

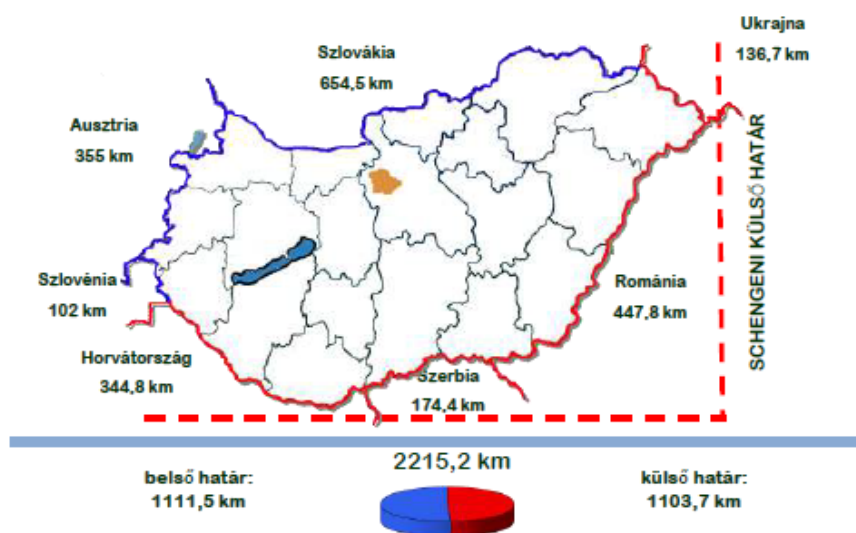
## ÚJ KIHÍVÁSOK – ÚJ STRUKTÚRA? A MIGRÁCIÓ HATÁSA A RENDÉSZET SZERVEZETÉRE\*

Madai Sándor<sup>1</sup>

*Az alábbiakban áttekintjük, hogy Magyarországon a migráció miként hatott a rendészet mint közszolgáltatás szervezésére, illetve az adott válasz közfeladat-szervezési szempontokat nézve hogyan értékelhető. Az új kihívások kezelése valóban minden részében a rendészeti szervek feladata lenne?*

*Az Európába irányuló migráció nem új keletű jelenség. A jelentések szerint a közelmúltban – hazánkat is érintően – megnövekedő nyomás azonban váratlanul érte az Európai Uniót, de a nem uniós európai országok többségét is. Nyilvánvaló, hogy a probléma – ha ezt pusztán a hazai rendészeti viszonyrendszer keretei közé illesztjük, s figyelmen kívül hagyjuk a politikai elemeit a jelenségnek – amely, gyors, s sokszor kapkodó cselekvésre ösztönözte az európai döntéshozókat. Nem kizárólagosan, illetőleg nem elsősorban maga a folyamat, hanem annak erősödő jellege, az érkező migránsok erőteljesen növekvő száma okozta, hogy a téma a társadalmi érdeklődés középpontjába került. Az EU tagállamai közül talán Görögország, Olaszország és Spanyolország számra nem volt váratlan a növekvő nyomás, hiszen ők – a migrációs útvonalak rajtuk áthaladó jellegéből következően – eddig is saját bőrükön érezhették ezt a hatást. Hazánk – mint az EU keleti schengeni határa – földrajzi elhelyezkedéséből adódóan talán még inkább ki van téve a folyamat okozta kihívásoknak.*

### 1. ábra: Magyarország schengeni belső és külső határa



Forrás: frsz.hu

\*A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a Területi közszolgáltatások szabályozásai című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

<sup>1</sup>Madai Sándor, tanszékvezető egyetemi docens, DE-ÁJK

Az új helyzet természetesen új válaszokat is követel. A válaszok elsősorban rendőrséget, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt (BÁH), valamint hazánkban a rendészet terén nívumként a honvédséget érintik. Kifejezetten e sajátos szempontból, semleges, mindenfajta politikai és ideológiai megfontolást és állásfoglalást mellőzve vizsgáljuk a témát, jelen írásunkban kizárólag a rendőrség publikus strukturális változásait érintjük. Nyilvánvaló tény, hogy az eddig Magyarország déli határára koncentrálnak a probléma kezelése kizárólag a helyszínen lehetséges, de a szervezeteken belüli átcsoportosítás vajon elegendő lehet-e politika által meghatározott döntések végrehajtásához vagy szükséges a két intézmény strukturális változása is?

Láthatjuk tehát, hogy a biztonsághoz fűződő alapvető deklaráció – mind globális, mind hazai viszonylatban – alaptörvényi szinten jelenik meg. Kérdés, hogy az alaptörvény meghatározza-e a biztonságért felelős szervezet, illetőleg a biztonság garantálásából következően ezen alapjog részletes tartalmát? Előbbi kérdésre igen a válasz. A jogalkotó ugyanis a 46. cikkben kifejti, hogy a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Más szervezetet is kapcsolni látszik a törvényhozó e kérdéskörhöz, a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Azonban hatáskörüket formai szempontból részben eltérően, tartalmát tekintve ugyanakkor szorosan kapcsolódva definiálja. Kimondja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Nehezen értelmezhetnénk másként a „Magyarország törvényes rendjének védelmét” fordulatot, mint a biztonságot szolgáló, sajátos rendészeti célkitűzést, illetőleg törvényi szinten deklarált kötelezettséget.

A rendőrség hazánkban komplex feladatrendszerrel rendelkező, s feladataiból következően sajátos közigazgatási szerv. Rendészeti tevékenysége mellett ellát például igazságszolgáltatási feladatokat (a bűnügyi szolgálati ág), ami egyfelől ugyan bizonyos értelemben a rendészet körébe sorolható, de e feladata már túlmutat az rendészeti jellegű, közigazgatási kötődésű tevékenységén. Maga a jogalkotó – a kormány – is differenciáltan kezeli a rendőrség feladatkörét. A Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet szerint a rendőrség feladatait az alábbiak szerint osztja fel: bűnmegelőzési, bűnüldözési feladatkör, rendészeti feladatkör és közigazgatási hatáskör.

A rendőrség migrációval kapcsolatos strukturális változásának megértéséhez utalnunk kell arra, hogy hazánkban 2008 előtt egy önálló szervezet, elsődlegesen a határőrség felelt az államhatár védelméért. Ekkor még a rendőrségnek – a maihoz képest – marginális szerepe volt a határőrizet terén. Szerepe akkor értékelődött fel, amikor 2008. január 1-től a határőrség a rendőrség szervezetébe integrálódott. Ennek elsődleges indoka az volt, hogy az integrációval csaknem egy időben hazánk csatlakozott a *Schengeni-övezethez*. Ez azt jelentette, hogy megnyíltak a határok – már december 21-én – *Ausztria, Szlovákia és Szlovénia* felé. Ekkor a külső – ukrán, román, szerb és horvát – határon ezzel együtt pedig egy fokozottabb ellenőrzésre lett szükség: a határőrség integrálódása után ezt a feladatot ma már a rendőrség végzi.<sup>2</sup>

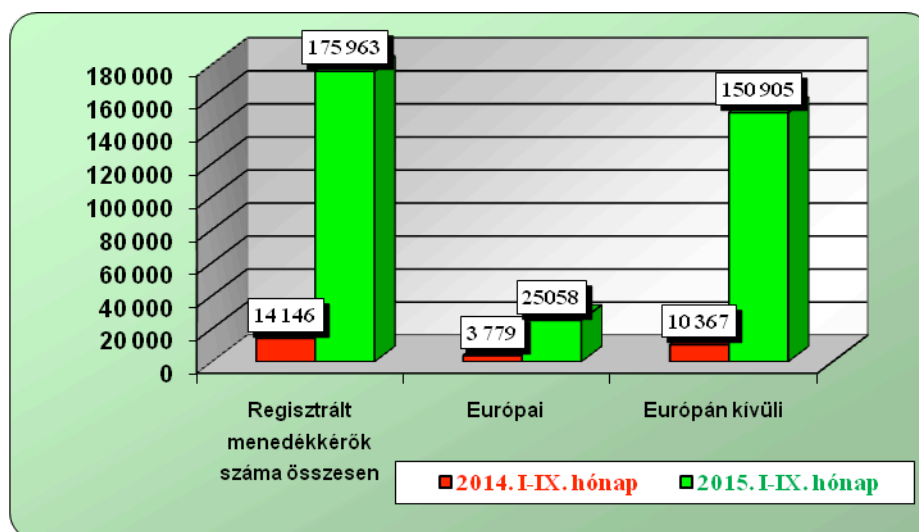
Hosszú időn keresztül a megyei rendőr-főkapitányságokhoz tartozó határrendészeti kirendeltségek látták el, illetőleg örökölték a határőrség „frontvonalbeli” feladatait. Sokáig úgy tűnt, hogy ez a szervezeti megoldás elegendő a határ védelméhez. Azonban a 2015-re drasztikus mértékben megnövekvő migrációs nyomás jelezte, hogy önmagában a korábbi

---

<sup>2</sup> SZABÓ József: A Rendőrség – Határőrség integrációja a teljes jogú schengeni tagság tükrében. In.: Hautzinger Zoltán (Szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. – Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról, Pécs, 2007, 83.

struktúra képtelen kezelni a helyzetet. Az alábbi ábrán láthatjuk, hogy 2014, illetve 2015 első kilenc hónapjában hogyan alakult hazánkban a menedékkérők száma.

**2. ábra: Menedékkérők száma Magyarországon 2014 és 2015 első kilenc hónapjában**



*Forrás. www.bmbah.hu*

Vélhetően az országba illegálisan belépő, illetve menedékkérelmet előterjesztők száma eltér – hiszen elképzelhető (tekintettel arra, hogy Magyarországot tranzitországnak tekinti a migránsok elsöprő többsége, s továbbhalad nyugat-európai országok felé), hogy a belépő nem terjeszt elő menedékkérelmet. Magyarország schengeni külső határain összesen 390 891 fő illegális határátlépéssel szemben történt intézkedés az idei évben (2015. január 1. – 2015. október 31. 24 óráig).<sup>3</sup>

A fenti számokból látható a drasztikus növekedés. Nyilvánvaló tény, hogy ekkora tömeg kezelése élőerős, helyszíni<sup>4</sup> közreműködést kíván a rendőrségtől (is), s az is nyilvánvalónak tűnik – mint fent utaltunk rá –, hogy önmagában a kifejezetten határrendészeti célú rendőri egységek nem képesek kontrollálni a migrációs tömeget.

A kormány több eszközzel kívánta meggátolni, hogy hazánk tranzitországgként funkcionáljon. Így például:

- 1) Felállítatja/felállította hazánk déli határán a műszaki határzárát, az illegális határátlépés fizikai akadályaként szolgál (ennek előkészítését a nyár folyamán rendelte el a kormány a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozatban).
- 2) A műszaki határzárral kapcsolatban az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény – 2015. szeptember 15-étől – módosította a Büntető Törvénykönyvet, s beiktatott három új tényállást (Határzár tiltott átlépése /Btk. 352/A. §/, Határzár megrongálása /Btk. 352/B. §/ és Határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása /Btk. 352/C. §/).

<sup>3</sup>[www.police.hu](http://www.police.hu) (letöltés: 2016 február 28.)

<sup>4</sup>Szeptember 9. és szeptember 22. között kereskedelmi szálláshelyen összesen 19 231 vendégéjszakát töltöttek rendőrök a déli határ mentén.

[http://index.hu/gazdasag/2015/10/06/kiderult\\_hogy\\_miért\\_nem\\_lehetett\\_szallast\\_foglalni/](http://index.hu/gazdasag/2015/10/06/kiderult_hogy_miért_nem_lehetett_szallast_foglalni/) (letöltés: 2016 február 28.)

- 3) Módosították a menedékkérelmekkel kapcsolatos szabályozást, figyelemmel azok előreláthatóan növekvő számára.
- 4) A honvédség állományának egy részét a határra vezényelték.
- 5) a rendőrségen belül egyfelől más szervezeti egységektől vezényeltek a határhoz állományt, másfelől létrehozták a Készenléti Rendőrségen belül a Határrendészeti Igazgatóságot.

1) A fizikai akadály felállítása jelentős mértékben csökkentette – a korábbihoz képest közel nullára – az illegálisan hazánkba belépők számát. Egy napra vetítve – 2015. október 31. 0 órától – 2015. október 31. 24 óráig – a magyar határt illegálisan, befelé átlépők száma összesen 10 fő volt. A 10 főből a magyar-szerb határszakaszt 1 fő, míg a magyar-horvát határszakaszt 0 fő lépte át. A migrációs útvonal módosult, s jelenleg Szerbián, Horvátországon és Szlovénián át érik el Ausztriát, illetőleg más nyugat-európai országokat a migránsok.

A 2) pont vonatkozásában várható volt, hogy a jogalkotó a büntetőjog eszközeivel is védi a műszaki határzárát, s így is történt. 2015. szeptember 15. – 2015. október 31. 24 óráig az új tényállások alapján a magyar-szerb/magyar-horvát határszakaszon 865 fő ellen indult büntetőeljárás.<sup>5</sup> A Szegedi Járásbíróságon 2015. október 19-25. között összesen 83 ügyben tartottak gyorsított bírósági tárgyalást határzár tiltott átlépésének büntette miatt. A bíróság 82 ügyben büntetőjogi felelősséget megállapító határozatot hozott, és a vádlottakat 54 esetben egy évi, 27 esetben kettő évi, míg 1 esetben három évi Magyarország területéről történő kiutasításra ítélte, további 1 esetben az iratokat az ügyésznek visszaküldte. A bíróság ítéleteit az ügyész, a vádlottak és védőik is tudomásul vették, így azok jogerőre emelkedtek. A vádlottak a szerb-magyar államhatáron felállított, Magyarország államhatárának rendje védelmét biztosító létesítmény által védett területre a már mások által korábban megrongált kerítésen kialakított résen keresztül, továbbá a kerítés alatt és felett átmászva jöttek be jogosulatlanul. A vádlottak többségében koszovói, iraki és albán állampolgárságúnak vallották magukat. A vádlottak egy kivételével úgy nyilatkoztak, hogy a részükre tolmácsolás útján lefordított ítélet írásban történő fordítását nem kérik.

A 3) pontban foglaltak a BÁH munkaterheinek csökkentését, az eljárás egyszerűsítését tüzték ki célul. Ez a létszámváltozáson túl több anyagi forrást is igényel. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2015. október 15-ig 2,8 milliárd forintot fordított a migránsok ellátására. Az intézmény általános főigazgató-helyettesének tájékoztatása szerint a tavalyi év hasonló időszakához képest 63 százalékkal nőttek a költségeik. 2015. augusztus 24-i lapértésülések<sup>6</sup> szerint kormány-tisztviselői és közalkalmazotti állásokat hirdetett meg a BÁH. A „megnövekedett migrációs nyomás kezelése érdekében” több településre összesen 485 munkatársat vesznek/vettek fel, legtöbbjüket határozott, jövő augusztusig tartó időtartamra. Az új kormánytisztviselők részben menekültügyi hatósági feladatokat látnak majd el, a közalkalmazottak pedig a befogadó intézmények működtetésében kapnak feladatot.

A 4) pontban említett, hazánkban új rendészeti szemléletet tükröző megoldás valóban új hazánkban. A rendszerváltást követően egyáltalán nem volt jellemző a magyar honvédség rendészeti szerepvállalása. Ez most két szerepet jelent: a honvédség állománya részt vesz a rendőrség migrációval kapcsolatos tevékenységben (pl. közös járőrtevékenység), illetőleg a műszaki határzár telepítésében is.

<sup>5</sup>[www.police.hu](http://www.police.hu) (letöltés: 2016 február 28.)

<sup>6</sup><http://magyarhirlap.hu/cikk/33574> (letöltés: 2016 február 28.)

Végül, de nem utolsó sorban az 5) pont kifejezetten érinti a struktúra-változást. A rendőrségi állomány jelentős részének határra vezénylése közbiztonsági deficitet is eredményezhet az ország más területein. Ugyanakkor deklarált cél, hogy ilyen – a migrációs helyzet kezelésével összefüggésben – ne keletkezzék sehol az országban, vagyis a „hátra maradt” állomány el tudja látni feladatait. Ugyanakkor fel kell hívnunk egy jelenségre is a figyelmet. Azzal, hogy a jogalkotó kriminalizált több, a műszaki hatázzal kapcsolatos magatartást, ezzel a rendészeti problémát – részben – büntetőjogi útra terelte, s a nem elsősorban rendészeti – közrendvédelmi – feladatokat ellátó bűnügyi állományt is bevonta a rendészeti probléma kezelésébe. Ehhez nyilván kompetenciával rendelkezik a döntéshozó, azonban kérdéses, hogy indokolt-e.

A migráció kezelése elsősorban részben az érintett déli megyék állományát érintik, részben azonban az ország más egységeitől is érkeznek rendőrök. A máshonnan érkező rendőrök ideiglenes struktúra-módosulást jelentenek, s szolgálati viszonyukból következően vezényléssel jogszerűen irányíthatóak a határra. S a struktúrát érintően utalnunk kell arra, hogy a rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja. A három szerv közül az első a köznyelvben rendőrségnek nevezett szerv, a második a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a harmadik pedig a Terrorelhárítási Központ. Publikus információ a migrációs helyzet kezelésében történő részvételről az első és a harmadik szerv esetében van.<sup>7</sup>

### 3. ábra: szervezeti felépítés

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv (a köznyelvi rendőrség) központi szerve, Országos Rendőr-főkapitányság, megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és kirendeltségekre tagozódik. Egyes kiemelt feladatok ellátására létrehozott szervei a Készenléti Rendőrség, Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet, és a Központi Gazdasági Ellátó Igazgatóság. A migrációs helyzet kezelése során a kiemelt feladatokra rendelt szervek közül a Készenléti Rendőrség (KR) veszi ki elsősorban a részét a határvédelmi feladatokból. A KR – de gyakorlatilag az egész rendvédelem számára – a migrációval kapcsolatos kihívások szervezési, humán erőforrás-gazdálkodási és rendszertechnikai változtatásokat igényel. Magyarország rendőri szervei közül a legösszetettebb speciális feladatokat a Készenléti Rendőrség látja el. A szervezet a Rendőrség állandó csapaterejének bázisa, a budapesti és vidéki alegységeinkkel együtt több mint 5000 főt foglalkoztatott. A migrációs helyzet indukálta ugyanakkor, hogy a korábbi öt igazgatósága mellé 2015. szeptember 1-jei hatállyal egy új, specifikusan a határrendészeti feladatok ellátására jött létre: a Határrendészeti Igazgatóság. A Készenléti Rendőrség új szervezeti egysége a Készenléti Rendőrség vidéken diszlokált bevetési osztályaiból és a Készenléti Rendőrség Mélységi Ellenőrzési Osztályaiból alakult. A határavadász bevetési osztályok alárendeltségébe tartoznak azok a rendészeti szakközépiskola I. évfolyamát eredményesen befejező tanulók, akikkel a rendőrség próbaidős szolgálati jogviszonyt létesít. Az országos rendőr-főkapitány a Határrendészeti Igazgatóság két



Forrás: [www.police.hu](http://www.police.hu) és [frsz.hu](http://frsz.hu)

A Határrendészeti Igazgatóságot a rendőrség szervezeti felépítésében lásd [ITT](#)

<sup>7</sup>[http://hvg.hu/itthon/20151027\\_Nem\\_viseltek\\_aznositot\\_a\\_TEKesek\\_Roszken](http://hvg.hu/itthon/20151027_Nem_viseltek_aznositot_a_TEKesek_Roszken) (letöltés: 2016 február 28.)

határvadász bevetési főosztályához hat határvadász bevetési osztályt rendelt. A határrendészeti igazgatóság 2106 fővel 2015. szeptember 15-én kezdte meg szakmai tevékenységét, azonban szükség esetén 3600 főre fejleszthető fel az Igazgatóság létszáma.<sup>8</sup>

A fentiekből látható, hogy egy kifejezetten strukturális változást involválta a migrációs helyzet, ez pedig a Készenléti Rendőrség új Igazgatóságának felállítása. Egyéb vonatkozásban elsősorban logisztikai kérdéseket vet fel a helyzet. Sokan a migrációra elsősorban rendészeti kérdésként tekintenek. Álláspontunk szerint azonban markánsan szét kell választani a jövőben a feladatokat, hogy a rendőrség (és a honvédség) valóban kizárólag rendészeti feladatokat lásson el, mivel a közelmúltban előfordult például, hogy akár a rendőrség, akár a honvédség állománya ételt osztott a migránsoknak, illetve a műszaki határzárát építette. Ezek valóban rendészeti feladatok? Esetleg más szervezetekre is rá lehetne bízni e feladatokat?

Kérdés persze, hogy a jelenlegi, fent vázolt helyzetkezelési mód mennyire hatékony? Erre a kérdésre nem lehet jelenleg egyértelmű választ adni, hiszen a hatékonyság egyik pillére az anyagi erőforrások kérdése, azonban arról szinte alig látott napvilágot adat, hogy milyen új anyagi forrásokat igényelt a helyzet, mert hogy igényelt, afelől ne legyen kétségünk. Azonban nem tudunk pontosan, hogy mekkora összeget fordítottak a válságkezelésre, s nem igazán van arról sem képünk, hogy más rendészeti utat választva lehetett volna-e jobb, hatékonyabb megoldást választani.

---

<sup>8</sup><http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/hatarvadasz/kozlemeny>(letöltés: 2016 február 28.)