

LAKATOS TIBOR – VÁJLOK LÁSZLÓ

A tömeges migráció kezelésének irányítására létrehozott ideiglenes szervezeti elemek működésének tapasztalatai

A migráció és azon belül annak illegális formájának kezelése évtizedek óta a határrendészeti szervek mindennapos tevékenysége. Igazából azokhoz az állami feladatokhoz tartozott (legalábbis 2015-ig), amelyek akkor voltak eredményesek, ha senki nem beszélt róluk, nem csináltak maguknak önreklámot, sőt az átlagos polgár számára nem is jelentettek semmit. A 2015-ben bekövetkezett események, a Magyarországot szó szerint lerohanó távol-keleti, észak-afrikai és koszovói illegális bevándorlók azonban más kontextusba helyezték ezt a rendészeti feladatot is. Már nemcsak egy szűk szakmai kör mindennapi rutinfeladata lett, hanem először összrendészeti (határ- és közrendvédelmi), ezt követően összrendőri (határ- és közrendvédelmi, logisztikai) és egyben össz-bevándorláspolitikai (a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hangsúlyosabb csatlakozásával), majd még később interminiszteriális, kormányzati szintű kérdéssé vált. Az ország megpróbált fellépni a valamivel több mint négyszázezer főt számláló illegális bevándorlóval és különböző okok miatt menedékkérelmezővé váló külföldivel szemben.

A közvélemény érdeklődését hasonló szinten talán az 1990-es évek elején zajló délszláv válság és az annak következtében a határainkat fenyegető valós veszélyek keltették fel utoljára. 1992-ben a helyzet kezelése érdekében új szervezeti elemeket, határvadász századokat alakított ki és szerelt fel a határőrség, és a határ menti magyar lakosok biztonsága érdekében átmeneti ideig egy sajátos és ideiglenes szervezeti elemet, viszonylati parancsnokságot működtetett¹.

A határrendészeti rendszer jelentősen megváltozott 2015. szeptember 15-e, a magyar–szerb határszakasz lezárása után, azonban bizonyos elemeiben már korábban, 2015. május 15-től jelentős szervezeti belüli, és feladatrendszerbeli változtatásokat kellett bevezetni. 2015. szeptember 15-ig a rendelkezésre

¹ Lásd részletesebben például Löwi Ildikó: A magyar határőrség átalakulása és kihívásai az 1950-es évek végétől a délszláv migráció megérkezéséig. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2016/3., 88–89. o.

álló négy hónap alatt további jogi, műszaki-technikai, szervezeti, tevékenység- és eljárásrendi változtatásokra is sor került².

Összességében a bevezetett intézkedések meghozták az eredményt, jelentősen csökkent a magyar–szerb határszakaszt veszélyeztető illegális migráció aránya, bár meg nem szűnt, mindössze kezdetben a magyar–horvát (majd hazánkat elkerülve a horvát–szlovén) határszakaszra terelődött, de november végétől a korábbi arányaiban is jelentősen csökkent. Az ideiglenes intézkedések egyes elemeit továbbra is fenn kellett tartani, sőt a leginkább veszélyeztetett határszakaszokon jelentős részük (fizikai határzár, megerősített erőforrás-jelenlét) most is kézzelfogható.

Volt azonban egy olyan szervezeti/tevékenység és eljárásbeli feladat, amelynek 2015. május 15-től kezdődő bevezetése alapvetően határozta meg a migráció kezelését hazánkban.

A 2015-ös év elején még érezhető volt a Koszovóból kiáramló gazdasági háttérű illegális bevándorlás tömeges mértéke, azonban annak első negyedévből való megszűnésével párhuzamosan jelentősen megemelkedett a nyugat-balkáni útvonalon, elsősorban Törökországból Görögországon és Macedónián, Szerbián keresztül érkező közel-keleti migrációban érintett bevándorlók száma. Kezdetben – 2015 első felében – ennek kezelése kizárólag az érintett megyei rendőr-főkapitányságok határrendészeti szolgálati ágaira és az azok szakirányítását szakmailag közvetlenül végző országos hatáskörű határrendészeti főosztályra hárult. A határrendészeti főosztály lehetőségéhez képest támogatta az érintett megyei és helyi határrendészeket, ennek alapján más megyei rendőr-főkapitányságok rovására idegenrendészeti munkában járatos meghallgatókat vezényelt, speciális, az éjszakai határőrizetet és felderítést támogató eszközök átrendelését hajtotta végre, végezte az őrzést, kísérést támogató Készenléti Rendőrség részéről szükséges megerősítők igénylését. A nemzetközi együttműködés keretében a Frontex bevonásával eljárta a külföldi támogatások növelése érdekében, de nemzeti szinten – a megnövekedett menekültkérelmezői létszám minél gyorsabb és biztonságosabb hatóság elé állítása érdekében – közvetlenül tartotta a kapcsolatot a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal.

E feladatok folyamatos koordinálása, végrehajtása más, a határrendészetet érintő munkafolyamatoktól vette el az időt és energiát. Egyre kevesebb idő maradt a határellenőrzés más területének szakirányítására, félé volt, hogy

² Varga János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során. Határrendészeti Tanulmányok, 2016/3., 102–103. o.

hanyagolni kell a határforgalom-ellenőrzés szakmai felügyeletét, más, a tömeges migrációban nem érintett megyei rendőr-főkapitányságok szakmai irányítását, a határrenddel kapcsolatos tevékenységek ellenőrzését vagy a mély-ségi ellenőrzés hatékonyságának folyamatos figyelemmel kísérését.

Éppen e párhuzamos feladatok hatékonyságának megőrzése érdekében született meg az a döntés, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatósága alá tartozó szolgálati ágak, szolgálatok vezetésével, más szolgálatok és szakszolgálatok hatékony részvételével, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal bevonásával ideiglenesen működtessünk egy hatékonyabb, csak és kizárólag a tömeges migráció irányítására és kezelésére specializálódó ideiglenes szervezeti elemet.

2015. május 15-én megkezdte működését a határrendészeti operatív törzs, tevékenységét ideiglenes jelleggel az országos és megyei (fővárosi) törzs felállításáról, szervezeti felépítéséről, jelentő rendszerének működtetéséről szóló ORFK-utasításban³ meghatározott állományból kialakított részleges országos törzsként látta el, feladatát pedig a külön szabályozóban meghatározott követelmények szerint hajtotta végre.

A határrendészeti operatív törzs feladatai igazodtak a tömeges illegális migráció kezelésével kapcsolatos feladatokhoz, mégpedig olyan szinten, hogy a később felállított országos törzs, majd az azt követően működtetett központi operatív törzs alapfeladatait alkotta.

Több olyan feladat meghatározására került sor a határrendészeti operatív törzs számára, ami teljes spektrumában lefedte a tömeges migrációban érintett megyei szervek munkáját, sőt országos hatáskörrel más megyei rendőr-főkapitányságok bevonásával is koordinálta a komplex tevékenységet.

Az egyik legnagyobb feladat az elfogott, előállított és őrizetbe vett illegális bevándorlók szállításával, elhelyezésével, férőhelyekkel kapcsolatos adatok nyilvántartása volt. Ez egy olyan adathalmaz folyamatos monitorozását jelentette, amely biztosította, hogy például zsúfoltság esetén egy-egy helyről célirányosan másik őrizeti, elhelyezési hely kijelölésére kerüljön sor ezzel is megkönnyítve a migráció kezelését végző megyei rendőr-főkapitányságok feladatát. A megyei rendőr-főkapitányságoktól a megnövekedett feladataik végrehajtása mellett nem volt elvárható, hogy folyamatosan egyeztessenek más megyei rendőri szervekkel vagy más nem rendőri hatóságokkal annak érdekében, hogy biztonságosan és gyorsan az idegenrendészeti eljárások vég-

³ Az országos és megyei (fővárosi) törzs felállításáról, szervezeti felépítéséről, jelentő rendszerének működtetéséről szóló 43/2013. (XI. 8.) ORFK utasítás.

rehajtására kijelölt helyre juttassák, vagy ott tartsák az illegális migránsok hatalmas tömegeit. Ekkor naponta körülbelül ezren-ezerötszázan lépték át illegálisan a határainkat, velük szemben intézkedni kellett. A szállítások koordinálása lehetővé tette, hogy egyszerre egy időben és egy helyen ne torlódjon fel túl sok külföldi, ezzel is csökkentve a biztonsági hiányt.

Második feladat az idegenrendészeti ügymenet támogatásához szükséges eszközök, járművek hadrafoghatóságának nyilvántartása és szükség szerinti átcsoportosítása volt. Az idegenrendészeti eljárás folyamatos végrehajtása megkövetelte, hogy ne kelljen várni szállító kapacításra, hibás számítógép, telefon, nyomtató, ujjnyomátvételi állomás javítására. Egy-egy ilyen eszköz kiesése (főként az egyébként is csak a normál ügymenethez elegendő mennyiségű ujjnyomátvételi állomás meghibásodása) nagy nehézséget okozott a törvényes keretek között rendelkezésre álló eljárási idők betartásában. Ugyancsak folyamatosan figyelemmel kellett kísérni azokat a szállító járműveket, amelyek kezdetben csak a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz, majd később más megyei rendőr-főkapitányságokon kialakított meghallgató központokba végezte a menedékkérelmezők vagy menedékkérelmet nem benyújtók szervezett és tömeges továbbszállítását. De ez a feladat lehetővé tette azt is, hogy közvetlenül a határtól folyamatosan rendelkezésre álljanak az elfogott és ideiglenes gyűjtőpontokon őrzött migránsok beszállításához szükséges járművek.

Óriási feladat volt a nagyszámú előállított átcsoportosításának koordinálása, aminek célja a magyar–szerb határszakasznál tevékenykedő és a tömeges migrációban első vonalban érintett szervek tehermentesítése volt. A határrendészeti operatív törzs döntötte el, hogy az ország több pontjára mikor milyen összetételben hány ember továbbszállítása történjen meg a szükséges eljárás végrehajtása érdekében. Ehhez a feladathoz kapcsolódott az őrizet helyének a kijelölése is. Az már korábban látszott, hogy a meglévő kapacitások nem lesznek elegendők az őrizetek végrehajtására, így kezdetben más megyei rendőr-főkapitányságok fogdáinak lépcsőzetes átminősítésére került sor, majd pedig a büntetés-végrehajtási szerv által felkínált férőhelyek feltöltésére is sor került. Egy-egy rendőrségi fogda átminősítésére vonatkozóan a határrendészeti operatív törzs csak javaslatot tehetett, annak engedélyezése azonban már a törzs működtetéséért felelős főkapitány-helyettes hatáskörébe tartozott. Az engedélyezés után azonban fokozatosan megkezdődött az efféle átminősített fogdák feltöltése (ez azonban természetesen együtt járt az addig ott őrizetben lévők átcsoportosításával). Az őrizet helyének kijelölése az egyik legérzékenyebb feladat volt a határrendészeti operatív törzs működése

során, ugyanis attól függetlenül, hogy komplex terv állt rendelkezésre egy ilyen átminősítés végrehajtására, az újonnan kijelölt fogdák személyzete teljesen új nehézséggel találta szembe magát, mégpedig a magyar nyelvet nem ismerő, háborús gócpontokból menekülő, esetenként agresszív harmadik országbelieket tömörítő csoportok őrzetével.

A befelé irányuló illegális migráció kezelésével párhuzamosan még működött a kitoloncolás intézménye, amely az akkori viszonyok szerint Csongrád és Bács-Kiskun megye tekintetében naponta harminc-harminc személy Szerbiába való kitoloncolását tette lehetővé. A tömeges migráció kezelése jelentős szállítói kapacitást és koordinációt igényelt, miközben meg kellett oldani azt is, hogy az ország több őrzött szállásáról az átvételként felajánlott és a szerb hatóságok részéről fogadónyilatkozattal bíró harmadik országbeliek Röszkére és Tompára szállítása és kísérése is megtörténjen. Ennek összehangolása szintén a határrendészeti operatív törzs feladatai közé tartozott.

A külföldiekkel való kommunikáció az egyik legnehezebben teljesíthető feladat, főleg olyankor, ha rendkívül ritka vagy legalábbis addig ritkán beszélt nyelven kell az idegenrendészeti eljárást lefolytatni. Helyi szinten rendelkezésre álltak ugyan tolmácsok, de a számuk jelentősen elmaradt a migránsok számához szükséges kapacitástól. Sőt, még ha rendelkezésre állt is több tolmács, a megnövekedett feladatokban teljesen elfáradtak, sokszor már-már a teljesítőképességük határára kerültek a végeláthatatlan feladatok miatt. A határrendészeti operatív törzsnek volt egy komplex tolmácsnyilvántartása, ebből szükség szerint kijelölhetett tolmácsot és gondoskodhatott új tolmácsok átmeneti bevonásáról.

A határrendészeti operatív törzs munkáját megyei szinten a kijelölt koordinátorok látták el, a törzs velük tárgyalt. Ennek azért volt jelentősége, mert a megyei koordinátorok kezében összpontosultak azok az igények, amelyeket a határrendészeti operatív törzsnek nyújtottak be (soron kívüli eszközjavítás vagy csere, tartalékerők bevonása stb.), így a törzs nem többszörözte meg a gördülékeny feladat-végrehajtás érdekében megfogalmazott utasításait.

A törzs egyik fő feladata az országos rendőrfőkapitány és helyettesei, valamint más szervezetek vezetőinek folyamatos tájékoztatása volt. Ennek érdekében a határrendészeti operatív törzs naponta háromszor áttekinthető formában írásos jelentést készített az őrzött szállásokon fogva tartottak; az őrzött szállások szabad férőhelyeinek; a határrendészeti kirendeltségek illetékségi területén kialakított gyűjtőpontokon előállítottak számáról; az új ideiglenes őrzött szállások megnyitására tett intézkedések eredményeiről, és az előállítottak átszállításának végrehajtásáról.

A határrendészeti operatív törzs a nap 24 órájában végezte a feladatát, egy időben mintegy hét-nyolc munkatárssal. Az illegális migrációs folyamatok jelentős felerősödése azonban magával hozta azokat a kormányzati intézkedéseket, amelyek a migrációs áramlat mihamarabbi megakadályozását célozták, de azok megvalósításáig sajnálatos módon fel is gyorsították, hiszen az addigi kezdetben egy-kétezer, majd három-ötezer fős napi migrációs létszám megduplázódott, és volt, amikor elérte, sőt meghaladta a tízezret.

Ez a hatalmas létszám és a megszüntetésére bevezetett intézkedések (kiemelten a határszakasz és azon belül is egyes határátkelőhelyek lezárása) már olyan problémát generált a rendszerben, ami a határrendészeti operatív törzs addigi feladatrendszerét is kibővítette. Ennek megfelelően (és egy rendkívül intenzív csapadékos éjszakai időjárás következtében) a törzs áttette a működési székhelyét az Országos Rendőr-főkapitányság épületében (Rendőrségi Igazgatási Központ) működő országos törzs helyére, és 2015. augusztus 27-től országos törzsként folytatta tevékenységét. Ennek egyik jelentős eleme volt az, hogy a migrációs helyzet kezelése már nemcsak a határrendészeti operatív törzs számára előírt feladatok végrehajtása és hatáskörébe tartozó intézkedések koordinálása volt, hanem kiterjedt a teljes rendőrségi volument lefedő intézkedések koordinálására. Az operatív törzs lehetőségei rendkívül kibővültek, de a bekövetkezett események utólagos elemzése alapján elmondhatjuk, hogy erre szükség is volt.

Olyan események kezelését kellett az országos törzsnek kezelnie, mint a Keleti pályaudvar kiürítése, a pályaudvar előtt letáborozó menekültek elszállítása vagy egy csoportjuknak az M1-es autópályán gyalog történő megindulása Bécs irányába. Ezek az események már a közvélemény által folyamatosan követett hírekben is szerepeltek.

Az országos törzs azzal a ténnyel is szembesült, hogy a nagy számban érkező külföldiek igyekeznek kivonni magukat a nemzeti menekültügyi ellátórendszer alól, és minden közlekedési módszert kihasználva, engedély nélkül kívántak továbbutazni Nyugat-Európába. A nemzetközi szabályok szerint ennek megakadályozása a magyar szervek feladata volt, így a Budapestet elkerülő szervezett szállítások során gondoskodni kellett arról, hogy a tömegközlekedési eszközökről a migránsok ne szálljanak le, és ne induljanak a fővárosba. Például a Balassagyarmaton található közösségi szállásra irányított külföldieket fel kellett tartóztatni, ha nem a számukra kijelölt helyre utaztak, hanem a főváros vagy akár Szlovákia irányába. Ehhez kapcsolódóan folyamatosan figyelemmel kellett kísérni az Ausztriába vagy Szlovákiába

irányuló nemzetközi vasúti forgalmat is, és az ott működő nemzetközi közös járőrszolgálat által megvalósított intézkedéseket.

Az országos törzs meglepően rövid ideig működött eredeti felállításában, ugyanis 2015. szeptember 14-én, reggel 8 órától a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatokat már központi operatív törzsként folytatta a Belügyminisztérium Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjában.

A műveletet koordináló operatív szervezet átalakulása a mindenkori feladatokhoz igazodott. Ezek mennyiségének és minőségének változásával párhuzamosan egyre több szervezetet vontak be a feladatok végrehajtásába. Kezdetben határrendészeti operatív törzsként elegendő volt a rendőrség néhány szolgálati ágának, szolgálatának és szakszolgálatának, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak a közös feladatvégzése. Az operatív törzs működése során már a teljes rendőrségi állományon és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalon kívül a vasúttal és a Volán-társaságokkal való szorosabb együttműködésre is koncentrálni kellett. A központi operatív törzs azonban már teljes interminiszteriális, kormányzati szintű beavatkozást és folyamatos koordinációt igényelt minden olyan szervezet bevonásával, amely segíthetett az illegális migrációs folyamat kezelésében.

A központi operatív törzs szeptember 14-i felállítását indokolta, hogy rá egy nappal a magyar–szerb határszakasz teljes lezárása megtörtént, ez előrevetítette az illegális bevándorlók kemény ellenállását is. Az aznapi részkei vasúti út lezárásával már pánikhangulat uralkodott az illegális bevándorlók között, de a szeptember 15–16-i események minden addigi elképzelésünket felülmúlták. 2015. szeptember 15-én ideiglenesen lezárták az Ásotthalom–Bački Vinograd (Királyhalom), a Röszke–Horgoš közúti és a Röszke–Horgoš autópálya-határátkelőhelyeket, majd 2015. szeptember 16-án kihirdették a két részkei határátkelőhelyre vonatkozó részleges határozatot. 2015. szeptember 16-án a Röszke–Horgoš közúti határátkelőhelyen a szerb oldalon rekedő bevándorlók megpróbálták áttörni a határozatot, és kényszerítő intézkedések sorozatára került sor. Szeptember 19-én újra megnyílt az ásotthalmi közúti határátkelőhely, és 20-án a röszke–horgoši autópálya-határátkelőhely.

A magyar–szerb határszakasz lezárása miatt a bevándorlók irányt változtattak, és a szerb–horvát határszakaszon keresztül indultak Nyugat-Európa irányába, a horvát fél azonban 2015. szeptember 18-tól szervezeten a magyarországi határátkelőhelyekre kezdte szállítani őket. E miatt 2015. szeptember 22-én a rendőrség felvetette a magyar–horvát határszakasz műszaki zárral történő lezárásának ötletét, ezt a büntetés-végrehajtási szervezet és a

honvédség erői 2015. október 17-ig megvalósították (a magyar–horvát határ részleges lezárására 2015. október 16-án került sor). Ez az időszak a központi operatív törzs működése során kiemelt jelentőségű volt. A helyzet percről percre változott, folyamatosan figyelemmel kellett kísérni a határon túli eseményeket, hiszen tartani lehetett az eszkalálódásuktól. Ez a feszült időszak a központi operatív törzs minden delegáltja számára jelentős megpróbáltatással járt. Az azonnali reagálási kényszer, a határok megvédése és az illegális migráció túloldalon tartása fokozott hírigénnyel és állandó készséggel járt. Ezt minden delegált szervezet a legjobb tudása és felkészültsége mellett, fegyelmetten hajtotta végre. A kialakított eljárásrend rutinját felváltotta a szükségletekhez igazodó döntési kényszer, új módszerek azonnali bevezetése, ehhez minden delegált szervezet a tudása legjavát adta.

A feladat összetettségét jól mutatja a központi operatív törzsbe delegált szervezetek összetétele. A koordinációban az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv mellett folyamatosan jelen voltak a katasztrófavédelem, a büntetés-végrehajtás, a Magyar Honvédség, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Terrorelhárítási Központ, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Közút Zrt., a Budapesti Közlekedési Központ, az Országos Mentőszolgálat, a Volán Zrt., a Magyar Államvasutak Zrt. kijelölt munkatársai. Az operatív munkát segítő a folyamatos informatikai és sajtókommunikációs jelenlét is megoldott volt.

A központi operatív törzs a munkája kezdetén a korábban már bevált együttműködési feladatokat fejlesztette tovább, így az illegális bevándorlók szállításának koordinációját, a Bács-Kiskun és a Csongrád megyében összevont rendőri erők tevékenységének összehangolását, és az új jelentési rendszer kialakítását.

Meghatározták a statisztikaiadat-szolgáltatás rendjét, ennek következtében a kormányzati szervek, valamint a médián keresztül az állampolgárok hiteles információk birtokába juthattak.

A bevándorlókat érintő szállítási útvonalak változásával a központi operatív törzs végrehajtotta a rendőrség, a Magyar Honvédség és az egyéb együttműködő szervek állományának átcsoportosítását, így nagyon rövid idő alatt rendkívüli esemény nélkül sikerült megszervezni Baranya, Somogy és Zala megye határvédelmét, az országba bejutó vagy beszállított illegális migránsok továbbszállítását.

A központi operatív törzs aktív működésének ideje alatt 200 895 illegális bevándorló kapcsán kellett intézkedni, és a kapcsolódó szállításokat összehangolni.

A központi operatív törzs ötvenöt napig működött, 2015. november 6-án megszüntette a tevékenységét, hiszen a hazánkat érintő migrációs hullám jelentősen mérséklődött, a szállítási és a tranzitútvonalak Horvátország–Szlovénia–Ausztria irányába tevődtek át.