

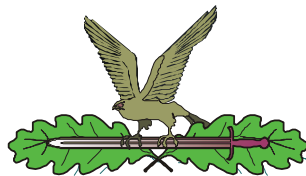
II. évfolyam 3. szám
10431/2005.

HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2005/3. KÜLÖNSZÁM



BUDAPEST
- 2005 -



**A HATÁRŐRSÉG TUDOMÁNYOS TANÁCSA TUDOMÁNYOS
SZAKMAI FOLYÓIRATA**

Felelős kiadó:

SAMU ISTVÁN
határőr vezérőrnagy
Határőrség rendészeti főigazgatója
Határőrség Tudományos Tanácsa elnöke

Szerkesztő:

ZÁN KRISZTINA
határőr alezredes

HU ISSN: 1786-2345

Nyomdai munkák:

Határőrség Nyomda

ELŐSZÓ

Tisztelt Olvasó!

A Határrendészeti Tanulmányok jelen számával mindazoknak szeretnénk segítséget nyújtani, akik tudományos kutatásra és az ehhez kapcsolódó írásművek elkészítésére adják a fejüket.

A doktori képzést 1996-ban kezdtem, elvégeztem mindazokat a kurzusokat, melyeket a tanulmányi- és vizsgaszabályzat előírt. Doktorandusz társaimhoz hasonlóan mindeközben, illetve ezt követően is publikáltam különböző tanulmányokat, pályázatokat készítettem, konferenciákat, tudományos rendezvényeket szerveztem, s azok egy részén előadásokkal, referátumokkal is szerepeltem. Ez természetes velejárója, feltétele a doktori eljárásra történő jelentkezésnek.

Kutatási témámban, Határőrség minősített időszak feladatrendszerében az elmúlt években számos változás történt, s ez folyamatosan alakította, módosította az értekezés lehetséges felépítését, belső tartalmát. Témavezetőm, illetve mindazok a kollégák, szakemberek, akikkel lehetőségem nyílt konzultálni, ugyancsak számos javaslatot tettek a végeredmény kialakításához. Mivel mindvégig napirenden volt a Határőrség jogállásának lehetséges megváltoztatása, vártam, hogy ezt is beépíthessem, azonban erre az értekezés lezárásáig – 2004. szeptemberéig – nem került sor, azt követően azonban rövidesen bekövetkezett. Mindezeknek meg kellett jelennie mind a dolgozatban, mind a hozzá kapcsolódó anyagokban.

Az értekezés nyilvános vitájára ilyen előzmények után 2005. áprilisában került sor. Természetes, hogy az írásos anyagokban, illetve a védésen, az arra készített bemutatóban tükröződik mindaz a változás-sorozat, amely az írásos anyag benyújtása óta lezajlott. A védést a bizottság maximális pontszámmal fogadta el, így remélem, hogy az itt bemutatandó anyagokkal a doktori eljárásra jelentkezőknek segítséget nyújthatok.

A Tanulmányok jelen száma tartalmazza magát az értekezést, annak mellékleteivel. Csatoltam hozzá a hivatalos bírálók kérdéseire adott írásos válaszaimat, amelyek már tükrözik a fenti változásokat, s ezen túl hasznosítható mintát is adhatnak a hasonló anyagok elkészítéséhez. Végül megtalálható a nyilvános vitára készített bemutató képanyaga, amely támpontot, segítséget nyújthat a védés felépítéséhez.

Bízom abban, hogy mind a tartalom, mind az értekezés létrejöttének kevésbé szokványos körülményei miatt hasznosítható összeállítással szolgálhatok a tudományos fokozat megszerzésén fáradozók erőfeszítéseikhez.

Budapest, 2005. október

Horpácsi Ferenc határőr alezredes



Horpácsi Ferenc határőr alezredes

**A HATÁRŐRSÉG MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATAI,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A BEVETÉSI SZERVEK ALKALMAZÁSÁRA**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Sándor Vilmos határőr ezredes
egyetemi tanár

Budapest
–2004–

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>oldalszám</i>
BEVEZETÉS	6
1. A MINŐSÍTETT IDŐSZAKOK ÉRTELMEZÉSE, NEMZETKÖZI ÉS HAZAI TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA	9
1.1. A MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATOK SZABÁLYOZÁSA NÉHÁNY EURÓPAI ORSZÁG ALKOTMÁNYÁBAN	14
1.2. A MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATOK HAZAI ÉRTELMEZÉSE, TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA	14
1.2.1. A magyar törvényi szabályozás a rendszerváltás előtt.....	14
1.2.2. A jelenleg hatályos törvényi szabályozás	15
1.2.3. A tervezett jogszabályi módosítások	18
1.2.4. Az Európai Unióhoz történő csatlakozáshoz kapcsolódó, várható jogszabályi módosítások.....	20
1.3. AZ 1. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ RÖVID KÖVETKEZTETÉSEK.....	21
2. A HATÁRŐRSÉG MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATAIHOZ KAPCSOLÓDÓ TÖRVÉNYSZERŰSÉGEK, AZ ALAP-, AZ ÁLTALÁNOS- ÉS A SPECIFIKUS ELVEK VIZSGÁLATA	23
2.1. A HATÁRŐRSÉG MINŐSÍTETT IDŐSZAKI TEVÉKENYSÉGÉRE VONATKOZÓ TÖRVÉNYSZERŰSÉGEK ÉRTELMEZÉSE.....	23
2.2. A HATÁRŐRSÉG MINŐSÍTETT IDŐSZAKI TEVÉKENYSÉGÉRE VONATKOZÓ ELVEK TARTALMA ÉS ÉRTELMEZÉSE	26
2.2.1. A Határőrség tevékenységére vonatkozó általános elvek tartalma és értelmezése	27
2.2.2. A Határőrség minősített időszaki tevékenységére vonatkozó specifikus elvek tartalma és értelmezése	33
2.3. A 2. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ RÖVID KÖVETKEZTETÉSEK	35
3. A HATÁRŐRSÉG MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATRENDSZERÉNEK VÉGREHAJTÁSÁRA ALKALMAZHATÓ BEVETÉSI ERŐK	37
3.1. A HATÁRŐRSÉG SZERVEZETI ÁTALAKÍTÁSÁNAK HELYZETE ÉS FŐ IRÁNYAI A BEVETÉSI SZERVEK LÉTREHOZÁSÁIG.....	37
3.1.1. Szervezeti felépítés és feladat a rendszerváltás előtt	37
3.1.2. A hivatásos (szerződéses) szervezet kialakításának főbb lépései és a századok létrehozásának körülményei	38
3.2. A BEVETÉSI SZERVEK LÉTREHOZÁSÁNAK CÉLJA, KÖRÜLMÉNYEI, SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE ÉS FELADATRENDSZERE.....	42
3.2.1. A Bevetési Főosztály rendeltetése, szervezete és általános feladatai.....	44
3.2.2. A bevetési osztályok rendeltetése, szervezete és általános feladatai	46
3.3. A 3. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ RÖVID KÖVETKEZTETÉSEK	50
4. A BEVETÉSI SZERVEK LEHETSÉGES FŐBB FELADATAI AZ EGYES MINŐSÍTETT IDŐSZAKOK SORÁN	51
4.1. A JELENLEGI MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATRENDSZER TARTALMA, FELÉPÍTÉSE	51
4.1.1. A normál helyzettől eltérő időszak feladatai	52
4.1.2. A veszélyhelyzeti feladatok.....	58
4.1.3. A szükségállapot során végrehajtandó feladatok	60
4.1.4. A rendkívüli állapot során végrehajtandó feladatok	62
4.2. A SCHENGENI ELŐÍRÁSOK TELJES BEVEZETÉSE ESETÉN BEKÖVETKEZŐ VÁLTOZÁSOK, A FEJLESZTÉS FŐBB FELADATAI ÉS IRÁNYAI.....	64
5. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK, TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK, JAVASLATOK, AJÁNLÁSOK	70
BEFEJEZÉS	72
PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE	73
FELHASZNÁLT IRODALOM	74
MELLÉKLETEK	79

*„Nem vállalom közösséget azzal a könnyelmű
reménnyel, hogy valami véletlen majd megment
bennünket.”*

(Carl von Clausewitz)

BEVEZETÉS

Az 1980-as évek végétől bekövetkezett társadalmi és gazdasági változások nyomán megszűnt a két világrendszer. A folyamatosan átalakuló Európa valamennyi országa kénytelen volt felülvizsgálni, átértékelni addigi politikáját, az állami és hatalmi struktúrák tevékenységi rendszerét, feladatait.

Földrészünk térképe az ezredfordulóra jelentősen átalakult. A korábbi államok, államszövetségek felbomlása nyomán új országok jelentek meg, esetenként háborúval teremtve meg az önállóság feltételeit. A még napjainkban is forrongó balkáni térség háborúi mellett a világ más részeinek számos veszélyforrása is kényszerítő hatással volt az átalakításokra, illetve a 2001. szeptember 11-i terrortámadás¹ új dimenziókat nyitott és a korábbi kockázati tényezők átértékelésére ösztönzött.

A negatív jelenségek és folyamatok mellett megjelentek a fejlődés kedvező hatásai is. A Magyar Köztársaság jelentős lépéseket tett az euro-atlanti integráció felé. Hazánkat fejlődése, a politikai és gazdasági rendszerek átalakítása, a térségben elfoglalt helyzete alapján a meghatározó államok közé sorolják. Ennek eredményeként került sor a NATO tagállamok soraiba történő felvételünkre, a teljes jogú tagság elnyerésére².

Európában – a korábban csak a nyugati államokat érintő – integrációs folyamat az elmúlt 15 évben gyökeresen átalakult. A térség csaknem valamennyi országa törekszik a tagság elnyerésére, s a Magyar Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozása a korábbi célkitűzésből napjainkra valósággá vált³.

Az elmúlt másfél évtizedben lezajlott a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek, ezen belül a Határőrség szervezeti korszerűsítése is, melynek nyomán lehetővé vált az európai színvonalon álló, korszerű határrendészet kialakítása. Az Európai Unió határrendészetének bevezetése újabb, minden eddigénél komolyabb kihívást jelent. Az uniós követelményeknek megfelelő feladat- és szervezeti rendszer kialakítása mellett, a normál időszak⁴ kihívásain túl, továbbra is meg kell felelnünk a váratlan és rendkívüli helyzetekre megfogalmazott elvárásoknak.

¹ 2001. szeptember 11-én az Oszama bin-Laden vezette Al-Kaida terrorszervezet öngyilkos merényleti eltérített repülőgépekkel csapódtak be az Egyesült Államok több nagyvárosának fontos, illetve jelképes épületeibe, új korszakát nyitva ezzel a terrorizmus történetének.

² 1999. március 12-én az Észak Atlanti Szerződés 14. cikkelyének megfelelően az Independence-ben (Missouri, Amerikai Egyesült Államok) lévő Truman könyvtárban a magyar, a cseh és a lengyel külügyminiszter letétbe helyezte a csatlakozási okmányokat, s a három ország hivatalosan a NATO tagjává vált. Ezzel először bővült a szövetség az egykor a Varsói Szerződéshez tartozó, tehát korábban vele szembenálló kelet-európai államokkal.

³ 2002. decemberében az Európai Unió tagországainak csúcsértekezletén Koppenhágában (Dánia) lezárultak a csatlakozással összefüggő tárgyalások, a 10 jelölt között a Magyar Köztársaság is hivatalos meghívást kapott, majd 2004. május 01-jén felvételt nyert az uniós tagok sorába.

⁴ A normál viszonyok alatt azon körülmények összességét értem, melyek során békeállapotban a Határőrség szervezeti elemei a részükre meghatározott alaptevékenységüket végzik, fokozott megterhelés vagy eltérő rendszabályok bevezetése nélkül.

A Határőrség több, mint egy évtizede maradéktalanul végrehajtja feladatait, sajátos körülmények között, magának alakítva ki az elveket és módszereket, gyakorta megelőzve a jogalkotást⁵.

Értekezésem témájául azért választottam a Határőrség minősített időszak feladatrendszerét, mert az egy olyan sajátos területet ölel fel, amelynek teljes, átfogó tisztázása a rendszerváltozás óta nem történt meg. A fent felsorolt változások ezt a területet alapjaiban érintették. A feladatok teljesítésére rendelt szervezeti elemek gyökeres átalakuláson mentek át: a vezető-irányító szervek megszűntek, illetve újak alakultak, a végrehajtásra rendelt kötelek szervezeti felépítése, felszerelése, általában egész működési rendje módosult.

A gyakorlat jelentősen megelőzte az elméletet, ugyanakkor a tapasztalatok összegzése, az elmélet rendszerezése még nem minden területen történt meg⁶.

A téma aktualitását bizonyítja az is, hogy a Határőrség által létrehozott bevetési szervek képviselik azt a mobil erőt, amely a minősített időszak feladatok zömében meghatározó szerepet tölthet be, ugyanakkor alkalmazásuk elmélete és gyakorlata még kiforratlan. Az Európai Unió által megkövetelt hatékony működtetés, valamint a Határőrség jogállásából adódóan fennmaradó kettős feladatrendszer szükségessé teszi ezen hiányok mielőbbi pótlását. Kutatásommal ezt kívántam elérni.

Kutatómunkám célja: a Határőrség és ezen belül is a bevetési szervek lehetséges minősített időszak feladatainak egységes rendszerbe foglalása. Ennek keretén belül vizsgálom az Európai Unió, valamint az európai államok minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi szabályozását, keresve olyan elemeket, melyek átvételével javítható az egyes időszakok tartalmi és formai rendszere. Célom a törvényszerűségek, az elvek és a követelmények megfogalmazása, elemzése, általánosítható tapasztalatok feltárása, azokból következtetések levonása, összegzése, az uniós elvárásoknak megfelelő ajánlások megteremtése. Mindezekhez szorosan kapcsolódnak azok a békében, de a normál viszonyoktól eltérő helyzetekben, a rendkívüli jogrend bevezetése nélkül végrehajtandó feladatok, amelyek a minősített időszakokkal együtt egységes rendszert alkotnak, ezért vizsgálatuk ebben a körben elengedhetetlen. A feladatokon belül összefoglalom a bevetési szervekre vonatkozó előírásokat, egységes szerkezetbe foglalva a feladatrendszert.

A kutatás fő iránya a bevetési szolgálat tevékenysége. Más szolgálati ágak, szolgálatok, szakszolgálatok működését csak szükséges mértékben érintem. A vezetési rendszer vizsgálatában a bevetési szolgálat beillesztését, alá- és fölérendeltségét érintően elemzem az állandó és az ideiglenes elemek feladatait.

Nem tekintetem a kutatás tárgyának a normál viszonyok közötti alkalmazást. Kifejezetten csak az attól eltérő helyzeteket vizsgáltam. Nem tekintetem célomnak a képzés és a felkészítés, illetve a továbbképzés rendszerének vizsgálatát.

Hipotéziseim:

1. Feltételezhető, hogy a Határőrség minősített időszak feladatai a jövőben nem szűnnek meg, sőt a korábbi időszakokhoz viszonyítva a feladatrendszer módosulásai nyomán bővíthetnek.
2. A minősített időszak feladatok elmúlt években bekövetkezett változásai nyomán valószínűsíthető, hogy a tevékenységi rendszer a Határőrség jogállásának változásától

⁵ Példa erre, hogy az 1991-ben kirobbant úgynevezett „délszláv háború” számos – főként határőrségi – tapasztalata tükröződött a „Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelvei”, valamint a „Magyar Köztársaság honvédelmének alapelvei” című, 1993-ban elfogadott, azóta korszerűsített országgyűlési határozatokban, melyek először fogalmazták meg, hogy mit tekint a MK állami szinten a biztonság- és védelempolitika alapjainak. A határozatokban felismerhető, hogy a válságkezelés, -reagálás elveit a Határőrség által kialakított korábbi gyakorlat mentén kívánják tovább folytatni.

⁶ A Határőrség minősített időszak feladatait korábban több kutató vizsgálta (pl.: Dr. Fórizs Sándor, Dr. Gubicza József), azonban az általuk tett megállapítások egyes részeit a jogszabályi és szervezeti változások miatt változtatni szükséges, illetve az új szervezeti elemekre és feladataikra vonatkozó elméletet is ki kell alakítani.

függetlenül fog alakulni. (Nem a jogállás megváltozása lesz a feladatrendszer módosításainak alapvető mozgatórugója.)

3. Magyarország sajátos geopolitikai, geostratégiai helyzete és jogrendje miatt nem vezethető be változtatás nélkül egyetlen más állam alkalmazási modellje sem, az európai tapasztalatok, ajánlások és előírások alkalmazása mellett alapvetően saját rendszer kialakítására kell törekednünk.
4. Az európai uniós csatlakozást követően az alkalmazás túlnyomó többsége rendészeti jellegű lesz, azonban az elmúlt évtized tapasztalatai azt mutatják, hogy a váratlan helyzetekre, a normáltól eltérő viszonyokra való felkészülés nem nélkülözhető.

Kutatómunkám során a következő forrásokra támaszkodtam és a következő munkamódszereket alkalmaztam:

- Feldolgoztam a témához kapcsolódó, fellelhető hazai és nemzetközi irodalmat, tudományos publikációkat, jogszabályokat, parancsokat, utasításokat;
- Dokumentumok alapján, illetve közvetlen tapasztaltszerzéssel vizsgáltam a Határőrség által végrehajtott hasonló jellegű feladatokat;
- Tanulmányutak, csapatgyakorlatok során vizsgáltam a határvadász erők, majd a bevetési szervek tevékenységének tervezését, szervezését, vezetését, tanulmányoztam a válságkezelési feladatok gyakorlati végrehajtását;
- A doktori képzés keretében közrendvédelmi és a fegyveres küzdelemre vonatkozó sajátosságokat elemző pszichológiai tanulmányokat folytattam;
- A doktori képzés keretében Ausztriában betekintést nyerhettem a katonai erővel végrehajtott határőrizet sajátosságaiba;
- 1997-ben részt vettem a G. C. Marshall Központ által szervezett biztonságpolitikai és védelmi tervezési továbbképzésen;
- 1999-2001. között részt vettem a Határőrség által szervezett európai uniós felkészítő és szakértői tanfolyamokon, továbbképzéseken;
- Kutatómunkát folytattam a Készenléti Rendőrségnél, illetve a Rendőrség speciális bevetési szerveinél;
- Közreműködtem a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadművelési-harcászati tanszékén folyó NATO oktatás tananyagainak, gyakorlati feladatainak előkészítésében, kidolgozásában, ezzel ismereteket szereztem az új típusú tervezési rendszerekről;
- 1998-1999-ben elvégeztem a Manfred Wörner Alapítvány által szervezett NATO tanfolyamot;
- Részt vettem több kiemelt kutatási programban, amelyek a Határőrség jelenlegi tevékenységét és jövőbeni feladatait, szabályozási rendszereit vizsgálták, illetve jelenleg is részt veszek egy speciális válságkezelési irányító-oktató-kutató központ kiépítésével kapcsolatos kiemelt kutatásban;
- Kidolgozóként és gyakorlatvezetőként részt vettem a ZMNE HTK NATO elvek szerinti, szimulációs rendszeren végrehajtott 3 szintű zárógyakorlatának tervezésében, szervezésében és levezetésében.

A megszerzett tapasztalatokat a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi karának Határrendészeti és -védelmi tanszékén oktatómunkámba folyamatosan beépítettem, az ott készített oktatási anyagokban és publikációimban tettem közzé⁷.

A kutatás lezárásának időpontja: 2004. szeptember 30.

⁷ Ld.: „Publikációk jegyzéke”.

1. A MINŐSÍTETT IDŐSZAKOK ÉRTELMEZÉSE, NEMZETKÖZI ÉS HAZAI TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA

A minősített időszakokra vonatkozó szabályozás rendkívül összetett, s a különböző országok eltérő módon közelítik meg a kérdést. A kialakuló helyzet és az arra adott hatalmi válasz jellegéből adódóan az adott állam működésére, sőt akár fennmaradására is meghatározó hatással lehet, ezért kiemelt helyet kap a jogrendben. Az egyes államok politikai berendezkedése, a politikai rendszerek változása minden esetben meghatározó.

A normál viszonyoktól eltérő helyzetek egyik jellemzője, hogy az a jogok és lehetőségek valamilyen mértékű korlátozását vonja maga után, így az adott állam alaptörvényében, alkotmányában rögzített alapvető emberi jogokra vonatkozó megszorításokat is eredményez.

Az eltérő társadalmi berendezkedés nyomán a különböző országok törvényi szabályozása jelentős különbségeket mutat. A nyugat-európai hagyományos demokráciák sokkal pontosabb meghatározásokat adnak a minősített időszakok tartalmi elemeire, valamint a beavatkozási lehetőségekre, mint egyes balkáni államok. A kelet-európai átalakulás nyomán a volt szocialista országok alkotmányai is jelentős változásokon mentek át. Alapvetően a jogállamiság és a demokratikus berendezkedés követelményeit tartják szem előtt, s a hatalom számára a korábbiaknál szűkebb mozgásteret biztosítanak⁸.

Kutatásom során – a magyar mellett – az európai alkotmányi szabályozás vizsgálatát végeztem el, kiegészítve a kelet-európai országok utóbbi tizenkét évben elfogadott alkotmányainak áttekintésével⁹. Azt kutattam, hogy az egységesülés felé haladó kontinens alaptörvényeinek hasonló vagy eltérő volta miatt szükségesek-e változások és ha igen, akkor azok milyen irányba mutatnak.

A hasznosítható tapasztalatok megfogalmazása érdekében vizsgáltam az európai országokban alkalmazott fogalmakat és szabályokat, ezen belül a nyugati mintát, valamint a volt népi demokráciák korábbi és megváltozott, új alkotmányaiban leírt fogalmakat. Csak a minősített időszakok általános alkotmányi megjelenését tekintettem át és nem elemeztem az egyes szervezetekre vonatkozó részletes törvényi szabályokat, mert ez esetben jogi tárgyú értekezést kellett volna alkotnom.

1.1. MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATOK SZABÁLYOZÁSA NÉHÁNY EURÓPAI ORSZÁG ALKOTMÁNYÁBAN

A minősített időszakok tartalma Nyugat- és Dél-Európa alkotmányaiban

A különböző minősített időszakok Nyugat- és Dél-Európa alkotmányaiban való megjelenését vizsgálva két részre oszthatjuk a szabályozást. Míg egyes országok (ezek száma kevesebb) csak főbb vonalaiban határozzák meg a fogalmakat és a végrehajtandó rendszabályokat, addig másik részük viszonylag pontosan behatárolja az egyes időszakokat. Igazi rendező elv nem mutatható ki, hiszen mindkét csoportba a földrajzi elhelyezkedéstől és az állami berendezkedéstől függetlenül sorolhatjuk az adott országokat.

Az első csoportba tartozó államok közül Nagy-Britannia és Belgium csak a hadbalépéssel és a békekötéssel kapcsolatos jogokat és kötelezéseket rögzíti alkotmányi szinten, a minősített időszakokra vonatkozó szabályozás nem jelenik meg¹⁰. Az európai integrációkban kevésbé

⁸ A társadalmi rendszer változásán túl alaptörvényt alakító hatása volt az új országok létrejöttének is, hiszen az alkotmány az önálló államiság egyik jelképe. A szövetségi formákból kiváló államok létrehozták a saját jogszabályi struktúráikat, a régiéket pedig a megváltozott helyzethez igazították a meglévőket.

⁹ Az alkotmányok vizsgálatához a hivatalos fordításként is felhasználható jogi tankönyveket alkalmaztam.

¹⁰ Kovács István (szerk.): Nyugat-Európa alkotmányai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 420. o.

jelenlévő Svájc is csupán arra szorítkozik, hogy törvényalkotási feladatot fogalmaz meg a külső katonai fenyegetéssel, illetve a belső rendzavarással kapcsolatosan¹¹.

Ausztria alkotmányának tanulmányozása során megállapítottam, hogy nem az alaptörvényben kívánták szabályozni a minősített időszakokra vonatkozó feladatokat, azok az egyes szervekre, szervezetekre vonatkozó egyéb törvényi szabályozásban szerepelnek.

Árnyaltabb megfogalmazásokat találunk Olaszország alkotmányában, amely felhatalmazást ad a kormány és az államelnök részére, hogy sürgős és rendkívüli esetekben intézkedéseket hozzon¹². Ezen intézkedések tartalmára vonatkozóan külön törvény megalkotásáról rendelkezik. A kormányzati intézkedések ilyen példáját láthattuk 1997. elején, amikor az albán menekültek tömeges megjelenése miatt az olasz kormány menekültügyi szükségállapotot hirdetett ki, s a rendvédelmi szervek mellett a hadsereg egyes alakulatainak alkalmazását is elrendelte.

Hasonló keretszabályozást találunk Hollandia alkotmányában is, amely a „szükségállapot elrendelése” kifejezést használja háború, háborús veszély, illetve más rendkívüli (kivételes) veszély elhárítására, s ennek kapcsán a külső és belső biztonság fenntartására¹³.

A másik csoportba sorolható országok már részletesebb és pontosabb meghatározásokkal élnek, megfogalmazva a veszélyeztetés formáit, s a teendő intézkedések alapelemeit.

Franciaország alkotmánya „ostromállapot” bevezetésére és kivételes hatalom gyakorlására ad lehetőséget, amennyiben az ország intézményeit, nemzeti függetlenségét, területi sérthetetlenségét veszély fenyegeti, illetve, ha nemzetközi megállapodásainak végrehajtását súlyos, közvetlen veszély fenyegeti. Nem tesz minőségi különbséget a kiváltó okok alapján, azonban 12 napos időhatárt szab a korlátozás fenntartására, melyet szükség esetén a parlament hosszabbíthat meg. A kivételes intézkedések bevezetésére csak abban az esetben van lehetőség, ha az alkotmányos közhatalom rendes működését is veszély fenyegeti¹⁴.

Spanyolország három időszakot határoz meg az alaptörvényben, melyekre előírja, hogy külön törvényi szabályozásban kell rögzíteni az elrendelés célját, feltételeit, időtartamát, valamint területi kiterjedését. A három időszakra saját tradicionális kifejezéseit használja, a fokozatok szerint lehet „riadókészültség”, „kivételes állapot”, illetve „ostromállapot”¹⁵.

Portugália egyértelműen korlátozó alkotmányi szabályozással rendelkezik, mivel pontosan meghatározza, hogy külföldi erők támadásának veszélye, a demokratikus rend fenyegetettsége vagy közveszély esetén rendelhető el „ostromállapot vagy rendkívüli állapot”¹⁶. A tartalmi szabályokra vonatkozóan azonban nem ad részletes utasítást.

Görögország alkotmányában szétválasztja a külső és a belső okok miatti fenyegetettséget, bár mindkettő esetében „kivételes állapot” kihirdetését teszi lehetővé, melynek időtartamára rendeleti irányítást ír elő. Ezekén kívül szerepel alaptörvényükben a „sürgős társadalmi szükséghelyzet”, a „rendkívül sürgős és előre nem látott szükséghelyzet” megfogalmazás, amelyet alapvetően a katasztrófhelyzetek, az elemi csapások és a tömegszerencsétlenségek kezelésének időszakára, ideiglenes jelleggel hirdetnek ki. Találunk egy meglehetősen tágan értelmezhető „egészen rendkívüli körülmények” kifejezést, azonban ez is elsősorban a katasztrófhelyzetekkel összefüggésben értelmezhető¹⁷.

Rendkívül részletes szabályozást találunk Törökország alkotmányában, amely három időszakot fogalmaz meg, s az egyes időszakok egymásra épülése is fellelhető. Legenyhébb fokozatként a szükségállapot elrendelésére ad lehetőséget. Kihirdetésére sor kerülhet természeti katasztrófák, veszélyes járványok vagy súlyos gazdasági válság esetén, területi korlátozással, illetve az ország egészére vonatkozóan és legfeljebb hat hónap időtartamra. Az erőszakos cselekmények és a közrend súlyos zavara miatt elrendelt szükségállapot is lehet területi vagy országos hatályú, ekkor azonban időbeni korlátként a rend helyreállítását határozzák meg. A

¹¹ Kovács István i. m. 428. o.

¹² Kovács István 1988. i. m. 396. o.

¹³ Kovács István–Tóth Károly (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 193. o.

¹⁴ Kovács I. 1988. i. m. 284-287. o.

¹⁵ Kovács I.–Tóth K. 1990. i. m. 331-345. o.

¹⁶ Kovács I.–Tóth K. 1990. i. m. 229. o.

¹⁷ Kovács I.–Tóth K. 1990. i. m. 120-129. o.

„kivételes állapot” megfogalmazásakor összetett, bonyolult definíciót találunk, melynek lényege, hogy a demokratikus rend és az állam elleni erőszakos fellépés esetén alkalmazható intézkedéseket tartalmazza, s egyaránt vonatkozik a külső és a belső ellenség elleni fellépésre. Fontos eleme, hogy a cselekmények mértéke túllépi a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó mértéket. Szabályozására külön törvényt rendel megalkotni. Legegyszerűbben a „hadiállapot” kihirdetését rögzíti, melynél a nemzetközi jogi szabályozásra hivatkozik¹⁸.

Részletes és pontos megfogalmazásokat találunk Németország alkotmányában, amely tartalmazza a különböző minősített időszakokat, s azok belső felosztását is. A háborúval kapcsolatban külön fejezetet alkottak, amely kimondja, hogy a „védelmi helyzet” kihirdetése fegyveres hatalom támadása vagy annak közvetlen veszélye esetén történhet, s ekkor szövetségi (központi) kormányzásra kerül sor, rendeletek kiadásával. Az alkotmány tartalmazza a védelmi helyzetet megelőző időszak szabályait is. Különválasztva jelenik meg az egyes tartományok és a szövetség létét, szabad, demokratikus alaprendjét fenyegető veszély, melyre szintén rendeleti kormányzás bevezetését írja elő. Időbeni korlátként a veszély sikeres elhárítását szabja, ekkor a rendeleti kormányzás azonnal hatályon kívül kerül. Önállóan megjelenik az alkotmányban a veszély fogalma, mely lehet egyéni, közrendet és közbiztonságot fenyegető azonnali, illetve járványveszély, természeti katasztrófa vagy szerencsétlenség¹⁹. Ezekre az esetekre is rendeleti kormányzást ír elő, kizárólag a veszély elhárításának időtartamára²⁰.

Minősített időszakok Kelet-Európa új alkotmányában

Az 1990-es évekig a kelet-európai népi demokráciák alkotmányaikban közel azonos módon foglalmazták meg a különböző minősített időszakok formáit. Az általános felosztásban szinte minden esetben a „hadiállapot”, a „háborús veszély”, a „rendkívüli és szükségállapot” szerepelt, mint a békeállapottól, a normál állami működéstől eltérő rendszer. A meghatározások tartalmi vizsgálatánál szembevetendő, hogy hangsúlyozott volt a két világháború szembesítéséből adódóan a háborús fenyegetettség. Valamennyi ország esetében utalást találunk arra, hogy a részletes szabályokat külön törvények, belső rendelkezések szabályozták. Szintén jelen volt a nemzetközi szerződésből eredő kölcsönös védelmi kötelezettség²¹.

A kelet-európai államokban lezajlott rendszerváltás következtében az egyes országokban új alkotmányokat fogadtak el vagy a korábbiakat új tartalommal töltötték meg. Ez a folyamat a térségben rendkívül rövid idő, mindössze három év alatt zajlott le²², s mindenütt a demokratikus jogrendhez való visszatérést szolgálta. Az alkotmányozási folyamat valamennyi általam vizsgált országban komoly politikai viták mellett zajlott, s az alaptörvény számos eleme azt magán is viseli, azonban a minősített időszakok feladataira vonatkozóan ez kevésbé érezhető. Sokkal inkább a hatalmi struktúra kialakítása, a hatalommegosztás, illetve az államfő, a kormány, a parlament jogosítványai miatt voltak nézetkülönbségek²³.

Csehszlovákia szétválását követően az utódok megalkották saját alkotmányukat. A Cseh Köztársaság új alaptörvénye a minősített időszakok közül mindössze egyet nevesít: a parlamentet jogosítja fel, hogy döntsön a „hadiállapot” kihirdetéséről, ha az országot támadás éri. Ugyanitt érdekes módon megmaradt a nemzetközi szerződéses kötelezettségből adódó közös védelem miatt

¹⁸ Kovács I.–Tóth K. 1990. i. m. 412-423. o. A részletes szabályozás ellenére ismeretes, hogy a kurd nemzetiségi probléma miatti tisztogató akciók során a hadsereg alkalmazására több esetben sor került, a minősített időszakok kihirdetése nélkül is.

¹⁹ Erre vonatkozó példát láttunk a 2002. augusztusi németországi árvíz kapcsán, ahol rendeleti kormányzással az erők és eszközök átcsoportosítására, kitelepítésekre, mentési munkálatokra került sor.

²⁰ Kovács I. 1988. i. m. 319-344. o.

²¹ Kovács István (szerk.): Az európai népi demokráciák alkotmányai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 77-384. o.

²² Horvát Köztársaság 1990., Bulgária, Litván Köztársaság, Románia, Szlovén Köztársaság 1991., Cseh Köztársaság, Észt Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, Lett Köztársaság, Szlovák Köztársaság 1992., Orosz Föderáció 1993. Tóth Károly (szerk.): Kelet-Európa új alkotmányai, Sík Kiadó, Budapest, 1997.

²³ Tóth K. 1997. i. m. 7-61. o.

kihirdetett hadiállapot lehetősége, noha a Cseh Köztársaság akkor egyetlen katonai szövetségnek sem volt tagja, tehát ilyen feladatra nem kerülhetett volna sor²⁴. Minősített időszak nevesítésére és feladataira vonatkozó utalás nem található sem az alkotmányban, sem a cseh alkotmányos rend alapjait meghatározó „Az alapvető jogok és szabadságjogok Chartája” című dokumentumban.

Hasonló a helyzet a másik utód, a Szlovák Köztársaság alkotmányával is. A Nemzeti Tanács döntése alapján az állam elnöke hirdeti ki a „hadiállapotot”, ha a köztársaságot támadás éri, illetve ha nemzetközi szerződéses kötelezettséget kell teljesítenie. Érdekessége a szlovák szabályozásnak, hogy az alkotmány előírása szerint hadiállapot kihirdetésekor egyúttal hadüzenetre is sor kerül (ezzel egyetlen más vizsgált alkotmányban sem találkozhatunk)²⁵. A továbbiakban – a Cseh Köztársasághoz hasonlóan – nem szerepel utalás más minősített időszakra.

Ukrajna függetlenségének kikiáltását követően meglehetősen sokáig húzódott az új alkotmány elkészítése²⁶. Az alaptörvény három időszakot nevesít, melyek belső tartalmára, jogrendjére külön törvényt kellett volna alkotni, azonban ez a mai napig nem került elfogadásra. Az ország egészére vagy egyes területeire vonatkozó „hadiállapot” bevezetésére ad felhatalmazást az államelnöknek, ha támadás veszélye áll fenn, illetve az állam függetlensége veszélybe kerül²⁷. Ebben az esetben az ország irányítását a Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács veszi át, s rendeletekkel kormányoz²⁸. Szintén az államelnök dönt a „rendkívüli állapot” bevezetéséről (Ukrajna egészén vagy egyes vidékein), azonban ennek tartalmára vonatkozóan további részleteket az alkotmány nem tartalmaz. A harmadik időszak, az ún. „rendkívüli ökológiai övezetté nyilvánítás” egyértelműen természeti eredetű veszélyek esetén az állam elnökének rendeletével, a parlament utólagos jóváhagyásával kerülhet bevezetésre Ukrajna egyes területeire²⁹.

Románia alkotmányának minősített időszakok szempontjából történő vizsgálata során már részletesebb felosztást találunk. A „hadiállapot” kihirdetésére az ország elleni fegyveres agresszió esetén az elnök jogosult úgy, hogy 24 órán belül össze kell hívnia a parlament mindkét házának közös ülését³⁰. Az alkotmány értelmében ezen felül külön törvényben kell szabályozni az „ostromállapot” és a „sürgősségi állapot” rendszerét, melyet szintén Románia elnöke hirdet ki az ország egyes részeire vagy egészére, s ebben az esetben 48 órán belül kell a parlamentet összehívni, amely a bejelentett állapot teljes időtartama alatt ülésezik³¹. Az ostrom-, illetve sürgősségi állapot belső tartalmát és a teendő intézkedéseket külön, nem nyilvános jogszabályban rögzítik.

Egykori déli szomszédunk, a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság (JSZSZK) szétesése és az új, önálló államok léte teljes mértékben rendezetlen körülmények között ment végbe. A csaknem egy évtizedig tartó háborús helyzet során valamennyien megteremtették új,

²⁴ A Cseh Köztársaság Alkotmánya 43. cikk (1), Tóth K. 1997. i. m. 91. o. A nemzetközi kötelezettségvállalás az ország NATO csatlakozása után nyert értelmet, azonban 1992-ben, az alkotmány készítésekor a Varsói Szerződés már nem élt, a NATO bővítése pedig még csak elvi síkon volt elképzelhető. A kitétel oka az, hogy – bár a cseh és szlovák állam szétválasztásáról szóló döntés nyomán megkezdődött a felosztás – a két ország föderációja még tulajdonképpen létezett, az ebből adódó egymással szembeni kötelezettségeket ezért mindkét ország valamilyen mértékben beépítette.

²⁵ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikk k), Tóth K. 1997. i. m. 320. o.

²⁶ 1991. augusztus 24-én került sor Ukrajna függetlenségének kikiáltására, az új Alkotmányt pedig csaknem öt évvel később, 1996. június 28-án fogadta el a parlament. A kettő közötti időszakban „Az ukrainai államhatalom és helyi önkormányzat szervezésének és funkcionálásának Ukrajna új Alkotmányának elfogadásáig érvényes alaptételeiről” aláírt Alkotmányos Szerződés volt életben. Ukrajna Törvénye Ukrajna Alkotmányának elfogadásáról és hatályba léptetéséről, Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának hivatalos kiadványa, Kijev, 1996.

²⁷ Ukrajna Alkotmánya 106. cikkely 20), Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának hivatalos kiadványa, Kijev, 1996. 66. o.

²⁸ A Tanács tagjai: Ukrajna elnöke, a miniszterelnök, a külügy-, a belügy- és a védelmi miniszter, valamint a Biztonsági Szolgálat elnöke. A tanács ülésein részt vehet a parlament elnöke is. Ukrajna Alkotmánya 107. cikkely, Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának hivatalos kiadványa, Kijev, 1996. 67-68. o.

²⁹ Ukrajna Alkotmánya 106. cikkely 21), Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának hivatalos kiadványa, Kijev, 1996. 66. o.

³⁰ Románia Alkotmánya 62. cikk d), 72. cikk (3) e), Tóth K. 1997. i. m. 286. o.

³¹ Románia Alkotmánya 92-93 cikk, Tóth K. i. m. 290. o.

valóban önálló alkotmányukat³². Az új Jugoszláv Szövetségi Köztársaság – amely Szerbia és Crna Gora társulása – első módosított alkotmányát úgy fogadta el, hogy az már a kihirdetés időpontjában érvénytelen volt, ugyanis az a Nemzetgyűlés Szövetségi Tanácsa (a régi JSZSZK testülete), amely elfogadta, nem volt sem törvényes, sem legitim. A két létrehozó állam külön, önállóan is kísérletet tett az alkotmányozásra, majd több módosítás, illetve népszavazás után került sor az immár érvényes dokumentum megalkotására és kihirdetésére. A minősített időszakokra vonatkozóan több helyen is találunk utalást. Elkülöníthető a „háborús állapotok” időszaka, amely magába foglalja a „hadiállapotot”, a „háborús helyzetet”, a „közvetlen háborús veszélyt”, valamint a „rendkívüli állapotot”, melyeket külső és belső események egyaránt előidézhetnek. Az alkotmány rögzíti ezek alapján, hogy a szövetségi kormány által hozott törvényerejű rendeletekkel milyen törvényben rögzített emberi- és szabadságjogok korlátozására kerülhet sor³³. Külön fejezetet találunk a hadsereg jogállásáról és alkalmazásáról, melyben szerepel, hogy feladata lehet a belső rend védelme is³⁴. 2003. február 4-én végleg eltűnt a térképről a korábbi Jugoszlávia, helyét Szerbia és Montenegró vette át, amely államszövetségi formában működik tovább. E formáció részletes értékeléséhez azonban jelenleg még nem állnak rendelkezésre a szükséges adatok.

A Horvát Köztársaság Alkotmánya mindössze egy – átfogó – minősített időszakot nevesít: a köztársaság elnöke jogosult „rendkívüli állapot” kihirdetésére háborús helyzetben, az ország külső vagy belső fenyegetettsége, a demokratikus rend veszélyeztetése esetén, illetve ha az állami testületek képtelenek arra, hogy alkotmányos feladataikat elvégezzék³⁵. Ekkor a kormány legfeljebb egy évig rendeletekkel kormányozhat, amelyeket a parlament – később – megerősít.

A harmadik szomszédos utódállam, Szlovénia új, teljes önállóságot deklaráló alkotmányának parlamenti elfogadása közvetlen katonai támadást vont maga után³⁶. A konfliktus lezárását követően kihirdetett alaptörvény két minősített időszakot határoz meg, bár a kettőt élesen nem választja el egymástól. E szerint a „hadi- vagy a rendkívüli állapot” kihirdetésére akkor kerülhet sor, ha jelentős és általános veszély fenyegeti az állam létét³⁷. Ilyenkor az országgyűlés a kormány javaslatai alapján törvényerejű rendeletekkel irányít. A parlament akadályoztatása esetén a köztársasági elnök adhat ki ugyancsak törvényerejű rendeleteket, melyeket később az országgyűlés elé kell terjesztenie jóváhagyás végett³⁸.

Szomszédaink vizsgálatán túl áttekintettem, hogy néhány szintén jelentős kelet-európai állam miként rendelkezik a minősített időszakokról. A volt Szovjetunió balti utódállamai önálló fejezetként rendelkeznek a nemzetvédelem kérdéseiről, azonban ezen belül sem találunk lényegi eltérést a korábban megfogalmazottaktól³⁹.

A hazánkhoz leginkább hasonló, s a térségben alkotmányi szinten legpontosabb szabályozást a Lengyel Köztársaság esetében találjuk, ahol két időszakot különítenek el. Az állam külső fenyegetettsége, fegyveres támadás esetén a köztársasági elnök a parlament döntése alapján „hadiállapotot” vezethet be a köztársaság területének egy részén vagy egészén⁴⁰. Ugyancsak a köztársasági elnök rendelheti el „rendkívüli állapot” bevezetését legfeljebb 3 hónap időtartamra

³² A JSZSZK szövetségi alkotmányán túl valamennyi tagállam rendelkezett saját alkotmánnyal is, s kezdetben ezek módosításával feszegették a föderáció kereteit. A módosításokat a jugoszláv parlamentnek kellett jóváhagyni, ami rendszerint csak részben történt meg, bizonyos részeket egyszerűen figyelmen kívül hagytak vagy alkotmányellenesnek minősítettek. Ilyen volt például a szlovén alkotmány X. számú módosítása, amely az önrendelkezési jog kinyilvánítása alapján lehetővé tette volna a kiválás és az egyesülés jogának önálló gyakorlását. Tóth K. i. m. 30. o.

³³ A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 100. cikk 10), Tóth K. i. m. 175. o.

³⁴ A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 135-140. cikk, Tóth K. i. m. 180. o.

³⁵ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 101. cikk, Tóth K. i. m. 153. o.

³⁶ 1991. június 25-én a szlovén országgyűlés elfogadta új alkotmányát, amelyben kinyilvánítja függetlenségét és szuverenitását. Erre válaszként a jugoszláv hadsereg támadást indított Szlovénia ellen, melyet 10 nap alatt visszavertek. Az ezt követő fegyverszüneti megállapodást és nemzetközi tárgyalásokat követően került sor Szlovénia elismerésére. Tóth K. 1997. i. m. 33. o.

³⁷ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 92. cikk, Tóth K. 1997. i. m. 343. o.

³⁸ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 108. cikk, Tóth K. 1997. i. m. 346. o.

³⁹ Az Észt, Lett, Litván Köztársaság Alkotmánya, Tóth K. 1997. i. m. 111., 206., 214. o. Valamennyien a hadiállapot és a rendkívüli állapot kihirdetésének lehetőségét biztosítják, azonban sehol nem válik el élesen a belső tartalom.

⁴⁰ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 36. cikk 1), Tóth K. 1997. i. m. 192. o.

(melyet a parlament legfeljebb egy alkalommal, újabb három hónapnál nem hosszabb időre meghosszabbíthat), az ország egyes részeire vagy egészére, ha veszélybe kerül az állam belső biztonsága, illetve ha elemi csapás következik be⁴¹. Az alkotmány törvényalkotási feladatot is meghatároz a hadi- és rendkívüli állapot részletes belső szabályaira.

Összegezve megállapítható, hogy sem az Európai Unióban, sem a vizsgált többi államban nem találunk egységes, azonos szabályozást. Valamennyi ország történelmi és politikai hagyományai szerint, egyéni módon nevezi el és tölti meg tartalommal a minősített időszakokat. Általánosítható szabályt, megnevezéseket nem találunk, s az új alkotmányi megfogalmazásokban sem törekednek egységes európai nyelvezetre.

1.2. A MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATOK HAZAI ÉRTELMEZÉSE, TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA

A minősített időszakok magyar szabályozása esetében elsősorban az alkotmányos előírások változásait vizsgáltam. Nem jogtörténeti áttekintést kívánok adni, csak a mai szabályozáshoz hasonló alapokat kívántam összevetni a jelenlegi törvényi feltételekkel. A második világháború utáni időszaktól kezdve kerestem ki azokat a főbb előírásokat, amelyek valamilyen formában utalást adhatnak a minősített időszakok tartalmi és intézkedési hátterére. Külön választottam a rendszerváltás előtti, illetve az azt követő szabályozást, mivel az a vizsgált téma szempontjából – mint később látható – vízváltásnak tekinthető. A jövőre vonatkozó változásokat, illetve azok lehetőségét külön vizsgáltam. Az értelmezéseknél az alkotmányos előírásokból indultam ki, s azokkal összefüggésben kerestem a további törvényi szabályokat, ahol fellelhetőek voltak.

1.2.1. A magyar törvényi szabályozás a rendszerváltás előtt

A második világháborút követő rendezési időszak jelentős eseménye volt a Magyar Népköztársaság Alkotmányának elfogadása és kihirdetése⁴². Ebben a minősített időszakokra vonatkozóan meglehetősen kevés hivatkozást találunk. Mindössze a „háború vagy egyéb rendkívüli körülmények” esetére írta elő, hogy az országgyűlés ülésein dönt a teendő intézkedésekről⁴³. Az Alkotmány nem adott magyarázatot arra, hogy ezek a bizonyos rendkívüli körülmények milyen belső tartalommal bírnak, s a parlament döntései alapján teendő intézkedések végrehajtása hogyan történik. Az akkor hatályos további törvényekben a részletes értelmezés nem található. A korszak azóta is vitatott, sokféleképpen értékelt demokrácia-felfogásából adódóan a jogi szabályozás háttérbe szorult a politikai döntések mellett, a személyi döntések és egyedi rendelkezések súlya miatt nem került sor részletes szabályok kidolgozására.

Az első érdemi változás 1972-ben történt, amikor az országgyűlés döntéshozatali feladatkörét kiegészítették. Megjelent az „állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély” fogalma, melynek létét, illetve megszűntét az Elnöki Tanács állapítja meg, s hirdeti ki, valamint annak ideje alatt Honvédelmi Tanácsot hozhat létre⁴⁴. Erre a módosításra is építve jelent meg a honvédelemről szóló törvényi szabályozás rendkívüli intézkedéseket tartalmazó része, amely a háború vagy az állam biztonságát fenyegető veszélyeken túl a közrend és közbiztonság védelme, valamint elemi csapás esetére is lehetővé tette, hogy az Elnöki Tanács, a Minisztertanács, illetve felhatalmazásuk birtokában akár az illetékes miniszter is rendeletekkel szabályozza az eseményekkel összefüggő kérdéseket, illetve szükséges mértékben jogok korlátozásáról is dönthetett⁴⁵. Itt sem találjuk meg

⁴¹ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 37. cikk 1), Tóth K. 1997. i. m. 192. o.

⁴² 1949. évi XX. törvény az Alkotmányról, az eredeti, 1949. augusztus 20-án hatályba lépett szöveg és változásai, Complex CD Jogtár, 2004. 5. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest (továbbiakban: Complex CD Jogtár).

⁴³ 1949. évi XX. törvény 18. § (2), Complex CD Jogtár.

⁴⁴ Az Alkotmány módosítása az 1972. évi I. törvénnyel, mely a fenti előírásokat a 31. § (1) és (2) bekezdésekbe emelte be. Complex CD Jogtár.

⁴⁵ 1974. évi I. törvény a honvédelemről Rendkívüli intézkedések, XVII. fejezet: A rendkívüli intézkedésekre vonatkozó általános rendelkezések 54. § (1)-(5), Complex CD Jogtár.

azonban az értelmező szabályokat. Új elem viszont a közrend és közbiztonság védelme, valamint az elemi csapások következményeinek elhárítása miatt bevezetendő rendkívüli intézkedések köre, amely már a belső tartalom vizsgálatára utal⁴⁶.

A honvédelmi törvény végrehajtására kiadott minisztertanácsi, valamint honvédelmi miniszteri rendeletek új elemet nem tartalmaztak, az említett fejezetekhez nem kapcsolódtak⁴⁷.

A jogi háttér vizsgálatánál meg kell említeni azokat a dokumentumokat, melyek a közrend és közbiztonság védelme érdekében végrehajtandó határőrségi feladatokat szabályozták. Az állam- és közbiztonságról szóló 1976. évi 17. törvényerejű rendelet meghatározta a fegyveres erők és testületek ilyen irányú feladatait⁴⁸, azonban sem ez, sem a Határőrség tevékenységének szabályozására kiadott 40/1974. Minisztertanácsi rendelet⁴⁹ nem tartalmaz a minősített időszakokra vonatkozó konkrét vagy akár általános kitélt. A részfeladatokat kizárólag a harckészültségre és mozgósításra vonatkozó belső, minősített okmányok rögzítették.

A rendszerváltásig készített alkotmány- és törvénymódosítások gyakorlatilag semmilyen további változást nem hoztak a szabályozási rendszerben.

1.2.2. A jelenleg hatályos törvényi szabályozás

A szabályozási rendszer gyökeres változását hozta a rendszerváltáshoz kapcsolódó alkotmánymódosítás. Az 1989. évi XXXI. törvény alapjaiban változtatta meg az alkotmányt, s új fogalmakat vezetett be a minősített időszakok értelmezésére. Ezek képezik a mai szabályozók alapját. Az Alkotmányon kívül törvényi szintű meghatározásokat találhatunk a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényben, illetve a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvényben. A minősített időszaki jogrendre, részletes szabályokra vonatkozó önálló törvényi szabályozás sajnos ezideig nem született meg⁵⁰.

A Magyar Köztársaság hatályos alkotmánya négy minősített időszakot különít el (*1. számú melléklet*).

Rendkívüli állapot

Rendkívüli állapot „hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén” kerülhet kihirdetésre⁵¹. A veszély iránya tehát külső. Az Alkotmány szerinti tényállás háborús veszély (idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye), illetve hadiállapot (maga a háború) lehet. Ekkor kerülhet sor minősített időszakként rendkívüli állapot kihirdetésére, valamint a Honvédelmi Tanács létrehozására. A Tanács, mint hatalmi centrum rendeleteket alkothat, intézkedéseket hozhat, egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti (kivétel ez alól maga az Alkotmány), illetve azok előírásaitól eltérhet. A Tanács rendeletei a rendkívüli állapot megszűntét követően hatályukat veszítik, kivéve, ha az országgyűlés valamely rendelkezés fenntartása mellett dönt (ekkor is csak időszakos fennmaradással bírhat).

⁴⁶ 1974. évi I. törvény a honvédelemről Rendkívüli intézkedések, XVIII. fejezet: Rendkívüli intézkedések az állam- és közbiztonság fenntartására 55. § (1)-(8), Complex CD Jogtár.

⁴⁷ 6/1976. (III. 31.) MT rendelet, illetve 2/1976. (VI. 17.) HM rendelet az 1974. évi I. törvény végrehajtására, Complex CD Jogtár.

⁴⁸ 1974. évi 17. tvr. az állam- és közbiztonságról 2-9. §, Complex CD Jogtár.

⁴⁹ 40/1974. (XI. 1.) MT rendelet a Magyar Köztársaság államhatárának őrzetéről, Complex CD Jogtár. Hasonló a helyzet a 39/1974. (XI. 1.) MT rendelettel, amely a rendőrségről szól és szintén nem tartalmaz egyetlen, a minősített időszakokra vonatkozó kitélt sem.

⁵⁰ Az Alkotmány 19/B. § (1) c) a rendkívüli állapotra, a 19/C. § (2) a szükségállapotra vonatkozóan írt elő törvényalkotási kötelezettséget, azonban ezen jogszabályok megalkotása nem történt meg. Complex CD Jogtár.

⁵¹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 19. § (3) bekezdés h) pont, Complex CD Jogtár.

Ide sorolandó a szövetségi kötelezettségből adódó feladatok végrehajtása is, melyet a Washingtoni Szerződés 5. cikkelye ír elő a NATO tagállamai részére, tehát ilyen feladatok teljesítéséhez kapcsolva is sor kerülhet a rendkívüli állapot kihirdetésére.

A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény rendelkezik arról, hogy a szükség- és rendkívüli állapotra vonatkozó törvények meghozataláig a 199-248. §-okban megfogalmazott előírásokat kell alkalmazni⁵². Ezek a cikkelyek tartalmazzák a rendkívüli intézkedések körét (2. számú melléklet), s ebből merítve lehet lebontani az egyes szervek, szervezetek lehetséges főbb feladatait. Maga a törvény újabb megfogalmazást nem ad, az Alkotmány megfogalmazását átveszi, s arra hivatkozva tartalmazza a lehetséges intézkedéseket, tennivalókat.

Szükségállapot

A szükségállapot elrendeléséhez alapot szolgáltató szükséghelyzet tartalmi szempontból sokkal szélesebb kört fog át. A veszély iránya ez esetben belső és három fő csomópont köré rendezhető:

- az ország alkotmányos rendjének megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények bekövetkezése;
- az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények;
- az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás, tömegszerencsétlenség bekövetkezése⁵³.

A felsoroltak bármelyikének bekövetkezése a szükséghelyzet megállapítását és ennek nyomán szükségállapot kihirdetését vonja maga után. Ez a minősített időszak fedheti le a cselekmények legszélesebb körét, hiszen az állam működőképessége, biztonsága ellen elkövetett támadás közelíti a háborús viszonyokat, míg az alsó küszöbként jelentkező természeti vagy ipari katasztrófa teljesen más megoldási változatokat követel. A kettő között szereplő erőszakos cselekmények köre a terrorcselekmények bekövetkezési valószínűségének növekedésével, a fenyegetettség előtérbe kerülésével napjainkban kiemelt jelentőséget kapott. A hatalmi centrum ebben az esetben a köztársasági elnök, aki rendeletekben határozza meg a különböző szervek, szervezetek feladatait, illetve bizonyos jogosultságait átadhatja a kormánynak. A honvédelemről szóló törvény előírásai alapján ugyanazon rendkívüli intézkedések elrendelésére kerülhet sor, mint a rendkívüli állapot kihirdetése esetén (2. számú melléklet), eltérés csak a rendeletalkotó személyében van (Honvédelmi Tanács – köztársasági elnök).

Veszélyhelyzet

Az Alkotmány a veszélyhelyzetre vonatkozó meghatározása annak kiváltó okaként az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapást jelöli meg. Ezt kiegészíti azzal, hogy a következmények elhárításához szükséges feltételek megteremtése érdekében is elrendelhető ez a minősített időszak⁵⁴. A kiváltó ok tehát egyértelműen katasztrófa, melynek kapcsán kormányzati szintű intézkedések meghozatala válik szükségessé. A veszélyhelyzet kezeléséhez szükséges rendeleteket a kormány jogosult meghozni. Ebben az esetben is a honvédelemről szóló törvény határozza meg mindazon intézkedések körét, amelyeket a kormány tehet (2. számú melléklet⁵⁵). A szabályozást és értelmezést bővítette az 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről, amely az alkotmányi meghatározástól némileg eltérő módon a

⁵² 1993. évi CX. törvény a honvédelemről I. fejezet A honvédelem alapjai 3. § (2) Ugyanitt a (3) bekezdés szab határidőt 1997. december 31-ig a vonatkozó önálló törvény elkészítésére, azonban a jelenleg ismert törvényalkotási menetrendben ezek nem szerepelnek (www.mkogy.hu).

⁵³ Magyar Köztársaság Alkotmánya 19. § (3) i) pontja, Complex CD Jogtár.

⁵⁴ Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) i) pontja, Complex CD Jogtár.

⁵⁵ A melléklet – összehasonlításul – tartalmazza az általam későbbiekben bemutatott egyik módosítás szerinti „megelőző védelmi helyzet” során elrendelhető korlátozásokat is.

szükségállapotot el nem érő mértékű állapotként határozza meg a veszélyhelyzetet⁵⁶. Az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságán túl megjelenik a környezet veszélyeztetése, valamint az elemi csapás, mint kiváltó ok mellett az ipari baleset is, tehát ez a törvény jelentősen szélesítette a fogalmat.

A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény további pontosításokat is tartalmaz. Értelmező rendelkezéseiben megadja a fontosabb fogalmak meghatározásait⁵⁷, valamint részletesen tisztázza a veszélyhelyzet kihirdetésével, a kormányrendeletek kiadásával kapcsolatos tennivalókat, pontosan megfogalmazza a kormány, a belügyminiszter, valamint az alárendeltségébe, illetve irányítása alá tartozó szervek, szervezetek főbb feladatait. A törvény végrehajtására kiadott kormányrendelet⁵⁸ tartalmazza a Kormányzati Koordinációs Bizottság, mint a kormány katasztrófavédelemmel kapcsolatos döntései előkészítéséért, a döntések összehangolásáért felelős szerv összetételét, részletes feladatait, valamint a védelmi bizottságok és önkormányzati vezetők tennivalóit. Ezzel párhuzamosan készült el a BM szerveinek tevékenységét szabályozó rendelet⁵⁹, amely egyrészt a katasztrófavédelem szervezetének szintenkénti feladataira vonatkozik, másrészt meghatározza a belügyminiszter alárendeltségébe tartozó más szervek, így a Határőrség feladatait is.

A törvényi előírásokat vizsgálva megállapítható, hogy ez az időszak a leginkább szabályozott, mivel az Alkotmányon túl megtalálhatóak a szükséges törvények, végrehajtási rendeletek, illetve a különböző szervek belső szabályozói is. A rendszabályok működőképességét több esetben bizonyították árvízi, baleseti vagy éppen hó okozta veszélyhelyzetekben.

Külső fegyveres csoportok váratlan betörése

Ez az időszak ún. „nem nevesített” minősített állapotként került be az alkotmányi szabályozásba. Az 1991-ben kirobbant délszláv háború számos negatív hatása érintette a Magyar Köztársaságot. Ezek a határ mentén lezajlott incidensek – melyek során idegen hatalom fegyveres támadásának nem minősülő mértékben és módon, kisebb létszámú fegyveres csoportok lépték át rövid időre az államhatárt, illetve különböző légi támadó eszközök sértették meg az ország légterét – szükségessé tették, hogy a törvényi szabályozásba bekerüljön a gyors reagálás lehetősége. A fegyveres erők harci alkalmazásának elrendelése országgyűlési engedélyhez kötött, ezekben az esetekben azonban csak korlátozott mértékű erő alkalmazására van szükség, ráadásul ilyenkor az elhárításra rendelkezésre álló cselekvési idő rendkívüli mértékben lecsökken. Ezért kapott a kormány felhatalmazást az azonnali intézkedések meghozatalára, az országgyűlés hatáskörének érintetlenül hagyásával (természetesen az országgyűlés felé előírt tájékoztatási kötelezettség elrendelésével). Így került be az Alkotmányba az a paragrafus, amelynek értelmében lehetővé válik a gyors reagálás a rendkívüli állapot elrendelése nélkül⁶⁰. A törvény indoklása egyben tartalmazza azt is, hogy a Határőrség feladata az országhatár védelme az államhatár mentén bekövetkezett olyan erőszakos, jogellenes cselekmények, fegyveres incidensek esetén, amelyek elhárításához nem kell elrendelni a rendkívüli vagy szükségállapotot.

Az ilyen incidensek bekövetkezése kapcsán kihirdetett minősített időszak és a Magyar Honvédség alkalmazása indokolatlanul nemzetközi feszültség gerjesztésének forrása lehet. A Határőrséget tehát alkalmassá kellett tenni arra, hogy ezeket a feladatokat el tudja látni. Azonban, ha ezt követően idegen hatalom fegyveres támadása éri az országot, a tervekben meghatározott

⁵⁶ 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről 2. § (2) bekezdése. Ugyanezen törvény a többi minősített időszakra vonatkozó fogalmat változtatás nélkül átveszi, Complex CD Jogtár.

⁵⁷ A törvény 3. §-ban található katasztrófa, katasztrófaveszély, katasztrófahelyzet, katasztrófa sújtotta terület fogalma. Complex CD Jogtár.

⁵⁸ 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról. Complex CD Jogtár.

⁵⁹ 48/1999. (XII. 15.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól és a védekezés végrehajtásának rendjéről, valamint e szervek irányítási és működési rendjéről. Complex CD Jogtár.

⁶⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 19/E. §, melyet az 1993. évi CVII. törvénnyel 1994. január 1-jén léptettek hatályba. Complex CD Jogtár.

határvédelmi alegységeket be kell építeni a fő fegyveres erő kötelékébe, hogy egységes irányítás alatt a honvédséggel együtt részt vegyenek a védelmi műveletek végrehajtásában. A honvédelemről szóló törvényben meghatározták a kormány mindazon korlátozási lehetőségeit, amelyek biztosíthatják a kialakult helyzet kezelését (2. számú melléklet).

A NATO-hoz történő csatlakozást követően sor került az Alkotmány vonatkozó előírásának módosítására. A szövetséges fegyveres erők – a tagságból eredő kollektív védelmi feladatok ellátása, valamint az ország területének légvédelmi és repülőkézsültségi erőkkel való oltalmazása érdekében – parlamenti felhatalmazás nélkül, a kormány engedélyével láthatnak el önjáratot⁶¹.

1.2.3. A tervezett jogszabályi módosítások

A minősített időszakokra vonatkozó jogalkotás részeként 2003-ban a Magyar Köztársaság kormánya elkészített több törvénytervezetet, melyekből néhány főbb tartalmi elemet mutatok be. Ezek a javaslatok egyrészt a hiányzó szabályozást hivatottak pótolni, másrészt a meglévő minősített időszaki szerkezetet kívánták új, korszerű alapokra helyezni.

Az elsőként elemzett tervezet⁶² a minősített időszakok új felosztását adja (3. számú melléklet). A jelenlegi három helyett két időszakot különböztet meg:

1. „Kivételes állapot”, amely egy időszak alá vonja a jelenlegi „rendkívüli” és „szükségállapotot”. A „rendkívüli állapot” köréből megtartja a „hadiállapotot” és az „idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélyét”, illetve a „szükségállapotból” az erőszakos cselekmények körét. A „szükséghelyzet” fogalmát szűkíti azzal, hogy kiemelte belőle az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás, ipari szerencsétlenség esetét.
2. „Katasztrófaállapot”, amely az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás, ipari szerencsétlenség és az ezeket előidéző emberi cselekvések esetén (más változatban társadalmi, technikai vagy természeti eredetű események esetén) hirdethető ki. Kiváltja a jelenlegi veszélyhelyzet, valamint a szükségállapot fogalomkörének egy részét, egységes szabályozás alá helyezve.

A kivételes állapothoz kapcsolva megjelenik a „kivételes állapotot el nem érő helyzetek” (válsághelyzet) fogalma, amely:

- idegen hatalom fegyveres támadásának veszélye vagy valamely szövetséges tagállam ellen irányuló támadás veszélye esetét, illetve
- a fegyveres erők belföldi és külföldi alkalmazása, a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy az ország területéről kiinduló alkalmazása, békeműveletekben való részvétele, a fegyveres erők külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenysége, külföldi állomásoztatása, valamint külföldi fegyveres erők magyarországi állomásoztatása esetét jelenti.

A tervezet részletesen tartalmazza a válságkezelés feladatait, az abban résztvevő központi, területi és helyi szervek jogait és kötelelességeit.

Az előterjesztés lényeges eleme, hogy módosítani kívánja a Határőrség jogállását. Fegyveres erő a Magyar Honvédség maradna, a Határőrség a fegyveres erők kötelékéből jogállásában is tisztán a rendvédelmi szervek körébe kerülne át⁶³.

⁶¹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya módosítása a 2000. évi XCI. törvénnyel, mely a NATO tagsághoz kapcsolódó változtatásokat építette be, s 2000. június 27-én lépett hatályba. Érdekessége a módosításnak, hogy a csatlakozást követően több mint egy esztendő elteltével lépett hatályba, miközben a koszovói háború kapcsán számos esetben már alkalmazható lehetett volna a törvény több előírása.

⁶² Törvénytervezet a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, valamint törvénytervezet a kivételes állapotot el nem érő helyzetekről.

Nem érinti a módosítás az Alkotmány 19/E. §-t, tehát a külső fegyveres csoportok váratlan betörésének esetére vonatkozó jelenlegi szabályozás és feladatrendszer változatlanul marad.

A tervezet törekszik a fogalomrendszer egységesítésére. A jelenlegi megfogalmazásokban keveredik a „helyzet” és „állapot” meghatározás, a javaslatok ezt már helyesen vezetik le, azaz a különböző „helyzetek” nyomán vezethetők be az annak megfelelő „állapotok”.

A „veszélyhelyzet” és a „szükségállapot” fogalmában jelenleg meglévő azonosság, amely a természeti csapás, ipari szerencsétlenség körére vonatkozik, egységes szerkezetbe kerül, ami a teendő intézkedések szempontjából mindenképpen indokolt.

A fenti tervezetet az Országgyűlés a 2003. évi őszi ülészen tárgyalta volna, s elfogadása esetén 2004. január 1-jei hatállyal lépett volna életbe. Beterjesztése azonban elmaradt, s az értekezés lezárásának időpontjában nem szerepel a jogalkotási menetrendben.

A másik elemzett törvénymódosítás-tervezet⁶⁴ kevésbé részletes átalakítást fogalmaz meg. A korábbi változattal megegyezően ez is kitzte a Határórség kiemelését a fegyveres erők köréből és a Rendórséggel egyútt a rendvédelmi szervek körébe helyezi. A tervezet nem tér ki a Határórség katonai védelmi feladataira, azonban általános indokolásában kimondja, hogy a szervezet feladatait tekintve nem az ország területét a külső fegyveres támadásokkal szemben védelmező Magyar Honvédséghez, hanem a belső rendet fenntartó rendvédelmi szervekhez áll közelebb, ezért a jogállását célszerű megváltoztatni.

A módosítás kimondja, hogy a minősített időszakok jelenlegi szabályozása hézagos, nem igazodik a megváltozott biztonságpolitikai környezethez, kihívásokhoz. Ennek nyomán új minősített időszak, a „megelőző védelmi helyzet” bevezetését tervezi. Ennek kihirdetésére és fenntartására külső fegyveres támadás közvetlennek nem nevezhető veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében kerülhet sor. Ekkor az Országgyűlés ad felhatalmazást a kormány részére, hogy a veszély elhárításához, illetve a szövetségi kötelezettség teljesítéséhez szükséges intézkedéseket tegye. A megelőző védelmi helyzet a békeidőszaki rendhez képest magasabb fokú védelmi készséget jelent, azonban a rendkívüli állapottól eltérően nem ad lehetőséget az alapvető jogok széleskörű felfüggesztésére. A javaslat lehetővé teszi, hogy a kormány az országgyűlési döntés meghozataláig terjedő időszakban megindíthassa a felkészülést. Felhatalmazást ad számára olyan intézkedések meghozatalára, amelyek biztosítják, hogy a közigazgatás, a Magyar Honvédség, valamint a rendvédelmi szervek késedelem nélkül elláthassák az országot fenyegető veszély vagy a szövetségi kötelezettség teljesítése által megkívánt feladataikat.

A javaslat gyakorlatilag a meglévő minősített időszakokat változatlanul hagyja, csak kibóvíti azok körét (4. számú melléklet). Nem oldja fel azokat a fogalmi és tartalmi ellentmondásokat, melyeket az előzőekben vizsgált változat megtett volna. Ugyancsak érintetlenül hagyja a válság- és konfliktuskezelésre vonatkozó előírásokat, így a Határórség jogállásának változása nem hozza magával a feladatrendszer átalakítását.

⁶³ Az Alkotmány módosítás-tervezet 10. § szerint az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének h) pontja: „rendvédelmi szervek: a rendórség, a határórség, a katasztrófavédelem, a vám- és pénzügyórség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok”. Míg a 11. § szerint az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése: „A fegyveres erők (Magyar Honvédség)...”

⁶⁴ A T/11431. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, illetve a honvédelmi miniszter T/12472. számú törvényjavaslata a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, Budapest, 2004. szeptember, (www.mkogy.hu).

1.2.4. Az Európai Unióhoz történő csatlakozáshoz kapcsolódó, várható jogszabályi módosítások

Az Európai Unióhoz történő csatlakozáshoz kapcsolódóan napjainkig is számos jogszabály módosítására került sor. A vizsgált téma szempontjából azonban ezek többsége nem meghatározó, illetve közvetlenül nem befolyásolja a végrehajtandó konkrét feladatokat.

A vizsgálat szempontjából az egyik jelentős változás a közigazgatási rendszer átalakítása lesz. Ennek keretében kialakításra kerülnek a régiók, amelyek több irányból is jelentős változásokat eredményeznek. Megváltoztathatják a minősített időszakok mindegyikére vonatkozó irányítási rendszert, ezáltal módosítani szükséges a védelmi bizottságok szervezeti és működési kereteit. A régiók uniós kapcsolódása folytán a megyei rendszerek helyett nem tisztán magyar közigazgatási rendszereknek kell együttműködni már a megelőzéstől, tervezéstől kezdve. Különösen fontos lehet, hogy az uniós térség központja adott esetben nem azonos a magyar regionális központtal, tehát sokkal szélesebb körben szükséges egyeztetni a feladatokat, mint jelenleg. Ugyanakkor a hazai regionális rendszer önálló működése alapfeltétel, az állam szempontjából meghatározó marad. A regionális szervezés érinti a több minősített időszakban is kiemelt szerepet játszó védelmi bizottságok rendszerét, vezetését, hatáskörét és illetékességét.

Ugyancsak jelentős módosítások várhatóak a rendészeti, rendvédelmi szervek diszlokációjában, hatáskörében és illetékességében. (Jelenleg a Határőrség és a Rendőrség is a megyei rendszerhez igazítottan működik. Mind szervezetükben, mind kapcsolatrendszerükben gyökeres változás várható.)

Az Európai Unióhoz szorosan kapcsolódó Schengeni Egyezmény⁶⁵ előírásainak megfelelően kialakított külső és belső határok rendszere – több más szerv mellett – a Határőrség szervezetére, tevékenységére is komoly befolyással bír. A fejlesztések, módosítások iránya az utóbbi évek során igyekezett alkalmazkodni a várható csatlakozási menetrendhez, azonban számos nyitott kérdés (például Szlovákia tagsága) miatt ez csak főbb vonalaiban volt megoldható. Az egyezmény előírásainak megfelelően jelentős eltérés mutatkozik az uniós külső és belső határainak ellenőrzésében, ezért a schengeni előírások teljes életbelépéséig új szervezeti struktúra kialakítására is sort kell keríteni. Ebben a kérdésben további gondot jelent, hogy az említett időre várhatóan ismételten bővülni fog az Európai Unió⁶⁶. Ez egy különlegesnek is nevezhető külső-belső határ formációt alakít ki, magával vonva az ennek megfelelő határőrségi átszervezést is.

Az átalakításhoz kapcsolatosan részletesen ki kell dolgozni az ország belső régióiban történő ellenőrzés⁶⁷ elveit és módszereit. A kompenzációs intézkedések hatékonyságának növelése érdekében a már megkezdett gyakorlatnak megfelelően nem csak az államhatár mentén, hanem az ország teljes mélységében szükséges a rendészeti, idegenrendészeti szűrés, melynek egyik legfőbb alkotóeleme a határőrségi mobil erő lehet.

A NATO szerepvállalása a különböző nemzetközi szervezetek fórumain folyamatos viták tárgya. Az utóbbi évek – főként amerikai – lépései nyomán várható, hogy a szövetség erőinek alkalmazására Európában kisebb mértékben kerül sor. A feladatokat a biztonságot fenyegető tényezők jellegének megfelelően az Európai Unió különböző, többnemzetiségű, speciális kötelekeinek szükséges átvennie. A veszélyforrások között feltételezhetően továbbra is előkelő helyet foglalnak el azok, amelyekkel szemben a rendvédelmi jellegű kötelekek alkalmazása lehet célszerű és hatékony⁶⁸.

⁶⁵ A közös határokon történő ellenőrzés fokozatos eltörléséről szóló 1985. június 14-én aláírt és létrejött Schengeni Egyezmény, illetve az 1990. június 19-én aláírt Schengeni Végrehajtási Egyezmény.

⁶⁶ A napi politikai híradásokban Horvátország és Románia 2007. évi lehetséges csatlakozása szerepel.

⁶⁷ A belső régiókban történő ellenőrzés részleteit a komplex ellenőrző rendszer működtetésének bemutatása során a bevetési szervek feladatai között részletesen ismertettem.

⁶⁸ Az európai biztonsági stratégia kiemelt helyen kezeli az illegális migráció, kábítószer-bűnözés, embercsempészet és -kereskedelem, valamint a terrorizmus, a fegyverkereskedelem és a szervezett bűnözés körét.

A NATO csökkenő európai szerepvállalásához kapcsolódóan növekedhet az Európai Unió saját katonai-rendvédelmi típusú szervezeteinek jelentősége. Ezek közül is kiemelkedik a Nyugat Európai Unió, amely korábban jórészt a NATO erőfőlénye és a katonai szervezetek dublázásának elkerülése miatt szorult háttérbe. Napjainkra egyre inkább az európai biztonság egyik letéteményesévé válik. A megalakuló gyorsreagálású erők, valamint a tervezett különböző rendészeti (köztük határrendészeti) kötelékek feladata lesz a biztonságra veszélyt jelentő helyzetek, válságok, konfliktusok kezelése.

A Magyar Köztársaság jelentős részt vállalt a világ és ezen belül is kiemelten Európa konfliktusainak kezelésében. A magyar katonák, rendőrök, határőrök évtizedek óta jelen vannak a békefenntartásban, megfigyelő és egyéb missziókban. A jövő e szempontból nem hozhat mást, mint a további, egyre aktívabb közreműködést. A konfliktusok, válságok, veszélyek korábban már említett jellegéből, valamint a feladatrendszer integrációjából adódóan a Határőrség állománya – függetlenül a szervezet jogállásától – kötelékeivel vagy egyes személyekkel az elkövetkezőkben is részt vesz a különböző műveletekben. A NATO válságkezelő tevékenysége, illetve a Nyugat Európai Unió katonai és rendvédelmi műveletei is egyre inkább a rendvédelmi tevékenységre professzionálisan felkészített (többek között határőrségi) személyi állomány igénybevétele felé mutat.

Mind a NATO, mind a Nyugat Európai Unió kötelékében történő várható alkalmazás szükségessé teszi a jelenlegi engedélyezési rendszer könnyítését. A megfelelő jogszabályi háttérrel biztosítani szükséges egyrészt a magyar erők és eszközök határon túli, másrészt az uniós szervezetek magyarországi gyors alkalmazhatóságának törvényi feltételeit. Ezekre a módosításokra akkor kerül sor, ha kialakul az egyesített európai fegyveres erők és rendészeti organizációk végleges szervezeti és alkalmazási kerete.

1.3. AZ 1. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ RÖVID KÖVETKEZTETÉSEK

A vizsgálat alapján általános következtetésként megfogalmazható, hogy valamennyi uniós, illetve csatlakozni szándékozó állam rendelkezik alaptörvényében, alkotmányában a minősített időszakok valamilyen szabályozásával. Az egyes országok eltérő fogalmakat használnak, azonban a fő hangsúlyt mindenütt a katonai (háborús) veszélyekre helyezték. Az összehasonlítás bizonyítja, hogy nincs általános, mindenki által azonosan meghatározott fogalomrendszer. Valójában a biztonságot fenyegető fő veszélyek sem a hagyományos értelemben vett katonai fenyegetettséghez kapcsolhatók, tehát ez a fajta szabályozás már nem vehető át más államok, közösségek jogrendjéből. Mindezeket túl még törekvés sem mutatkozik ennek azonos alapokra helyezésére, egységesítésére.

A vizsgált szabályozás alapján megállapítható, hogy nincs olyan meglévő fogalom- és szabályrendszer, amely kötelező érvénnyel megjelenhetne hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozását követően. A közös kül- és biztonságpolitika nem rendelkezik a minősített időszakokra vonatkozó kötelező fogalmak bevezetéséről, s ez nem jelenik meg a tagállamok által használt terminológiában sem.

A hatályos és a tervezett magyar szabályozás nem tér el az európai gyakorlattól. Megállapítható, hogy a jelenlegi meghatározások, előírások pontosak, kifejezett értékük, hogy az általánosnál részletesebben megtalálhatóak benne a veszélyeztető tényezőkkel kapcsolatos alapfogalmak, illetve a minősített időszakok során bevezetendő korlátozások. Ezek a tervezett módosítások után is változatlanul maradnak, nem érintik a kötelezettségekre, jogokra, illetve mindezek korlátozására vonatkozó előírásokat.

A Magyar Köztársaság minősített időszaki jogrendjére, feladatrendszerére, a szervezet és a működés elveire, valamint gyakorlatára vonatkozó előírások, további szabályozók a hazai sajátosságok, érdekek és értékek figyelembevételével alakíthatóak ki, nincs olyan példa, amely jelentős módosítás nélkül, általános érvénnyel alkalmazható lenne.

Az átvethető példák, minták hiányában azt kell megvizsgálnunk, hogy melyek azok a veszélyek, amelyekkel számolnunk kell. Ezek elemzése alapján fogalmazhatjuk meg elhárításuk, kezelésük elveit. A feladat- és szervezetrendszer kialakításában meghatározónak tekintem azon törvényszerűségek és elvek leírását és aktualizálását, amelyek hatnak a normál és minősített időszakokban egyaránt. Ezek a törvényszerűségek, általános és a minősített időszakra vonatkozó

specifikus elvek determinálhatják, hogy a rendvédelmi szervek részére milyen feladatokat lehet, illetve kell meghatározni, ezekhez milyen szervezeteket célszerű hozzárendelni. A Határőrség, megítélésem szerint jogállásától függetlenül is, többrendeltetésű szervezetként e rendszerbe illeszkedik, hiszen az elmúlt másfél évtizedben számos veszélyforrás kezelésében játszott meghatározó szerepet, többnyire minősített időszak kihirdetése nélkül, de mindig rendelkezve azzal a képességgel, hogy feladatait a minősített időszaki jogrend keretein belül is folytassa. Az értekezés 2. és 3. fejezetében erre számos példát sorolok fel. E példák, a veszélyek és a törvényszerűségek, elvek összefüggései alapján bemutatom, hogy miként követhető mindez a Határőrség feladat- és szervezetrendszerében, illetve ezen belül a bevetési szervek létrehozásában és működésében. Végül mindezek alapján foglalom a lehetséges minősített időszaki feladatokat egységes rendszerbe, a meglévő és várható jogi keretek között, de már a mai, valós veszélyek figyelembevételével, a mindenkor ható törvényszerűségek, illetve figyelembe vételével. Megítélésem szerint ez lehet a biztosítéka annak, hogy a Határőrség feladatait a változó politikai és jogi környezetben, az objektív szükségszerűségekből kiindulva, zökkenőktől mentesen legyen képes végrehajtani.

Összegezve megállapítható, hogy a vizsgált különböző szabályozások között nincs általánosítható, feltétel nélkül követendő példa vagy minta (valójában igazán aktuális sem), ezért a lehetséges veszélyek elemzésén, a tevékenységet befolyásoló törvényszerűségek és elvek vizsgálatán keresztül kell megtalálnunk a saját, a követendő utat.

2. A HATÁRŐRSÉG MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATAIHOZ KAPCSOLÓDÓ TÖRVÉNYSZERŰSÉGEK, AZ ALAP-, AZ ÁLTALÁNOS- ÉS A SPECIFIKUS ELVEK VIZSGÁLATA

A Határőrség tevékenységi rendszerének részét elemezzük, vizsgálunk kell azokat a törvényszerűségeket és elveket, amelyek az adott feladatok végrehajtásakor meghatározóak. Számos kutató elemezte ezt, megállapítva, hogy a szervezetek tevékenységét befolyásoló törvényszerűségek, illetve az ezekből következő általános és specifikus elvek kimutathatók valamennyi tevékenységben. Magam is elfogadom ezt, s a következőkben arra törekszem, hogy megfogalmazzam közülük azokat, amelyek a kutatási témámhoz kapcsolva a minősített időszakokban is hatnak. Meggyőződésem, hogy ezek rögzítésével lehet a határőrségi feladatok meghatározó kereteit kijelölni.

2.1. A HATÁRŐRSÉG MINŐSÍTETT IDŐSZAKI TEVÉKENYSÉGÉRE VONATKOZÓ TÖRVÉNYSZERŰSÉGEK ÉRTELMEZÉSE

A határrendészetet ellátó szervezetek össztevékenységében ható törvényszerűségek vizsgálata esetén az alábbiakból indulok ki⁶⁹:

Az Európai Unió létrehozásához, történetéhez és eddigi működéséhez szorosan kapcsolódik a határok jellegének, a határellenőrzés módjának és tartalmának vizsgálata. Ennek alapján az első ilyen törvényszerűség az államhatár kettős – vámhatár és politikai határ – jellegének folyamatos érvényesülése, kölcsönhatása és befolyása a határrendészetet ellátó szervezetekre. Ez a törvényszerűség véleményem szerint a minősített időszakokban is érvényesül.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozással ez a tétel azonban sajátos formában módosul. A vámhatár jelleg a környező országok nem azonos időpontban történő belépése nyomán részlegesen megmarad, egyidejűleg él a külső, s szűnik meg a leendő belső határokon. Kiegészül a vámhatár szerepe az uniós, tehát közösségi érdekből végrehajtandó feladatokkal, míg a korábbi időszakban – ha nem is kizárólagosan, de elsősorban – a magyar gazdaság érdekeinek figyelembevételével történt az ellenőrzés. A közös gazdaságpolitikai előírások és érdekeltségek érvényesítése huzamosabb ideig a leendő külső határok vámhatár-jellegének erősödését eredményezi. A politikai határ jelleg mindezek mellett teljes egészében fennmarad, sőt a külső határokon erősödik. Az Európai Unió külső határain érvényre akarja juttatni a szövetségi rendszer politikai, biztonsági és gazdasági érdekeit. Azon tagállamok, melyek ilyen határokkal rendelkeznek, az unió egészének érdekében tevékenykednek, tehát a korábbiaknál erősebb politikai-gazdasági határokat biztosítanak. Mindezek a nemzeti érdekek érvényre juttatása szempontjából is kiemelt jelentőséggel bírnak, hiszen a szövetség egészének működése egyre kevésbé elválasztható a tagállamoktól. Normál viszonyoktól eltérő egyes esetekben a nemzeti határok fontossága növekszik, s az érdekérvényesítés fontos kereteivé válhatnak.

A határok az euro-atlanti integráció szempontjából összességében új megvilágításba kerülnek, hiszen a szövetségi rendszerek tagjaként a társ tagállamok fegyveres erői, rendvédelmi szervei – bár szigorú, pontosan rögzített szabályok szerint – megjelennek más országok területén, ott különböző tevékenységeket folytatnak, fegyvert, fegyverzettechnikai eszközöket birtokolnak és működtetnek, adott esetben intézkedéseket foganatosítanak. Mindez a gyakorlatban az adott állam szuverenitásának bizonyos mértékű feladását is jelenti. Ugyanakkor az egységes védelmi és biztonsági rendszerek túlmutatnak a korábbi nemzeti képességeken, magasabb minőséget képviselnek, s ez ellensúlyozza a jogok esetleges csorbulását.

⁶⁹ Dr. Sándor Vilmos: A határrendészetet ellátó szervezetek össztevékenységében ható törvényszerűségek és általános elvek, ZMKA, Budapest, 1995. J-1190. 9-11. o.

A korábbiakban említett új veszélyek megjelenhetnek a világ bármely pontján, így a távolabbi térségekben csakúgy, mint szövetség határainak közelében vagy akár annak területén. Korunk biztonsági kihívásai bárhol okozhatnak feszültséget, keletkezhet veszély, így valamennyi állam, államszövetség kialakítja azokat a szervezeteket, amelyek e kihívásokat határok között képesek tartani. Ezek a szervezetek mindig tükrözik azokat a célokat, melyek elérésére, s feladatokat, amelyek megvalósítására létrehozták. Így a minősített időszakok idején is érvényesülő törvényszerűségnek tekintem, hogy az adott állam, államközösség közelebbi és távolabbi környezetének biztonsági helyzete közvetlen hatással van a határrendészeti szervezetek kialakítására és alkalmazására, feladataik végrehajtására.

Ez a minősített időszaki feladatok végrehajtása szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró törvényszerűség. Ezen feladatok végrehajtása pontosan a biztonság megeremtését, helyreállítását szolgálja, tehát a fenyegetettséggel érintett terület és a környező régiók biztonsági helyzete a további tevékenység meghatározó értékelési szempontját jelenti. A globalizálódó világ következményeként a különböző térségekben megjelenő válságok hatással vannak hazánkra is, befolyásolják a fegyveres erők, rendvédelmi szervek diszlokációját, felszerelését, fegyverzetét, alkalmazásának elveit és módszereit, hatást gyakorolnak az egyes régiók támogatására, fejlesztésére. Kiegészítendő a fenti törvényszerűség egy igen lényeges és az egyesült Európa elveiből adódó elemmel, mely szerint a regionális elrendezés nem minden esetben jelenti kizárólagosan a nemzeti határokon belüli területet. Az uniós működés és támogatás rendszeréből adódóan bizonyos térségek fejlesztése, működtetése túllép az államhatárokon, a közösségi érdek fontossága – különösen, ha az megegyezik az adott államok nemzeti érdekeivel is – felülbíráhatja a honi regionális rendszert.

A magyar határrendészeti szervezet mindig figyelembe vette ezt a törvényszerűséget, hiszen a struktúra létrehozása, a békeidőszaki feladatrendszer meghatározása ezen alapult. Ugyanakkor a határőrségi feladat- és szervezetrendszert mindig úgy alakították, hogy képes legyen a minősített időszakok feladatainak megoldására. A Határőrség átalakításaiban nyomon követhető a közelebbi és távolabbi térségek biztonsági helyzete⁷⁰. A szervezet mindig tükrözte azt a helyzetet, amelynek megoldására létrehozták, s többnyire olyan formában zajlott az átalakítás, amely nyomán a határellenőrző szervezet megőrizte alaprendeltetése ellátásának képességét, s alkalmassá vált a minősített helyzetek kezelésére is, a magasabb veszélyeztetettség során jelentkező, illetve váratlan feladatok végrehajtására.

A tapasztalatok bizonyították, hogy az aktuális politikai döntések, legyenek utóbb igazoltan helyesek vagy helytelenek, hasznosak vagy károsak, befolyással bírnak a szervezet kialakítására, a működési rend meghatározására. Ennek alapján törvényszerűségnek tekintem, hogy az adott állam, államközösség politikai céljai közvetlen hatással bírnak az államhatár rendszertét ellátó szervezet létrehozására, alárendelésére, alkalmazására és az alkalmazás elveire.

Ez a törvényszerűség változatlanul érvényes, azonban szintén kiegészül az uniós csatlakozásból adódó elemekkel. A Határőrség, mint az államhatár rendszertét, ellenőrzését, védelmét alapvetően ellátó szervezet, a fegyveres erők részeként fennállása alatt mindvégig jelentős szerepet kapott mind a normál, mind a minősített időszaki feladatok végrehajtásában. A magyar állam politikai céljainak részeként került sor – már a rendszerváltást megelőzően – a hivatásos szervezetre történő áttérés első lépéseire. Ugyancsak a politikai célok eredményeként került sor a határőr akciószázadok létrehozására, a válságkezelési feladatok végrehajtására, illetve ezekhez kapcsoltan a Határőrség haditechnikai eszközeinek fejlesztésére. Végül – még korántsem a folyamatok lezárásaként – ugyancsak politikai

⁷⁰ Ennek több példáját bemutatom a későbbiekben, itt csak az Öböl-háború ideje alatt végrehajtott objektumőrzést, majd a határvidéki századok délszláv válság miatti gyors létrehozását, illetve később a mélységi komplex ellenőrzésre alkalmazható szervezetté történő átalakítást emelem ki, amelyekben markánsan megjelenik a biztonságot fenyegető aktuális elem: a terrorfenyegetettség, a délszláv konfliktus, majd az illegális migráció, mint veszélyforrás.

döntések vezetnek a szervezet uniós normák és elvárások szerinti átalakítását⁷¹. Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk nyomán ez kiegészül a szövetségi érdekekkel, hiszen az unió egészének érdeke meghatározó a jelentős és biztonságpolitikai szempontból komoly kockázatot jelentő külső határok ellenőrzésében. A szövetség számos formában támogatja a külső határok felügyeletének hatékonyságát (és ellenőrzi a támogatások felhasználását, valamint a határellenőrzés megbízhatóságát). A politikai célok hatása mindvégig kimutatható, egyértelműen érvényesülő törvényszerűség. A minősített időszakok kezelése – a veszélyhelyzet kivételével – alapvetően szigorúan szabályozott törvényi keretek közötti politikai döntések sorozata. Ugyanígy politikai elhatározás eredményeként került sor a határőrségi páncélozott és páncéltörő eszközök rendszeresítésére, majd kivonására, amely meghatározóan befolyásolta az elmúlt évek szervezeti és technikai változásait, a Határőrség fejlődését. A katonai fejlesztésekben egyértelműen megjelenő közvetlen politikai befolyás évekre meghatározta a szervezet működését. A határrendészeti feladatok ellátására rendelt szervezetet a katonai védelmi feladatok felé tolták, majd a következő politikai érdek, az uniós csatlakozás szándékának erősödése és a szövetség ezirányú nyomása hatására gyors átmenettel az ellenkező irányba fordították.

A politikai szándék minden esetben kimutatható. Érvényesül, hiszen maga a szervezetrendszer mindig ezen érdekek mentén működhet, tevékenységének és alkalmazásának szabályait a politikai döntéshozók fogalmazzák meg. A felelősség az előkészítésben van. Felismerve e törvényszerűség létét és hatását, a döntés-előkészítésnek jut a szerep, hogy az aktuálpolitikai hatásokat a legkisebbre csökkentse, biztosítva ezzel a normál és attól eltérő időszakok működési feltételeit.

Bármely szervezet létrehozásakor ellentmondás jelentkezik abban, hogy bármilyen, az elképzelhető biztonság legmagasabb szintjét képviselő szervezetet kívánunk létrehozni, szándékainkat mindig a lehetőségeinknek megfelelően kell modulálni.. Ennek alapján törvényszerűségnek tekintem, hogy az adott kor technikai színvonala és az adott állam anyagi lehetősége közvetlen és komplex hatással van a határrendészetet ellátó szervezet létrehozására, elhelyezésére, lehetőségeire, eljárásaira. A minősített időszak kihirdetését okozó veszélyek jellegéből és azok sajátos technikai szükségleteiből kiindulva e törvényszerűség hatásait, azok figyelembe vételének fontosságát különösen jelentősnek ítélem meg a szervezet létrehozásában, minősített időszaki működtetésében.

A századforduló az informatika fejlődése révén robbanásszerű változást hozott az élet valamennyi területén. A Határőrség esetében ugyanezt tapasztaljuk, hiszen a járművek, műszaki, technikai, informatikai eszközök rendkívül széles skálája jelent meg a tevékenység valamennyi területén. Zömük a legutóbbi 3-4 év során (kezdetben kísérleti, később rendszeresített felszerelésként) a mindennapi tevékenység szerves, sőt gyakorta nélkülözhetetlen részévé vált. Az állam anyagi lehetőségeit jelentős mértékben igénybe vevő korszerűsítés történt, illetve zajlik napjainkban is. Ezeket az eszközöket már az Európai Unió igényei szerint alkalmazzák, s beszerzésük is jelentős részben a különböző uniós támogatási programok (PHARE, COP) keretein belül folyt. Valamennyi szolgálati ág, szolgálat technikai felszereltsége a jövő integrált ellenőrzési rendszere felé mutat. Ugyanezt az integrációt célozza a kirendeltségek átszervezése, amelynek során megvalósulhat az új ellenőrzési rendszer. Jelen értekezés témája, a következő fejezetben részletesen bemutatásra kerülő bevetési szolgálat, a külső-belső határok megváltozott ellenőrzéséből adódóan módosuló rendszer meghatározó, új elemeként jött létre. Megalakítása, felszerelése és alkalmazása jelentős anyagi ráfordítást igényelt. Megállapítható, hogy ez a törvényszerűség jelenleg hatványozottan jelentkezik a Határőrség vonatkozásában, hiszen valamennyi eleme: a létrehozás, az elhelyezés, a lehetőségek és az eljárások terén megjelennek az anyagi

⁷¹ A bevetési szervek létrehozásának folyamatát bemutató 3. fejezetben részletesebben ismertettem, hogy ez a törvényszerűség miként érvényesült az átalakítások során. A szervezet jövője szempontjából újabb érdekes fejtekezés érkezhettünk, ha megvalósul az európai határrendőrségi szervezet, melyről éppen az értekezés készítése során tárgyaltak az Európai Unió bel- és igazságügy-minisztereinek 2003. szeptember 12-i római találkozásán (Forrás: Népszabadság 2003. szeptember 15. 1. o. „Személyivel az unióba”, Lamperth Mónika belügyminiszter nyilatkozata). A határrendőrségi szervezet későbbi kialakításáig az egységes határellenőrzési elvek és rendszerek alkalmazása történik.

lehetőségek, valamint a technikai színvonal kérdései. Ugyanakkor a változásokat pillanatnyi anyagi döntések is befolyásolják. Hasonló a helyzet a politikai befolyás kérdésköréhez. A rendelkezésre álló források adott esetben meghatározhatják a fejlesztéseket, korszerűsítéseket⁷² A minősített időszakok során az emberi tényezők mellett a jövőben is kimagasló szerephez jut a technika valamennyi formája, tehát az fejlesztések és az anyagi lehetőségek összefüggései változatlanul jelen lesznek a szervezet átalakításának minden területén.

A fentiek bizonyítják, hogy a leírt törvényszerűségek változatlanul érvényesülnek a tevékenység valamennyi területén. Ismételten hangsúlyozom, hogy ezek figyelembe vétele stratégiai jellegű, hiszen a jövő tervezésében, a feladat- és szervezetrendszer kialakításában a tervezés és döntés-előkészítés során kell figyelembe venni őket.

A törvényszerűségek alapján lehetséges megfogalmazni azon elveket, melyek mentén kialakíthatók a rendészeti és ezen belül is a határrendészeti feladatokat ellátni képes szervezetek. Ezen keresztül juthatunk el olyan többrendeltetésű szervezetek részletes feladatainak meghatározásához, amelyek a normál időszakok működésén túl a veszélyek különböző formáinak megjelenése esetén is alkalmazhatók.

2.2. A HATÁRŐRSÉG MINŐSÍTETT IDŐSZAKI TEVÉKENYSÉGÉRE VONATKOZÓ ELVEK TARTALMA ÉS ÉRTELMEZÉSE

Az élet valamennyi területére vonatkozik a törvényesség betartásának, betartatásának elve. Általában bármilyen tevékenységet csak a törvények megtartásával folytathatunk. A Határőrségre és valamennyi rendvédelmi szervre, minden időszakra igaz, így a minősített időszakokra vonatkozóan is alapelvnek kell tekintenünk.

Az első fejezetben ismertetett jogi szabályozás világosan mutatja, hogy a normál helyzettől eltérő időszakokban törvényben rögzített módon lehet engedélyezni, illetve korlátozni a jogokat és kötelezettségeket. A minősített időszakok mindegyike magában hordozza az élet- és vagyonbiztonság kiemelkedő veszélyeztetettségét, nem az egyént, hanem az állampolgárok jelentős számát, tömegét érintő módon. A veszély elhárítása során szigorú szabályok szerint kell eljárni két kiemelten jelentős ok miatt. Egyrészt a biztonság fenntartása, helyreállítása a cél, ami csak tervezett, szervezett, szigorúan irányított és felügyelt módon valósulhat meg. Másrészt a veszélyek kezelésének minden esetben velejárója a stressz, a feszültség, amely szabályozatlan formában nem a feladatok végrehajtását, hanem újabb veszélyhelyzetek bekövetkezését eredményezi.

A minősített időszakok kezelésére hivatott szervek, szervezetek tevékenységére a normál viszonyok között is sajátos, szigorú szabályok vonatkoznak. Fegyverrel és nagy értékű, gyakorta különleges felszereléssel végrehajtandó tevékenységük fokozott ellenőrzést és az előírások szigorú betartását követeli. Ennek másik oldala, hogy nem csupán a válsághelyzetek kezelését végrehajtó szervezetek kötelesek a jogszabályok szerint eljárni, azok betartásával a jogi előírások betartatását kell szolgálni és elérni, ezzel biztosítva a célt, a biztonság helyreállítását.

A minősített időszakok mindegyikére érvényes, hogy az egyén érdeke felett érvényre kell juttatni a nagyobb csoportok, esetenként a társadalom egészének érdekeit. A jogok korlátozása azonban csak szükséges mértékben, a törvényesség betartásával történhet, garanciáit az Alkotmány és a törvények biztosítják.

Mindezek alapján a törvényességet alapelveként értelmezem és a további elvek megfogalmazásánál kiindulási tételnek tekintem.

⁷² Erre egyik legjobb példa a határőrségi járműpark, amelyben rendkívül széles skálán találunk gépjárműveket, s kategóriákon belül is jelentős az eltérés. Ezen belül pl. a Lada Niva terepjárók, melyek az államadósság fejében érkeztek, előnyös tulajdonságaik mellett komoly gondot is okoznak élettartamban, meghibásodásokban vagy abban, hogy az ajtók száma miatt előállításra, személyszállításra mennyire (nem) alkalmazhatók.

2.2.1. A Határőrség tevékenységére vonatkozó általános elvek tartalma és értelmezése

Kutatómunkám során tanulmányoztam azokat az általános elveket, amelyek egyaránt érvényre jutnak a normál és a minősített időszak feladatok megvalósításában. Az alábbiakban ezek vizsgálatát és rövid értelmezését végzem el. Az általános elvek vizsgálata során nem a fontossági sorrendet követtem, magam is osztom azt a nézetet, mely szerint azonos értéket képviselnek és komplex módon jutnak érvényre⁷³.

A tevékenységi rendszer valamennyi területén érvényesül az *összhang* elve, amely vizsgálata során több irányból is értelmezhető.

A mindenkori (határ)helyzettel összhangban kell kialakítani elgondolásunkat az erőeszköz alkalmazására. A helyzetértékelés során változatokat kell kialakítani, mind a normál, mind a minősített időszak lehetséges feladataira, s ennek megfelelően kell kidolgozni a szervezeti, elhelyezési, felkészítési, alkalmazási elképzeléseket. A súlypontok meghatározása lehetővé teszi, hogy a Határőrség különböző kötelei rendelkezzenek a szükséges reagálási képességgel a tervezhető és a váratlan helyzetekben egyaránt, biztosítva ezzel az erők és az eszközök megfelelő alkalmazását.

A szervezet kialakítását követően olyan területi elhelyezést kell létrehozni, amely az alapfeladatok maradéktalan teljesítésével összhangban áll, ugyanakkor biztosítja a ritkán vagy különleges körülmények között jelentkező tennivalók ellátását is.

A felkészítésnek ugyancsak az alaptevékenységet kell elsősorban kiszolgálnia, azonban rendelkezni kell mindazokkal a készségekkel, képességekkel, amelyek lehetővé teszik a minősített helyzetekre való áttérést. E felkészítésnek összhangban kell állnia azokkal a kockázati tényezőkkel, veszélyekkel, amelyek a biztonságpolitikai értékelésekben megjelennek.

Az alkalmazási tervek jelentősége kiemelt a minősített időszakokra vonatkozóan. A feladatok túlnyomó része csak alapjaiban modellezhető, rendkívül sok váratlan, nem tervezhető elem határozza meg a végrehajtás módját. Ennek megfelelően olyan, a normál alkalmazásra épülő, az alapfeladatok végrehajtásával összhangban álló terveket kell előkészíteni, amelyek biztosítják a minősített időszak feladatokra való gyors, rugalmas áttérés személyi és tárgyi feltételeit.

Az összhang elve érvényesül veszélyeknek megfelelően normál és az attól eltérő helyzetekben, valamint a minősített időszakokban is. A tevékenységi rendszer egészét úgy kell kialakítani, hogy a célok, a feladatok és a végrehajtásukra létrehozott szervezetek harmonizáljanak egymással.

Ugyancsak általános, minden tevékenységre értelmezhető az *erő (eszköz) összpontosítás* elve.

A Határőrség esetében – főként az uniós csatlakozás nyomán kialakult külső-belső határokhoz kapcsolódva – jelentősen megváltozott az erők és eszközök területi, mennyiségi és minőségi megoszlása. A területi elhelyezés már a sorállomány kivonását követően is a tervezett közösségi határviszonyok szem előtt tartásával készült, a súlypontok kialakítására a migrációs főirányok mellett már stratégiai szempontok figyelembevételével került sor⁷⁴. Az elmúlt évek fejlesztéseinek, az eszközök elosztásának, illetve az anyagi lehetőségek biztosításának is meghatározó eleme volt ez, természetesen úgy, hogy az alaprendeltetés, illetve a rendészeti feladatok végrehajtásának feltételei biztosítottak maradjanak valamennyi határszakaszon. Az erők

⁷³ Dr. Kovács Gábor: A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE, Budapest, 2001. 49. o.

⁷⁴ A hivatásos (szerződéses) állományú határőrség századok kialakításánál, az elhelyezés és a létszámviszonyok meghatározásánál fontos szempont volt az Európai Unióhoz történő csatlakozást követő várható külső és belső határok helyzete, s ennek során figyelembe vették a lehetséges veszélyeket, kockázati tényezőket is. A diszlokációban, létszámban megjelent a szövetség érdeke az erők és eszközök külső határon történő összpontosíthatóságára. Ennek részletesebb ismertetésére a bevetési szervek létrehozása kapcsán térek ki.

és eszközök korábbi, államhatárhoz közeli összpontosítása mellett jelentős átcsoportosítást hajtott végre a Határőrség, szükség esetén lehetővé téve ezzel a mélységi koncentrációt is.

A minősített időszakokra érvényesnek tekinthetjük ezt az elvet azzal a kiegészítéssel, hogy a speciális feladatokra összpontosítja a Határőrség a rendelkezésre álló erőit és eszközeit úgy, hogy közben – politikai döntésnek megfelelően – fenn kell tartania, illetve erősítenie kell azokat a tevékenységeket is, amelyeket rendészeti feladatkörében a törvények részére meghatároznak. Mindezt úgy kell megvalósítania, hogy megfeleljen a kor új kihívásainak, veszélyeinek (pl. terrorizmus), s erőit, eszközeit bárhol képes legyen összpontosítani. Ez már előremutat a szervezetfejlesztés azon irányába is, ahol többrendeltetésű, sajátos felépítésű kötelek kerülnek előtérbe, melyek alkalmasak a nemzeti és szövetségi érdekek szerinti alkalmazásra.

Az erőösszpontosítás új értelmezése és az erők, eszközök mélységi alkalmazása részben új értelmet adott a *szervezet és a tevékenység mély felépítése* elvének is.

A mély felépítés alatt az erők és eszközök több vonalban és lépcsőben tagolt elhelyezését és alkalmazását értjük. Korábban ez az államhatárhoz közeli, legfeljebb 20 km-es sávot jelentette, csak egyes tevékenységek terjedtek ki nagyobb mélységre. A jogellenes cselekmények megváltozott jellege, az elkövetési módszerek átalakulása kikényszerítette azt, hogy az ország területének mélységében is alkalmazzunk erőket, eszközöket, új megfigyelési, ellenőrzési és szűrési módszereket. Az egyes határőr igazgatóságok egymáshoz képest is több lépcsős ellenőrzést valósíthatnak meg, tovább tagolva az ellenőrzés mélységét⁷⁵. A mély felépítés módját meghatározó tényező a veszélyek iránya, amely szükségessé teszi, hogy a belső és külső határokon eltérő formában és módszerekkel alkalmazzuk az erőket⁷⁶.

Az eltérő irányú alkalmazás hasonlóképpen minősített időszakban is jelentkezik, ezen túl a határőr erőknek a normál időszakai működésén túl egyrészt saját szervezetük és tevékenységük ilyen többvonalas alkalmazását kell biztosítani, másrészt az egységes védelmi rendszer részeként a veszélyeztetettségnek megfelelően más szervekkel együtt is tagolt felépítésben kell működniük. Ez óhatatlanul a jelenlegi diszlokáció módosítását és az erő-eszköz elhelyezés rugalmasabbá tételét követeli⁷⁷. Az elv normál időszakban bizonyította létét, az ettől eltérő helyzetekben

A mély felépítéshez kapcsolva ugyancsak tágabb értelmet kap az *időben és térben folyamatos tevékenység* elve.

A folyamatosság már régen új értelmezést nyert, nem az államhatár minden pontjának állandó, megszakítás nélküli felügyeletét jelenti. A Határőrség egészének működése folyamatos, erői és eszközei jelen vannak az államhatár mentén és a mélységi területeken egyaránt, biztosítva ezzel a feladatok hatékony végrehajtását. Ez, vagyis a működés állandósága teszi lehetővé többek között a minősített időszakokra történő átmenetet.

A folyamatos jelenlét a minősített időszakokban tovább erősödik, a veszélyeztetett területeken térben és időben egyaránt növekszik az alkalmazott erők és eszközök mennyisége, a tevékenység intenzitása. Ennek során a Határőrség fokozza a veszély jellegének megfelelő ellentevékenységet, ellenőrzi a veszélyeztetett határszakaszt, területet. A veszélyeztetettség függvényében megjelennek a különböző feladatok az államhatár térségében, illetve a hatásuk jelentkezik a határhelyzetben. Ugyanakkor az egyéb területeken is megmarad az ellenőrzés, a felügyelet, sőt ott is fokozott igénybevételre kerül sor, az egyes területeken bekövetkező események kihatással vannak más határszakaszok működésére is (pl. a határforgalom átirányítása, segélyszállítványok, csapatmozgások). A folyamatosság elve jelentkezik abban is, hogy az

⁷⁵ Ennek példáját láthatjuk, amikor a Miskolci Határőr Igazgatóság erői az M3 autópálya csomópontjaiban hajtják végre ellenőrzést, gyakorlatilag a Nyírbátori Határőr Igazgatóság ellenőrzési vonala mögött.

⁷⁶ Példa erre a külső határokon befelé irányuló migráció, amely a belső határokon már ellentétes, tehát a szervezet és a tevékenység eltérő irányú alkalmazását teszi szükségessé.

⁷⁷ Erre vonatkozóan az értekezés végén teszek javaslatot a francia minta szerinti átcsoportosíthatóságra és elhelyezési módszerre.

átcsoportosított (megerősítő) erők hiánya nem csorbíthatja az eredeti szolgálati hely feladatainak végrehajtását, ott az alapfeladatnak változatlanul meg kell felelnünk.

Az államhatárral kapcsolatos jogsértő cselekmények elkövetési módszereinek fejlődése, a nemzetközi, szervezett bűnözés megjelenése szükségessé teszi a *váratlanság*, *meglepes* elvének folyamatos alkalmazását.

A bűnelkövetők – a szervezettségre utaló elemek bizonyosságául – sokféleképpen igyekeznek felmérni, kiszámítani a szolgálati, ellenőrzési rendszert. Felbecsülik annak gyenge, sebezhető pontjait, kihasználják a sablonok alkalmazás nyomán keletkező kedvező alkalmakat. Ha a határőrségi tevékenység rendszere változatos, az erők és eszközök alkalmazása széles skálán mozog, kihasználva a rejtésben, az álcázásban, a színlelt tevékenységben, a dezinformációban rejlő lehetőségeket is, akkor a hatékonyság ezt tükrözni fogja.

A minősített időszaki feladatok vonatkozásában ez az elv kevésbé érvényesül, hiszen minden állam működéséhez szervesen kapcsolódik az ezirányú felkészülés, felkészítés, tehát a váratlanságot, kiszámíthatatlanságot a tervek, intézkedések minősített adatként való kezelésével valósíthatjuk meg. Másrészt a tervek megléte, naprakészsége, alkalmazhatósági feltételeinek biztosítása teszi lehetővé, hogy a minősített időszakokban a rendvédelmi szervekkel szemben jelentkező váratlanság kezelhető mértékű maradjon. A Belügyminisztérium szervei (így a Határőrség is) számos olyan adatbázis felett rendelkeznek, amelyek a minősített időszaki biztonságos működés feltételül szolgálnak. Kiegészül ez hazánk NATO-csatlakozása óta a védelmi szövetség alkalmazására, az együttműködésre vonatkozó okmányokkal, tervekkel, illetve folyamatosan bővül az Európai Unióhoz kapcsolódó rendszerekkel.

A meglepeshez, váratlansághoz szorosan kapcsolódik az *aktivitás* elve.

A hatékony működés elengedhetetlen feltétele, hogy a jogsértések felderítése és a reagálás ne csak a bekövetkezett események után haladjon, hanem megfelelő előnnyel rendelkezzen: menjen elé a lehetséges eseményeknek, szerezzon ismeretet a felkészülésről, a végrehajtásról, a lehetőségekről és képességekről, s mindezek alapján törekedjen megelőző lépések végrehajtására, ne csupán a passzív, eseménykövető rendszer működjön. Az aktivitás a prevencióhoz képest több tartalmi elemet foglal magába, tartalmazza a megelőzést, kezdeményezést, határozott és célirányos fellépést egyaránt. Maga az elv feltételezi a veszélyek, kockázatok folyamatos elemzését, értékelését és a megfelelő ellenlépések megtételét. Ezen lépések kialakítása kapcsán pedig a korábban említett törvényszerűségek, illetve az elvek hatásainak figyelembe vétele szükséges.

A minősített időszakokra fokozottan érvényes elvként kell kezelnünk az aktivitást, hiszen az eredményes válsághelyzet-kezelés egyik legfontosabb követelménye a válság további elmélyülésének megakadályozása. Ez viszont csak akkor valósítható meg, ha kellő előrelátással rendelkezünk, kezdeményezően lépünk fel a kezelés, illetve az eszkalálódás megakadályozása érdekében: az események irányításának átvétele a megoldás kulcsa. Ezt szolgálják az előzetesen kidolgozott tervek és ugyanezt célozzák a válságkezelés során készülő elgondolások, cselekvési változatok, melyek az említett elemzések nyomán készülnek.

A Határőrség eredményes működése szempontjából nélkülözhetetlen az *együttműködés* elvének alkalmazása.

Megközelítése két meghatározó szempontból: a belső és külső együttműködés irányából is fontos. Napjaink szervezett bűnözése sokkal bőségesebb forrásokkal rendelkezik, mint a határőrségi szervezetek. Jelentős anyagi források birtokában, széles munkamegosztással, tagoltan működnek, tevékenységük koordinációja megköveteli a határőrségi szolgálati ágak tevékenységének összehangolását, az információk átadását, cseréjét, az erők-eszközök alkalmazásának szigorú egyeztetését. A belső együttműködés része ezentúl a szolgálatok, szakszolgálatok tevékenységének feladatokhoz történő igazítása, a biztosító-kiszolgáló tevékenység cél, hely, idő szerinti egyeztetése.

A Határőrség feladatait nem önállóan, hanem más szervek, szervezetek különböző arányú bevonásával hajtja végre, illetve valamilyen mértékben kapcsolódik azok tevékenységéhez. Ehhez nélkülözhetetlen az együttműködés két- és többoldalú elemeinek előzetes kidolgozása.

A jövő egyik legjelentősebb kihívása, hogy megfelelő együttműködési képességgel kell rendelkezünk az Európai Unió határellenőrzésben résztvevő szervezeteivel. Ennek koordinátora a jövőben is a Határőrség lesz. Az államhatáron átnyúló közös tevékenység a jelenleginél szélesebb körű együttműködés-tervezési, -szervezési, -vezetési feladatokat jelent.

A minősített időszakai együttműködés mind a Határőrségen belüli, mind a külső szervek vonatkozásában a tervokmányok szerves részét képezi. Veszély-, válság- és konfliktushelyzetekben, azok elhárítására, egyaránt a rendelkezésre álló erők, eszközök, szervezetek működésének széleskörű koordinációját kell megvalósítani. Tekintettel arra, hogy ezekben a helyzetekben a legkisebb késedelem, zavar is súlyos veszteségeket okozhat, a lehetőségekhez mérten előre meg kell szervezni a többszintű együttműködést. Az új típusú veszélyek, kihívások az együttműködés folyamatos frissítését, a kockázatok és az ellenük teendő intézkedések állandó, több irányú pontosítását igénylik.

Valamennyi szervezet számára általános érvényű és a tevékenység minden területén meghatározó a *szilárd vezetés* elve.

A fegyveres erők és rendvédelmi szervek mindegyikének működése során a vezető, a parancsnok döntése alapján kell végrehajtani a feladatokat. Ezt a döntést azonban a korábbiaknál jobban felkészült, a szervezet valamennyi eleméről megfelelő mennyiségű és minőségű, értékelt információval rendelkező apparátus készíti elő, biztosítva a vezető számára azt, hogy cselekvési változatok közül a legjobbat választhassa ki. A döntéstámogató, döntéshozó rendszerek korszerű működése önálló tudományágként funkcionál, vívmányainak felhasználása növeli a vezetés szilárdságát.

A minősített időszakai feladatok vezetése szigorúan szabályozott rendben történik, kiegészülve számos nem tervezhető elemmel, kockázati tényezővel. Ezek értékelése, a kidolgozott előzetes terveknek a kialakult, valós körülményekhez történő igazítása a sikeres tevékenység egyik kulcsa. A hatékony reagálás feltétele a gyors, megalapozott, végrehajtható vezetői döntés. A Határőrség esetében ez kiegészül azzal a fontos előírással, hogy a vezetés szigorú szabályok szerint adható át, illetve bizonyos funkciók nem ruházhatók át⁷⁸.

A NATO-hoz és Európai Unióhoz történő csatlakozással a szilárd vezetés elve tartalmában kiegészül a szövetségi vezetési rendszerek részeként működő vezetés képességével. Mindkét szövetség egyetért abban, hogy Európában csökkenteni kell a NATO és ezen belül is az Amerikai Egyesült Államok szerepvállalását, előtérbe kell helyezni az uniós szervezeteket, s azokon belül kell kialakítani a megfelelő válságkezelő rendszereket. A szilárd vezetés elve akkor érvényesülhet, ha leendő szervezeti és működési kereteket napjaink kihívásainak elemzését követően, a tevékenységet meghatározó törvényszerűségek és elvek alkalmazásával alakítják ki, olyan vezetési rendszert létrehozva, amely alkalmas akár soknemzetiségű kötelékek megbízható irányítására.

A rendelkezésre álló erők mennyiségének csökkenésével⁷⁹ fokozott szerepet kap a *magasfokú készenlét fenntartásának* elve, bár értelmezése a korábbi évekhez képest jelentősen átalakult.

A Határőrségnek kisebb létszámmal is hatékonyan, eredményesen kell tevékenykednie, maradéktalanul végrehajtania a normál időszakai feladatokat, valamint szükség esetén készen kell

⁷⁸ A 2004/1998. (I. 12.) Korm. rendelet szabályozza a Határőrség felső vezetésének rendjét. A 2. és 3. pontja szabályozza a Határőrség országos parancsnokának a minősített időszakokhoz kapcsolódó, át nem ruházható feladatait, valamint a helyettesítés alapelveit. Complex CD Jogtár.

⁷⁹ Az erők csökkenése alatt azt értem, hogy a sorállománnyal végrehajtott határellenőrzés során a Határőrség jelentős állandó és tartalék erővel rendelkezett a tervezett és váratlan feladatok végrehajtására. A sorállomány fokozatos, majd teljes kivonásával ez olyan csökkenést jelentett, amely a végrehajtás minőségi változtatását és a technikai eszközök fokozottabb alkalmazását követelte meg.

állnia a minősített időszak feladatrendszerekre történő gyors áttérésre. Ez csak a készenlét feltételeinek szigorú fenntartásával, körültekintő, gondos tervezéssel és a vonatkozó okmányok naprakészen tartásával érhető el. Különösen igaz ez a folyamatosan változó feltételek, gyakori szervezetenkénti módosítások miatt végrehajtandó pontosításokra. A normál viszonyoktól eltérő helyzetek a rendelkezésre álló erők és eszközök pontos nyilvántartását, alkalmazási lehetőségeinek, képességeinek fenntartását követelik meg.

A Magyar Honvédség szervezetének átalakítása, korszerűsítése szintén a kisebb létszámú, professzionális haderő kialakítását tűzte ki célul. Ennek következményeként a Határőrségnek át kell tekintenie a készenlét fokozásához kapcsolódó új lehetőségeket. Nagyobb jelentőséget kapnak a meglévő erők és eszközök, melyeket alkalmassá kell tenni nagyobb önállósággal a feladatok végrehajtására. Olyan, a normál időszakokban az alapfeladatokat végrehajtó kötelékeket kell kialakítani, amelyek az attól eltérő helyzetekben képesek folytatni a tevékenységet, sőt a készenlétet fokozva alkalmasak a veszély-, válság- és konfliktushelyzetek huzamosabb ideig történő kezelésére. Ezen elvnek és követelménynek a bevetési szervezet eleget tud tenni, tehát a Határőrség szervezetében bekövetkezett változások bizonyítják az elv hatását.

A határőrségi szervezet korszerűsítése, az eredményesség növelése indokolja, hogy új általános elvként fogalmazzam meg a feladatok integrációját.

A határőrségi szolgálati ágak, szolgálatok tevékenységét napjainkig a szakosodás jellemezte. Elkülönült, önálló szervezeti elemek működtek helyi, területi és központi szinten is, szakirányításuk önálló vonalon, vezetői felügyelet mellett zajlott. A szakfőosztályok, szakosztályok a szolgálati ágak, a szolgálatok és a szakszolgálatok tevékenységét az értekezés készítésének időpontjában is ezzel a módszerrel irányítják.

A külföldi tapasztalatok, s köztük a magyar határrendészeti szervekre leginkább ható német gyakorlat azt mutatja, hogy hatékonyabb, gazdaságosabb, szervezhetőbb a feladatrendszerek összpontosításával, integrációjával megvalósuló határellenőrzés. (A végrehajtás anyagi és technikai feltételei napjainkra csak részben állnak rendelkezésre, illetve a jogszabályi háttér egyes elemeinek módosítása meghaladja a Határőrség lehetőségeit⁸⁰.)

Az integráción belül jelen van a specializáció, az összevont szervezetek működésében a feladatoknak megfelelő szakosodás szükségessége.

A tervezett integráció helyett a törvénymódosítást nem igénylő összevonások végrehajtása megkezdődött. A Határőrség országos parancsnoka 14/2003. számú szervezési intézkedésével 2003. augusztus 01-jei hatállyal összevonta központi szinten a Határőrség Országos Parancsnokság Határőrizeti és Határforgalmi Főosztályát, létrehozva a Határrendészeti Főosztályt, területi szinten a határőr igazgatóságok határőrizeti és határforgalmi osztályait, kialakítva a határrendészeti osztályokat.

A korábbi elképzelések szerint 2003. október 01-jei hatállyal jöhettek volna létre igazgatóságokként az első integrált kirendeltségek, melyek egy adott határszakaszon, illetékességi területükön egységes rendszerben működtették volna a határőrizet, határforgalom ellenőrzés, bűnügyi felderítés rendszerét, rendelkeztek volna idegenrendészeti és szabálysértési jogosítványokkal, s a vezetők a kirendeltség gazdálkodása, valamint a humánpolitika terén a jelenleginél szélesebb jogosultságokkal bírtak volna. Ez a hivatkozott jogalkotási ütem miatt csak a határőrizeti és a határforgalom ellenőrzési szolgálati ágak irányítására korlátozódik, határrendészeti kirendeltségek formájában valósult meg⁸¹.

A minősített időszak feladatok tekintetében a tennivalók integrációja létező, részben kipróbált és bevált rendszer. A veszélyeztetett területeken a tevékenység irányítása egy vezető kezébe koncentrálódik, aki a feladatok széles körű egyeztetésével, a központi cél érdekében

⁸⁰ A hatáskör és illetékesség kérdései, a jogkörök telepítése, illetve a gazdálkodás szabályainak integrált rendszerbe foglalása több törvény módosítását igényli, a jogalkotási folyamat azonban hosszabb időt vesz igénybe.

⁸¹ A 2004. május 01-jei hatállyal létrehozott határrendészeti kirendeltségek az illetékességi terület határőrizete mellett irányítják a területükön lévő határátkelőhelyek forgalomellenőrző tevékenységét is, megszüntetve ezzel a helyi szervek vezetésének korábbi tagoltságát.

határozza meg a tennivalókat⁸². A minősített időszakok rendszerei és feladatok integrációja értelmezhető szűkebben a határőrségi szervezetekre, szélesebb körben a rendészeti, rendvédelmi szervezetekre, illetve bizonyos esetekben a fegyveres erőkre, rendvédelmi szervekre és a közigazgatás egészére is.

Az eredményes működéshez fontos szem előtt tartanunk *az állomány magas szintű felkészítésének elvét*.

Az utóbbi években a határőrségi állomány szolgálati és munkakörülményei gyökeresen megváltoztak. A jogsértő cselekmények mennyiségi és minőségi változása, az alkalmazásra kerülő technikai eszközök ismeret-igénye a tevékenység minden területén már eleve összetett, alapos, magas szintű ismereteket kíván. Mindez kiegészül azzal, hogy váratlanul bekövetkezhetnek olyan események, kialakulhatnak olyan helyzetek, amelyek a normál időszakban szükségessé (pl. stressztűrő képesség) gyökeresen eltérő, azzal ellentétes felkészítést igénylő képességeket tesznek szükségessé (pl. bátorság, gyors döntési, cselekvési és egyéb képesség). Ilyen körülmények között megmutatkozik a felkészítés, felkészülés eredményessége.

A minősített időszakok feladatok végrehajtása fokozott fizikai és lelki állóképességet, összpontosítást igényel. Míg az alaprendeltetés szerint alkalmazás bizonyos fokú monotonitást igényel, addig a veszély- és válsághelyzetekben hirtelen jelentkező nyomás a másik szélsőséget jelenti. Az egy szervezeti rendszeren belül akár egyidejűleg, párhuzamosan is jelentkező normál és attól eltérő feladatok óriási igénybevételt jelentenek, s rendszerint szélsőséges körülmények között, a megszokottnál rosszabb feltételek mellett kell végrehajtani olyan feladatokat, amelyekre közvetlen felkészítés nem történhetett. Az általános felkészülés részeként az állomány elsajátíthat olyan magatartásformákat, a képzés kialakíthat olyan jártasságokat, készségeket, amelyek segítenek az akadályok áthidalásában.

A vezetéssel szemben támasztott egyre magasabb követelmények véleményem szerint szükségessé teszik még egy új, általános érvényű elv megfogalmazását: *a vezető, döntéshozók magas szintű, széleskörű felkészítése az eredményes tevékenység nélkülözhetetlen eleme*.

A vezetői felkészítés mindig fontos eleme volt a határőrségi képzési rendszernek. A többszintű iskolarendszer minden pontján megtalálhatóak a parancsnoki, vezetői tevékenységhez kapcsolódó elméleti és gyakorlati ismeretek, ezek jelentősége azonban folyamatosan növekszik. A funkcionális törzskari vezetés mellett előtérbe kerülhet az egyszemélyi, parancsnoki, lineáris vezetés. A felkészítés az említett többszintű rendszer mellett folyamatos, „élethosszig tartó” tanulást, folyamatos ismeretbővítést is jelent. Napjaink döntéshozóinak a szakmai tudáson kívül számos más, gyakorta önálló szakterület ismeretanyagát is birtokolni kell. Az adott helyzetben a vezető egy személyben parancsnok, menedzser, a gazdálkodás irányítója, s a felügyelete alá tartozó szervezet teljes működéséért, működtetéséért felel. Rendelkeznie kell széleskörű jogi, szakirányú szakmai, logisztikai, humán erőforrás-gazdálkodási ismerettel. Összetett, bonyolult helyzetekben is biztos, felelősségteljes döntést kell hoznia, képesnek kell lennie arra, hogy a lehetséges cselekvési változatokat áttekintve a legoptimálisabbat válassza ki. Az integrált szervezeti modellek működéséhez olyan vezető tartozik, aki rendelkezik az irányítása alá tartozó szervezet specialitásainak ismeretével. A rendészeti feladatok ellátásához szükséges vezetői felkészítést ki kell egészíteni sajátos, a védelmi alkalmazáshoz kapcsolódó ismeretekkel.

A szervezeti struktúrák tükrözik ezt az elvet, hiszen a hivatásos állomány besorolási rendszere külön kezeli a vezetői beosztásokat.⁸³

A minősített időszakokra különösen érvényes az elv tartalma, hiszen a békeállapotban is szerteágazó feladatok fokozott intenzitással, összetett módon jelentkeznek. A vezetőknek

⁸² Ennek jellemző példáját láthatjuk a Viszonylati Parancsnokságok működése kapcsán, ahol a viszonylati parancsnok bármely veszély, válság által érintett terület felett átvesszi az irányítást, összehangolja a különböző szintű és alaprendeltetésű, állandó és ideiglenes határőrségi kötelékek tevékenységét.

⁸³ A 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról, Complex CD Jogtár.

szükséges körülmények között, a szellemi és fizikai terhelés növekedése mellett kell felelős döntéseket hozni, s ez csak magas szintű felkészítéssel és felkészüléssel lehetséges.

A Határőrség szervezeteinek vezetésében napjainkban új elvként jelentkezik a projekt szemlélet, projekt menedzsment alkalmazásának elve. A munkafolyamatok irányítása, a szervezeti és vezetési rendszerek fejlesztése egyaránt korszerű, új stílusú megközelítést követel. A vezetéselmélet legújabb módszereit, vívmányait alkalmazó, folyamatosan fejlődő projekt szemlélet lehetővé teszi a tevékenység átfogó, egységes irányítását, folyamatos fejlesztését. Bonyolult, de minden részletre kiterjedő módszerként biztosítja a vezetői döntések megalapozását, a folyamatok felügyeletét és a továbblépést lehetőségét. A minősített időszak feladatrendszer végrehajtása ennek megfelelően a Határőrség tevékenységi rendszerén belül önálló projektnek tekinthető.

2.2.2. A Határőrség minősített időszak tevékenységére vonatkozó specifikus elvek tartalma és értelmezése

A következőkben – leszűkítve a kört – a Határőrség minősített időszak tevékenységére vonatkozó specifikus elveket igyekszem feltárni, megfogalmazni, illetve bizonyítani. Léteznek és működnek olyan egyes, sajátos tevékenységi rendszerek, ahol az általánosakon túl specifikus elvek jelentkeznek, s hatnak. Ezek esetében sem tartom indokoltnak fontossági sorrend megállapítását, a kialakult helyzet függvényében hatásuk ugyancsak komplex módon érvényesül.

A térben és időben folyamatos határellenőrzés fenntartása alapfeladatunk. Még a minősített időszakok legsúlyosabb fokozata, a katonai (háborús) konfliktus⁸⁴ sem érinti azonos mértékben az ország egész területét. Ebben az esetben a katonai értelemben vett szembenálló féllel közös határszakaszon, területen bevezetett rendkívüli intézkedések jelentős mértékben eltérnek a nem hadban álló vagy ellenségnek nem tekinthető országokkal közös határszakaszokon érvényes rendszabályoktól. Enyhébb esetekben egyértelműen kimondható, hogy a veszélyeztetett határszakaszoktól, területektől távoli régiókban a normál időszaktól kevésbé eltérő, szigorított rendészeti tevékenység egyidejűleg zajlik a katonai jellegű feladatokkal.

A kettősség abban is jelentkezik, hogy a Határőrség számos béke- vagy normál időszak feladata fennmarad a válságok időszakában is, azok átadására még háborús konfliktus esetén sem kerül sor. A határforgalom ellenőrzése, a bűnügyi felderítő, az idegenrendészeti, a menekültügyi és a szabálysértési tevékenység tovább él, annak átvételére egyetlen más szerv sem jogosult.

Nyilvánvalóan mindez a béke időszak feladatok speciális, a hagyományos napi alkalmazástól eltérő végrehajtását jelenti, azonban a kettős jelleget fenntartja.

Mindezek alapján specifikus elvként fogalmazom meg, hogy *a Határőrségnek – kettős rendeltetéséből adódóan – a minősített időszak feladatok végrehajtása során egyidejűleg kell rendelkeznie a rendészeti és katonai védelmi feladatok ellátásának képességével. Nincs másik olyan szerv, amely képes átvenni a határrendészeti feladatokat és ugyanakkor működtetni azokat a válságkezelő mechanizmusokat, amelyeket kezdettől a határőrségi feladatrendszerhez kapcsolva, arra szorosan építve alakítottak ki. Mind a szervezet-, mind a feladatrendszer tükrözi ezt a kettősséget, s ugyanakkor független a Határőrség jogállásától.*

A Határőrség minősített időszak feladatainak túlnyomó része nem a katonai védelem körébe sorolható. A rendészeti jellegű tevékenység nem azonos mértékű a veszélyek, válságok közelebbi és távolabbi térségeiben. Mint az általános elvek között már megfogalmaztam, a határőrségi szervezeteknek rendelkezniük kell azzal a képességgel, hogy rövid idő alatt a korábbinál intenzívebb tevékenységre térjenek át az államhatár egyes meghatározott részein úgy, hogy közben a megerősített vagy rendkívüli szolgálati móddal nem érintett szakaszok ellenőrzése

⁸⁴ A biztonságpolitikai értékelések nem számolnak hagyományos értelemben vett katonai veszéllyel, háborúval, azonban az értekezés témája miatt általános megfogalmazással ezt a helyzetet is elemezni szükséges.

sem szenvedhet csorbát. A rendszernek lehetővé kell tennie, hogy az alapszolgálatról magasabb fokozatba lépés a Magyar Köztársaság államhatárának egésze szempontjából a folyamatos tevékenység megtartásával, csak a legkisebb biztonsági kockázattal járjon. Az egyes tevékenységeket érintő szigorítások bevezetésével párhuzamosan meg kell kezdeni a következő fokozat előkészítését is, tehát a normál helyzettől eltérő időszakokban az intenzitás fokozásának további lehetőségeit is meg kell teremteni, így következő specifikus elvnek tekintem, hogy *a Határőrségnek a párhuzamos rendészeti és katonai feladatokon belül is képesnek kell lennie jelentősen eltérő intenzitású tevékenységre.*

A két világrendszer szembenállásának időszakában a Határőrség, mint a fegyveres erők része, katonai szervezettel, feladatrendszerrel, sorozott állománnyal aktív elemét képezte a hadi felkészülésnek. Felszerelése, fegyverzete, technikai eszközei tükrözték a Magyar Néphadseregnek a rendszeresített, az állomány felkészítésének jelentős részét a katonai kiképzés tette ki. A katonai feladatok mellett a Határőrség jelentős állambiztonsági és karhatalmi feladatkörrel is rendelkezett, készen állt a „belső ellenség” elleni fellépésre is. Valamennyi tevékenységre alapos, részletesen kidolgozott tervokmányok készültek, azok naprakészsége, a begyakorlottság szintje a kötelek minősítésének meghatározó szempontja volt.

A rendszerváltást követően a jogszabályi változások elsöpörték a korábbi tervokmányokat, jelentősen változtak az alkalmazási szabályok és lehetőségek. Gyökeres átalakulás történt a fegyverzet, a technika, a felszerelés terén. A minősített időszakok törvényi szabályozása még napjainkban is hiányos⁸⁵. Ennek ellenére az érintett szervezetek rendelkeznek tervekkel ezen feladatok végrehajtására. A teljesen eltérő alkalmazásra vonatkozó előkészítő munkát normál időszakban szükséges elvégezni. Ekkor kell megtervezni a lehetséges feladatokat, igényeket, a végrehajtás lehetséges változatait, valamint az erő-eszköz szükségleteket, megszervezni mindezek beszerzését, hadrafoghatóságuk, alkalmazásuk, pótlásuk biztosítását, azaz valamennyi személyi és tárgyi feltételt a normál időszakban kell előteremteni. Ha ez nem így történik, a bekövetkező váratlan helyzetek nem teszik lehetővé a gyors reagálást, inkább csak eseménykövető rendszerként működhetnek.

A minősített időszaki vezetés megtervezése, a törzsek felkészítése és összekovácsolása időigényes feladat, a működési és együttműködési feltételek kialakítása, a szükséges infrastruktúra megteremtése és előkészítése nem halasztható a normál állapottól eltérő időszakok kihirdetését követő időre.

A minősített időszaki feladatokra való felkészülés egyik lényeges jellemzője, hogy az események sohasem ismétlődnek meg pontosan ugyanolyan körülmények és feltételek között, ugyanakkor a sikeres előkészítés egyik leglényegesebb eleme a már bekövetkezett események, eseménytípusok elemzése alapján történő tervezés (a külföldi események, s azok tapasztalatainak feldolgozása is kiemelt figyelmet érdemel). Ha valamely váratlan feladat végrehajtása több-kevesebb sikerrel lezárult, annak tapasztalatai alapján tervezhetővé válik a hasonló jellegű probléma jövőbeni kezelése. Előzmények nélküli helyzetek kezelése során a legtöbb hasonlóságot mutató állapotra kidolgozott tervek alapján lehet megkezdeni a feladatok végrehajtását.

Így a tevékenység előkészítése szempontjából specifikus elvként fogalmazom meg, hogy *a minősített időszaki feladatok eredményessége alapvetően függ a normál időszakban végrehajtott tervező, szervező, felkészítő tevékenységtől, illetve a már bekövetkezett rendkívüli események elemzése és a tapasztalatok feldolgozása alapján végrehajtott részletes tervezés ad lehetőséget a váratlan helyzetek megoldására*⁸⁶.

A veszély-, válság- és konfliktushelyzetek jellemző tulajdonsága az események és körülmények gyors, dinamikus változása. A Határőrség által kezelt ilyen típusú feladatok mindegyike esetén tapasztalhattuk, hogy – főként a kezdeti szakaszban – az események rendkívül

⁸⁵ Ld. 1.2.2. fejezetben leírtakat.

⁸⁶ Az elv létére bizonyíték az is, hogy a délszláv konfliktus határmenti hatásainak kezelése kapcsán 1991-ben a bekövetkező eseményekre történő válaszlépéseket tették meg a válságkezelő erők, addig 1995-ben már a tapasztalatok elemzése nyomán készült tervek megvalósítására készülhettek, illetve a „Baranyavár-95” feladat során először létrehozott Viszonylati Parancsnokság a NATO koszovói művelete miatt indított „Bácska-99” feladatban zökkenőmentesen működött.

gyorsan követik egymást, azonnali intézkedéseket követelnek⁸⁷, kevés statikus időszakkal találkozunk. Ekkor a parancsnok és a törzs haladéktalan lépései, határozott, azonnali intézkedései a megoldás kulcsát jelentik, bizonyítják az előzetes tervezés, az előzetes intézkedési tervek készítésének szükségességét, ezért a minősített időszakokra vonatkozó specifikus elvként fogalmazom meg azt a tételt, mely szerint *a reagálás gyorsasága a válságkezelés egyik meghatározó tényezője.*

A Határőrség az elmúlt évtized során – bár bizonyos töréssel⁸⁸ – katonai típusú szervezetből rendészeti jellegűvé vált. Bár az alkotmányos jogállás nem változott, a katonai védelmi alkalmazás feltételei, körülményei és lehetséges módjai jelentősen megváltoztak. A későbbiekben, a minősített időszaki feladatok kifejtésénél részletesen bizonyítom azt a specifikus elvet, mely szerint *a Határőrségnek fegyverzete, felkészültsége, felszereltsége alapján minősített időszakokban, illetve a haza katonai védelme során is elsődlegesen rendészeti feladatokat kell végrehajtania.*

2.3. A 2. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ RÖVID KÖVETKEZTETÉSEK

A Határőrség működésének, tevékenységének alapelve a törvényesség. Minden más elv érvényesülésének alapja, vagyis valamennyi általános és specifikus elv csak akkor valósítható meg, ha nem sérti az alapelvet.

Az általános és specifikus elvek megvalósításának módja az Európai Unióhoz való csatlakozás nyomán részben módosul, igazodik a közösségi rendszer elvárásaihoz, azonban az elvek érvényesülése, hatása változatlanul megmarad, így a feladatok meghatározása, a szervezet átalakítása és korszerűsítése során azok nem hagyhatóak figyelmen kívül. A kutatók korábban megfogalmazottakon túl folyamatosan jelentkeznek új elvek, amelyek a felgyorsult világ, a technika és technológia robbanásszerű fejlődése nyomán születnek. Ezek kifejtése, hatásuk vizsgálata a tudományos műhelyek, kutatóbázisok feladata.

A Határőrség az uniós csatlakozás kapcsán átfogó szervezetkorszerűsítést kezdett. Sikerének feltétele, hogy megfelelő elemzések, vizsgálatok álljanak a döntések mögött. Ennek kiindulási alapja mindazon törvényszerűségek, elvek meghatározása, amelyek egyrészt a tevékenységi rendszerre, működésre hatással bírnak, másrészt a feladatok megfogalmazásban, a gyakorlati alkalmazás elméleti megalapozásában meghatározóak. A minősített időszakokra fokozottan érvényesek az elvekkel összefüggésben megfogalmazottak, hiszen jellegükből adódóan sokkal nagyobb szerepet kap az előkészítés, az elméleti megalapozás. A működés, a szabályozás, a lehetőségek, a jogok és kötelezettségek előzetes – tudományos igénnyel készült – kidolgozása a veszély- és válságkezelés meghatározó eleme, s ez megvalósíthatatlan az elvek feldolgozása és figyelembe vétele nélkül.

A felsorolt törvényszerűségek és elvek az elmúlt évek tevékenységei során mindvégig jelen voltak és hatottak a Határőrség szervezeti átalakításai, korszerűsítései során csakúgy, mint a különböző veszélyhelyzetek, válság- és konfliktuskezelési feladatok során. A szervezet vezetői tudatosan vagy ösztönösen mindig próbálták ezeket figyelembe venni. Ennek köszönhető, hogy a határrendészetet ellátó szervezet tevékenységével szemben a többi rendészeti szervezethez képest lényegesen kevesebb kritika hangzik el úgy itthon, mint az Európai Unióban. A szervezetkorszerűsítések nyomán nem csupán a működőképességet sikerült megőrizni, hanem az eredményesség, hatékonyság is növekedett. Létrejötték a korszerű szervezeti elemek, köztük a bevetési szervek, amelyek egyaránt képesek a schengeni előírásoknak megfelelő határellenőrzésre, valamint a normál időszakoktól eltérő helyzetek kezelésére.

⁸⁷ A délszláv válság kezelése időszakában a bekövetkezett események általában rendkívül rövid idő alatt zajlottak le, azonnali, gyors vezetői döntéseket követelve. Ilyen események például láthatjuk Zámbo határőr ezredesnek a Magyar Hadtudományi Társaság konferenciáján tartott előadásában (ld. Irodalomjegyzék III. Publikációk, tudományos munkák).

⁸⁸ Az 1991-1996. között végrehajtott rendészeti célú határbiztosításokhoz kapcsolatosan végrehajtott haditechnikai fejlesztések nyomai még napjainkban is megtalálhatóak a Határőrségnél. Tipikus példái ennek a határőr igazgatóságok udvarán pusztuló BTR-80 típusú harcjárművek.

A következőkben e szervezetrendszer létrehozását, majd működését vizsgálom, nyomon követve a fent megfogalmazott törvényszerűségek, elvek hatásait is. Végül a több helyen meghatározott feladatrendszer egységes szerkezetbe foglalásán keresztül kívánom összefoglalni a bevetési szervek minősített időszaki feladatrendszerét.

3. A HATÁRŐRSÉG MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATRENDSZERÉNEK VÉGREHAJTÁSÁRA ALKALMAZHATÓ BEVETÉSI ERŐK

A Határőrség bevetési szerveinek létrehozása szorosan kapcsolódik a különböző válságokhoz, veszélyekhez. Az erőinek zömét alkotó határvadász kötelékek – mint az eddig végrehajtott feladatokból, valamint a jelenlegi és várható tevékenységi rendszerből látható lesz – a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek egészének legkorszerűbb, s szövetségi rendszerek követelményeihez leginkább igazodó elemei. Sokoldalúan alkalmazhatóak, önállóan éppúgy, mint hazai vagy nemzetközi együttműködésben. A bevetési szervezet alkalmas a normál időszak rendészeti feladatainak végrehajtására, valamint a veszélyek, válságok, konfliktusok kezelésére.

A Határőrség minősített időszaki feladatainak meghatározó részét a bevetési szervek állománya hajtja végre. Ez a szervezeti elem birtokolja az erők és eszközök jelentős részét, itt található a csapaterő, mely a váratlan feladatok végrehajtásához szükséges felkészültséggel és mobilitással rendelkezik.

A következő fejezetben célom a bevetési szolgálat kialakításának, felépítésének, működésének a vizsgálata. Bemutatom azokat a főbb lépéseket, amelyek a jelenlegi szervezet létrehozásáig történtek. A fő figyelmet a normál időszaki tevékenységtől eltérő feladatokra fordítottam, ezek elemzését, a szervezeti struktúra és az alkalmazás lehetőségeit fogalmazom meg. Az egyes lépésekhez kapcsolva utalok azon törvényszerűségekre és elvekre, melyek leginkább befolyásolták az átalakítási folyamatot.

3.1. A HATÁRŐRSÉG SZERVEZETI ÁTALAKÍTÁSÁNAK HELYZETE ÉS FŐ IRÁNYAI A BEVETÉSI SZERVEK LÉTREHOZÁSÁIG

A részletes történeti vizsgálattól eltekintve, a fő hangsúlyt azokra a lépésekre helyezem, amelyek a jelenlegi szervezet szempontjából megítélésem szerint döntőek. Főként a csapaterő, tehát a minősített időszaki feladatok szempontjából meghatározó elem változásait követem végig a jelenlegi struktúra létrejöttéig.

3.1.1. Szervezeti felépítés és feladat a rendszerváltás előtt

A korábbi fejezetekben már említettem, hogy a Határőrség a rendszerváltást megelőző években – a fegyveres erők részeként – alapvetően katonai mintára felépített szervezettel rendelkezett. Ez a felépítés a két világrendszer szembenállását tükrözte, a vezetés és a végrehajtás egyaránt a hidegháborús szemlélet szerinti haderő alkalmazási elképzeléseire utalt (5. számú melléklet).

A szervezetek elnevezése szovjet mintát tükrözött, gyakorlatilag fordítása volt a Szovjetunió hasonló (valójában persze erejében, eszközeiben, képességeiben mérhetetlenül különböző) szerveinek. A sorállományú határőr kötelékek között megtaláljuk a hadsereg mintájára szervezett lövész- és szakalegységeket, melyek szerepe a lehetséges katonai alkalmazáshoz igazodott. Az állomány kiképzése során a határőrizeti, határforgalom ellenőrzési feladatokra történő felkészülés mellett jelentős szerepet kapott a harcászati és a kapcsolódó katonai (műszaki, vegyvédelmi, felderítő, híradó stb.) felkészítés. Az alapkiképzés gyakorlatilag a Magyar Néphadsereggel azonos, összefegyvernemi pillérekre épült, ehhez kapcsolódott a határőr specifikum (speciális lögyakorlatok, karhatalmi feladatok, határőr szabályzatismeret). Az alap- és szakkiképzést követően a gyakorlati tevékenység során már kevésbé lehetett jelen a hagyományos katonai mechanizmus, az államhatár őrzetének, valamint a határforgalom ellenőrzésének sajátos, feszített alkalmazási rendszeréhez ez már nehezen illeszkedett.

A belső karhatalom 1971-ben történt megszüntetését követően annak bizonyos feladatait a Határőrség vette át⁸⁹. A BM kiemelt objektumainak őrzését és védelmét, a belügy központi

⁸⁹ Dr. Gáspár László: A magyar határőrzés története II. Tansegédlet, ZMKA, Budapest, 1992. 47. o.

szerveinek kiszolgálását békében és rendkívüli viszonyok között, az építési és karbantartási feladatok végrehajtását részben a határőr kerületek, részben a határőr ezred (Adyliget) vette át. Ugyancsak az ezred lehetséges feladatai közé tartozott a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren bekövetkezett baleset, katasztrófa, valamint terrorcselekmény esetén az elsődleges intézkedések végrehajtása, de az ügyeletes alegységeket a megbomlott közrend helyreállítására is felkészítették⁹⁰.

Az 1980-as évek közepére lényegesen megváltoztak a határőrségi tevékenység körülményei. A fokozatosan romló anyagi feltételek mellett továbbra is hatékony, megbízható határőrizetet és határforgalom ellenőrzést kellett megvalósítani. Az ugrásszerűen növekvő határforgalom hatására óriási nyomás nehezedett a határátkelőhelyekre. Ebből a helyzetből csak magasan felkészült, szolgálati feladatait kifogástalanul ellátni képes állománnyal lehetett kiutat találni úgy, hogy a sorállomány helyét hivatásos vagy szerződéses, a határforgalom ellenőrzésének minden emberi és technikai feltételét ismerő, követelményeit maradéktalanul teljesíteni képes határőrök vegyék át.

A határátkelőhelyek közötti határszakaszok őrizetének körülményei is jelentősen változtak. A romló technikai feltételek⁹¹ és a magasabb követelmények miatt szintén szükségessé vált a sorozott határőrök professzionális, az európai normáknak megfelelő felkészültségű állományra váltása. A politikai változások hatására egyre inkább előtérbe kerültek a demokratikus és emberi jogi követelések, s az intézkedések törvényessége, szakszerűsége iránti igény ugyancsak a hivatásos szervezetű határőrség felé mutatott.

A nemzetközi politikai élet változásai szintén az átalakítást sürgették. Az összeomlóban lévő szocialista országok (főként az NDK és Románia) állampolgárai egyre nagyobb számban jelentek meg a jogsértők között. A kelet-németek tömege érkezett a nyugati határra azzal a szándékkal, hogy a liberalizált magyar határőrizetet kihasználva Ausztrián keresztül az NSZK-ba szökjön. A végül már kezelhetetlenné váló helyzetet a politikai vezetés oldotta fel a határok megnyitásával.

A Ceausescu-rendszer fokozatos összeomlásának hatására a tiltott határátlépést elkövetők között meghatározó román állampolgárok száma az 1989-es forradalom idején tetőzött, gyakorlatilag menekültügyi válsághelyzetet okozva a határokon. Ezek a feladatok is bizonyították, hogy a határőrségi tevékenységet új alapokra kell helyezni.

A fentiek során valamennyi törvényszerűség hatása kimutatható. A politikai határok jelentőségének változása, a vámhatárok értelmezésének módosulása egyre erősebben jelentkezett. A politika közvetlen hatást gyakorolt a szervezet működésére, tevékenységére, folyamatosan lazítva, oldva a szigorú határellenőrzési rendszert, s kényszerítve magát a Határőrséget a korszerűsítésre. A világ és Európa biztonsági helyzetének változása alakította a jogsértők jellemző körét, illetve a cselekmények megítélését és az ellenük való fellépés szabályait. A gazdaság helyzetének változásai és a korszerűsítési igények ugyanígy állandóan jelen voltak. Mindezek együttesen indították el napjainkig terjedő átalakítást, átalakulást.

3.1.2. A hivatásos (szerződéses) szervezet kialakításának főbb lépései

és a századok létrehozásának körülményei

A változások jellegét, irányát mérlegelve a Határőrség vezetése már 1988-ban megkezdte a szervezet korszerűsítésére vonatkozó koncepciók kidolgozását. 1989. végére átfogó szervezetszervezmódosítási javaslatot dolgozott ki, melynek fő vonalait az állami vezetés jóváhagyta, s megkezdődhetett annak végrehajtása⁹². Az eredeti megvalósítási elképzelés szerint 1995.

⁹⁰ A kiképzés részét képező karhatalmi felkészítés során az állomány gyakorolta a rendezvénybiztosítás és tömegoszlatás különböző módjait.

⁹¹ A technika előregedésének talán leginkább jellemző példája az elektromos jelzőrendszer volt, amely szinte jelképes eszközként vált ismertté (sokan még napjainkban is „vasfüggöny”-ként emlegetik). Műszaki állapotának romlása, illetve szükségességének egyre gyakoribb megkérdőjelezése után 1989-ben – a tervezett másfél év helyett mintegy fél év alatt – bontották le, s emléktárgyként még napjainkban is sokfelé találkozhatunk darabjaival.

⁹² Dr. Gáspár L. i. m. 53. o.

december 31-ig kellett volna végrehajtani a modernizációt, ez azonban a közelebbi és távolabbi régiók biztonságpolitikai helyzetének viharos változásai miatt lényegesen lassabban zajlott le, s bizonyos elemeiben még napjainkban is tart. Az akkori elképzelés a hivatásos állománnyal végrehajtandó határőrizetet tűzte ki célul, mellyel megvalósíthatóvá válhat az új cél- és feladatrendszerre, korszerű tevékenységre és eljárásrendre történő áttérés. Olyan szervezeti és működési struktúra kialakítása kezdődött el, amely megfelel a fejlett világ és az egységesülő Európa eszméinek, ugyanakkor megőrzi a magyar történelmi és határőrségi hagyományokat is.

A hivatásos szervezetre történő átállás számos előnnyel járt. Ez a szervezet a nyugati típusú (határ)rendészeti szervekkel kompatibilis, elfogadhatóbb, mint a sorállományú. Az állomány képzése magasabb színvonalon valósítható meg, ezáltal hatékonyabb alkalmazást tesz lehetővé. Nagy értékű eszközök tartós üzemeltetésére felkészíthetők, ezzel biztosított a normál és minősített időszakos hadrafoghatóság. A hosszabb távra tervezett képzés, továbbképzés rendszere biztosítja a több feladatra alkalmazhatóságot, a nagyobb önállóságot, hatékonyságot az egyéni és a kötelekben végrehajtott tevékenység során egyaránt. Olyan állomány alkotja a szervezet zömét, amely elkötelezett, hivatástudattal rendelkezik, megbízhatóan kezeli és alkalmazza a technikai eszközöket, felelősséget érez munkája és az egész Határőrség iránt. Összességében a létszám csökkenése mellett is magasabb minőséget képvisel, sokoldalúan alkalmazható valamennyi szolgálati tevékenység során. Jogállása révén az intézkedések jogi háttere, jogszerűsége, szakszerűsége javul, egységessé válik, európai színvonalat képvisel. A hivatásos szervezetre történő áttérés koncepciója szintén mutatja a törvényszerűségeket, elvek hatásainak figyelembevételét. Kiemelem ezek közül a felkészítés felkészülés jelentőségét, amely a hivatásos szervezet esetében markánsan megjelenik.

Az első lépés a határátkelőhelyeken, a forgalomellenőrző pontokon szolgálatot teljesítő sorállomány kiváltása volt: helyüket hivatásos útlevelezők vették át. Ezzel párhuzamosan zajlott a határőr őrsök átalakítása, a hivatásos járőrök felvétele, felkészítése, szolgálatba állítása. Elsőként a nyugati határszakaszon a győri és a zalaegerszegi kerületek teljes átszervezésére került sor, illetve megkezdődött a miskolci és balassagyarmati kerületparancsnokságok igazgatóságokká történő átalakítása. A szervezetet és a tevékenységi rendszert is érintő átalakulást a rendészeti feladatkört jobban tükröző megnevezések is követték: a korábbi őrsök határőrizeti kirendeltségekké⁹³ alakultak, a határátkelőhelyek irányítását határforgalmi kirendeltségek⁹⁴ végezték. A jelentős létszámot érintő váltás természetesen nem történhetett egyik napról a másikra, azonban egyenletesen, alapvetően zökkenőmentesen zajlott (s történik ez napjainkban is, hiszen a rendszeresen módosuló állománytábla szerinti feltöltés még most is folyik).

A Határőrség egykori középszintű (mai meghatározás szerint területi jogállású) szerveinél, a kerületeknél szintén jelentős létszámú sorállomány teljesített szolgálatot. A különböző műszaki, technikai, híradó, építő, vegyvédelmi, őr-, tartalék-, törzsszázadok és szakaszok folyamatos leépítésével, s a szervezet átalakításával létrejöttek a határőr igazgatóságok (6. számú melléklet), amelyek a nevükön túl feladatrendszerükkel, munkamódszereikkel is az új, rendészeti szemléletet tükrözték.

A közelebbi és távolabbi régiók biztonságpolitikai helyzetének hatása jelentkezett akkor, amikor sorállomány tervezett kivonását egy, a világpolitikát mind a mai napig befolyásoló esemény törte meg: 1990-ben Irak megszállta Kuvaitot, s az ezt követően kirobbanó Öböl-háború 1991. januárjában új feladat elé állította a még meglévő határőr csapaterőt. A terrorveszély miatt számos fontos objektum őrizetét és védelmét kellett megerősíteni, erre azonban a rendőrség erői nem voltak elegendőek, ezért a Határőrség szakasz kötelekbe szervezett erőket vezényelt a veszélyeztetett objektumok őrizetét ellátó szervezetekhez⁹⁵. Az Öböl-háború lezárása előtt újabb váratlan esemény következett be, amely gyökeresen megváltoztatta a hivatásos szervezetre történő átállás folyamatát: az egyre szélesedő jugoszláviai válság 1991. júniusában háborúba torkollott.

A Határőrség vezetése a kialakult helyzetet mérlegelve 1991-ben részletes elgondolást dolgozott ki a sorállományú határőr akciószázadok felállítására⁹⁶. Ennek indoklása rögzíti, hogy

⁹³ A korábbi őrsök szervezetének átalakításához kapcsolva jelentősen megváltozott a működési (illetékességi) terület, valamint az őrzött határszakasz hossza.

⁹⁴ Egy határforgalmi kirendeltség alárendeltségébe több határátkelőhely is tartozhatott.

⁹⁵ A Rendőri Ezred, illetve a Köztársasági Őrezred állományával együtt, a rendőrség alárendeltségében láttak el szolgálatot.

⁹⁶ Elgondolás a sorállományú akció századok felállításának céljáról, a feladatokról és a felállítás feltételeiről, Határőrség Országos Parancsnokság, szám nélkül, 1991. szeptember 1-20. o.

szükséges olyan kötelek létrehozása, amelyek alkalmasak az államhatár egy-egy szakaszának gyors lezárására, a napi határrendészeti feladatok ellátásának biztosítására, a belügyminisztériumi érdekeltségű, valamint a rendkívüli időszaki feladatok megoldására. Az elgondolás szerint a századok felállítására három ütemben, összességében 1995. december 31-ig került volna sor, figyelembe véve a leszerelés-váltás rendszerét, illetve a parancsnoki állomány felkészítési ütemét is.

A közvetlen szomszédunknál zajló háború számos cselekménye érintette a Magyar Köztársaságot⁹⁷, ezért kormányhatározat született olyan kötelek létrehozásáról, amelyek alkalmasak az államhatár azonnali lezárására⁹⁸.

A feladat sürgőssége miatt 1991. novemberében sorozott állománnyal a nagykanizsai, a pécsi, valamint a kiskunhalasi határőr igazgatóságok 2-2 határőr akciószázadot állítottak fel⁹⁹. A századok – összevonásukat követően – azonnal alkalmazásra kerültek a háború által érintett, leginkább veszélyeztetett határszakaszokon. A politikai érdekek és a biztonságot fenyegető veszélyek értékelése nyomán a fejlesztés sajátos irányt vett: a korábbi rendészeti feladatkör háttérbe szorult, s megkezdődött a századok katonai, védelmi felkészítése, felszerelése. A Magyar Honvédség kiképzett személyi állományt és speciális fegyverzeti-technikai eszközöket bocsátott a Határőrség rendelkezésére. Az akciószázadokat páncélozott szállító harcjárművekkel, páncéltörő eszközökkel szerelték fel¹⁰⁰. Számukat folyamatosan növelték: a határőr igazgatóságok alárendeltségében végül 28 határvadász század létrehozását tervezték. Védelmi alkalmazásuk a Magyar Honvédség erőivel azonos módon történt volna, gyakorlatilag a gépesített (gépkocsizó) lövész köteleknek megfelelő elvek szerint¹⁰¹. A Határőrség ezen időszaki fejlesztése és működése a veszélyek sajátos értelmezése nyomán az általános elvekkel ellentétes irányba haladt. Az alapfeladat teljesítése (határőrizet, határforgalom ellenőrzés) mellett politikai nyomásra kiemelt hangsúlyt kapott a katonai felkészítés, eszközfejlesztés, visszavetve ezzel a megkezdett korszerűsítési folyamatot. Ugyanakkor a Határőrség sikerként is elkönnyvelheti mindezt, hiszen képes volt a rendészeti feladatok eredményes végrehajtása mellett a válságkezelési feladatok megoldására is.

A délszláv háború hazánkat érintő második nagy hulláma során, 1995-ben az akkor első alkalommal megalakított Viszonylati Parancsnokság alárendeltségében már zászlóalj kötelekbe szervezve, katonai jellegű fegyverzettel és technikával látták el feladataikat a határvadász századok¹⁰². E különleges feladat kezdetén kimondottan a katonai védelmi alkalmazásra készültek, a tervezés alapjául az ország fegyveres védelmének tervében a határőr kötelek részére meghatározott teendők szolgáltak, az előkészítést eszerint is kezdték meg. A századtámpontok, zászlóalj védőkörletek kijelölése, elfoglalásuk begyakorlása a harci alkalmazás okmányai szerint történt¹⁰³. Csak a kialakult helyzet hatására módosították tevékenységüket, megalapozva ezzel a

⁹⁷ Ezek közül kiemelkedik a Barcsra 1991. október 27-én 20.50 órakor ledobott kazettás bomba, amely végül az azonnali intézkedést kiváltotta.

⁹⁸ A MK Kormánya 3065/1991. számú határozata tartalmazta azt is, hogy ezen köteleknek az államhatár lezárásán túl alkalmasnak kell lennie békeidőben határrendészeti tevékenységre, de akár határvédelmi feladatokra is. Ez összhangban volt a határőrségi elgondolással, azonban a tervezett ütemet lényegesen meggyorsította.

⁹⁹ A MK Kormánya 3065/1991. számú határozata alapján a Határőrség Országos Parancsnokának 025/1991. számú parancsával kezdődött meg a védelmi akciószázadok felállítása 1991. november 15-i hatállyal.

¹⁰⁰ A páncélozott szállító harcjárműveken túl „Fagot” és „SZPG-9” típusú páncéltörő eszközzel szerelték fel a határvadászokat, sőt a tervek között szerepelt légvédelmi rakétaeszközök beszerzése és rendszeresítése is.

¹⁰¹ A Határőrség 1995-ben kiadott Harcszabályzata egyes fejezeteiben szó szerinti másolata a Magyar Honvédség harcszabályzatainak, eltérés csak a rendészeti feladatokra vonatkozó részekben tapasztalható, ahol a korábban már végrehajtott feladatokra alakítottak ki egységes elgondolást.

¹⁰² A Viszonylati Parancsnokság tevékenységét részletesen Dr. Dsupin Ottó „A Határőrség Viszonylati Parancsnokság és az alárendeltségében alkalmazásra kerülő erők helye, lehetséges feladatai konfliktushelyzet kezelésében” című egyetemi doktori értekezése dolgozta fel. (ZMNE, 1996. Egyetemi Könyvtár).

¹⁰³ A „BARANYAVÁR-95” néven végrehajtott feladat során az ország fegyveres védelmének tervében meghatározott védelmi feladatok végrehajtására készültek, ezt a tervet gyakorolták be, majd módosították folyamatosan.

ma is létező rendészeti célú határbiztosítást. Létrejött egy olyan, a konfliktushelyzet kezelésére alkalmazott speciális tevékenység, amely magában foglalja a határőrizet és katonai védelem elemeinek, feladatainak kombinációját, biztosítja az adott határszakasz gyors lezárását és védelmét, s célja az államhatár közelében kialakult fegyveres cselekmények megelőzése, korlátozása, kezelése, megszüntetése. A válságkezelés során bizonyította hatását az a korábban már hivatkozott specifikus elv, mely szerint a végrehajtott feladatok elemzése és az azok alapján végrehajtott tervezés, felkészülés biztosítja a későbbi sikereket.

A válság rendezése és a túloldali helyzet konszolidációja után a határvadász kötelékek felfegyverzése még folytatódott, ennek keretében újabb páncélozott szállító harcjárművek¹⁰⁴ beszerzésére került sor, illetve folytatták a sorozott állományú határvadász kötelékek katonai védelmi felkészítését is.

Az illegális migráció fokozódó nyomásának hatására a csapaterőt egyre inkább bevonták a határőrizeti és határforgalmi feladatok végrehajtásába, a prioritást ismét a rendészeti feladatok kapták. A védelmi jellegű felkészítés háttérbe szorult, az Európai Unióhoz történő csatlakozás szándéka újra a rendészeti szervvé alakítás irányába fordította a szervezeti módosításokat (megjelent az állam, államszövetség céljainak hatása törvényszerűsége). A katonai feladatokhoz rendszeresített fegyverzeti és technikai eszközöket kivonták, elkészült a sorállomány kivonásának ütemterve. A hadkötelezettség alapján szolgálatot teljesítő állomány teljes kivonására végül 1998. április 30-ai hatállyal került sor.

A sorállomány távozását követően teljes egészében új alapokra került a határvadász kötelékek szervezete. A határőr igazgatóságok alárendeltségében 14 század maradt, hivatásos és szerződéses állománnyal. Az egyes századok szervezete, a századokon belül a szakaszok száma, illetve diszlokációja már a várható uniós külső és belső határok lehetséges elrendezését is figyelembe véve alakult ki (7. számú melléklet). Ebben az erők és eszközök összpontosítása, több vonalban, mély felépítésben történő alkalmazásának előkészítése, az alkalmazások összhangjára való törekvés mind megjelenik. Az egyes századokon belül 2-5 szakasz működött, ezek egy része kihelyezett kötelékként a kirendeltségek hiányzó állományának pótlására határőrizeti és határforgalom ellenőrzési feladatokat látott el¹⁰⁵.

A Határőrség technikai fejlesztésének iránya is gyökeresen megváltozott. A különböző uniós támogatási lehetőségek igénybevételevel olyan eszközök kerültek rendszerbe, amelyek ugyan alkalmasak lehetnek bizonyos katonai védelmi feladatok támogatására, azonban valójában a legfőbb célt, az illegális migráció elleni harcot segítik¹⁰⁶. (A szövetség a számára egyik leginkább veszélyt jelentő kockázati tényező elleni fellépést támogatta.) A rendszeresített eszközök a határrendészeti, bűnügyi felderítési feladatok hatékonyabb működtetését szolgálták. A határvadász erők alkalmazása egyértelműen rendészeti jelleget öltött, szolgálati feladataikat erre a tevékenységi körre összpontosították.

A korábbi – az ország fegyveres védelmének tervében rögzített – katonai feladatokat olyan típusú tevékenységre módosították, amelyekre a megváltozott szervezettel, fegyverzettel és felkészítéssel a határvadászok inkább alkalmasak. A Határőrség Harcscsabályzatának védelemmel kapcsolatos feladatai végrehajthatatlanná váltak, azonban a konfliktuskezelési, határbiztosítási teendők a védelemhez kapcsolódó bármely időszakban teljesíthetők. Ennek megfelelően

¹⁰⁴ A fejlesztés keretében – az orosz államadósság terhére – 68 darab BTR-80 típusú harcjármű beszerzésére és igazgatóságok közötti elosztására került sor. Ezt követően a páncélozott szállító harcjárműveket kivonták, helyettük tervezték a BTR-ek alkalmazását. Ezek a járművek a mai napig a Határőrségnél találhatók, azonban sem alkalmazásukra, sem az állomány felkészítésére nem került sor.

¹⁰⁵ Danyi József: Határvadász szakaszok a kirendeltségeken, Interjú Béndek József ezredessel, a határőrizeti főosztály vezetőjével. Országhatár, 1997/26. szám 8-9. o. „...Alapvetően határőrizeti feladatokat látnak el a határőrizeti kirendeltségeken, illetve útlevélezési feladatokat a határforgalmi kirendeltségeken.” Az interjúból egyértelműen kiderült, hogy a Határőrség a határvadász kötelékek elsődleges feladatának a rendészeti kört tekintette, mind a fejlesztési, mind az alkalmazási elképzelések ebbe az irányba mutattak.

¹⁰⁶ A megpályázott COP és PHARE támogatásokkal csak olyan eszközök beszerzésére volt lehetőség, amelyek a rendészeti feladatokat támogatják, katonai eszközök beszerzését gyakorlatilag a rendszer lehetetlenné tette.

kezdődött meg a tervek módosítása¹⁰⁷. A korábbi években bevált gyakorlat szerint a külső fegyveres csoportok Magyarország területére történő váratlan betörése esetén az azonnal végrehajtandó feladatok zöme továbbra is a határőrségi erőkre hárul¹⁰⁸. A rendészeti célú határbiztosítás feladatait sikeresen hajtotta végre a Határőrség 1999-ben, a NATO koszovói háborúja idején¹⁰⁹ is.

A bevetési szervek létrehozásának előzményeként célszerű röviden ismertetni az 1994-ben létrehozott Határőrségi Akciószolgálat¹¹⁰ feladatait is. A szolgálat több, összetett feladat megoldására rendeltetett. Az államhatárhoz kapcsolódó jogsértő cselekmények ugrásszerű növekedése ellen olyan hatékony, mobilizálható, az ország bármely részén, az előljáró döntése alapján bevethető erőre volt szükség, amely képes volt nyílt és operatív határőrizeti, határforgalom ellenőrzési, bűnügyi felderítő, valamint idegenrendészeti tevékenység végrehajtására. A váratlanul jelentkező feladatokra gyorsan reagáló, könnyen átcsoportosítható, sokoldalúan felkészített erő állt rendelkezésre, amely rövid idő alatt tekintélyt vívott ki magának. Felkészültségük és a területi, helyi viszonyoktól való függetlenségük lehetővé tette, hogy a korrupció elleni fellépés meghatározó szervezeti elemévé váljanak. Az ellenőrzési lehetőségek és módszerek széles skáláját alkalmazva e területen is hatékony erőnek bizonyultak. Azokban az időszakokban, amikor nem a fenti feladatokat hajtották végre, megerősítő erőként segítséget nyújtottak a legnagyobb nyomás alatt álló területi, helyi szerveknek, azok részleges tehermentesítésével lehetővé vált a különböző (képzési, munkaszervezési stb.) rendezvények lebonyolítása.

A Határőrségi Akció Szolgálat 1999-ben osztállyá alakult¹¹¹, majd 2000-ben az igazgatóságok bázisán létrejöttek az akció alosztályok, amelyek a Határőrségi Akció Osztály szakirányításával, a rendészeti igazgató helyettesek közvetlen irányítása alatt hajtották végre a fenti feladatokat. Ez a többszintű tagolás hatékonyabbá, mozgathatóbbá tette az akciószervezeteket, jelentős tartalék erőt biztosított a váratlanul jelentkező feladatok és a speciális ellenőrzések végrehajtására. Az egyes igazgatóságok kellő szabadsággal, eltérő mértékben alkalmazták ezt az erőt a szolgálati tevékenység segítésére, a korrupció elleni küzdelemre; az általam vizsgált valamennyi területi szervnél jelentős feladatokat kaptak és oldottak meg sikeresen. Lehetővé vált, hogy a központi és a területi szervek összefogott, tervezett tevékenységével országos méretű akciókat is lefolytassanak (ellenőrzött szállítások, kísérések, a bűnügyi felderítő szervekkel, illetve más, külső szervezetekkel összehangolt, valamint közös nyílt és operatív akciók).

3.2. A BEVETÉSI SZERVEK LÉTREHOZÁSÁNAK CÉLJA, KÖRÜLMÉNYEI, SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE ÉS FELADATRENDSZERE

Az Európai Unió működésének egyik legfontosabb alapelve és a Schengeni Egyezményben is rögzített követelménye az unió területén belüli szabad mozgás biztosítása. A külső határ átlépését követően az utazó – alapesetben – a tagállamok területén újabb határellenőrzés nélkül közlekedhet. Ez azonban nem járhat együtt a biztonság csökkenésével. A Magyar Köztársaságnak – mint szerződő félnek – kötelessége olyan, úgynevezett „kompenzációs” intézkedéseket bevezetni, amelyek biztosítják a belső határokon megszűnő ellenőrzés miatt jelentkező biztonsági kockázat csökkentését. Ennek jelentős eleme egy komplex, az ország egész

¹⁰⁷ Sajnálatos, de tény, hogy a Harcszabályzat módosítása a mai napig nem történt meg. Az elmúlt évek során a Határőrség Országos Parancsnokság Védelmi Osztálya kidolgozta az új szabályzatot, azonban a szervezet jogállásának változására várva ez nem lépett életbe. Egy esetben (2003-ban) a régi szabályzatot hatályon kívül helyezték, azonban 1 hónap múlva ezt visszavonták.

¹⁰⁸ Ld. az 1949. évi XX. törvény az Alkotmányról 19/E §-t. Complex CD Jogtár.

¹⁰⁹ A „BÁCSKA-99” nevű feladat során a Határőrség erői ismét Viszonylati Parancsnokság alárendeltségében hajtottak végre határbiztosítási feladatokat.

¹¹⁰ A Határőrség Országos Parancsnokának 02/1994. számú parancsa a Határőrségi Akciószolgálat felállítására és működésére, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1994. január 07. A szervezet megnevezése, illetve annak írásmódja a különböző parancsokban szinte állandóan változott, ezért az ismertetésben is eltérően, mindig az ott használt változatot alkalmazom.

¹¹¹ A Határőrség Országos Parancsnokának 70/1999. számú szervezési intézkedése a Határőrség szervezetének továbbfejlesztésére, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1999. december 09.

területét átfogó idegenrendészeti szűrő-ellenőrző rendszer működtetése¹¹². Ennek a rendszernek a kialakítására vonatkozó elképzelés nem újkeletű, hiszen már egy 1998-ban készített határőrségi tanulmányban is megtalálható, hogy „...kiegészítő intézkedések keretében mozgó csoportokkal idegenrendészeti ellenőrzést hajtanak végre a mélységi csomópontokban”¹¹³.

A migrációs háló létrehozásával a totális ellenőrzés bevezetése nélkül, differenciált, szelektív módon, a meglévő rendészeti tevékenység keretei között, a már rendelkezésre álló erők és eszközök hatékonyabb alkalmazásával felfedhetővé, kiszűrhetővé válnak a Magyarországra jogellenesen belépő, itt tartózkodó, engedély nélkül munkát vállaló, valamint a hazánkra és a többi tagállamra veszélyt jelentő személyek.

A háló hatékonyságának biztosítása, működésének alapelve az, hogy az illegális migrációhoz, jogsértésekhez kapcsolódó csatornák behálózása az egész országot, s a mozgási lehetőségek, csomópontok ellenőrzésével jelentős részük észlelhetővé, kiszűrhetővé válik. Az ellenőrzésben résztvevő szervek¹¹⁴ összehangolt működésével megoldhatóvá válik a szükséges vagy akár a teljes terület lefedése, ellenőrzés alá vonása anélkül, hogy az ország napi életében fennakadást okozna. A háló pontjain és útvonalain megjelenő információk gyorsan elemezhetőek, értékelhetőek, továbbíthatóak és felhasználhatóak, lehetővé teszik a gyors, előrelátó reagálást.

Valamennyi résztvevő a hatáskörébe, illetékességébe tartozó ellenőrzéseket, intézkedéseket valósítja meg, azonban a koordináció révén lényegesen hatékonyabb formában teheti mindezt, s a „hálószerkezet” kikerülésének veszélye is csökken.

A szükséges intézkedéseket mindig az illetékességgel rendelkező szerv folytatja le, az illetékesség ütközése esetén pedig a felelős szervek gyors döntései biztosítják a működést. A koordináció révén az erők, eszközök elosztása így a leoptimalisabb, egyeztethető. Koordináló szerepre a Határőrséget jelölték ki, ami mellett számos érv szólt. A legfőbb gondot jelentő illegális migrációval, ember- és árucsempészettel összefüggésben a Határőrség bír a legnagyobb elméleti ismerettel, gyakorlati tapasztalattal és nem utolsósorban a határokon is átnyúló kapcsolatokkal. Széles körben rendelkezik jogszabályi felhatalmazással, nyílt és titkos információkkal, speciális eszközökkel, mobilizálható erőkkel. A meglévő és a fejlesztés alatt álló bevetési irányítási rendszerek lehetővé teszik a vezetés feltételeinek megteremtését. A Határőrség igazgatóságainak illetékességi területe több megye illetékességi területét lefedi, így a regionális koordinációt erre a már meglévő bázisra célszerű telepíteni.

A korábbi határőrségi elképzelésekkel szemben új elem az, hogy az ellenőrzés végrehajtására önálló szervezeti egységek, illetve egy új szolgálati ág létrehozásával került sor¹¹⁵. Ez biztosítja azt, hogy a jogsértők nagyfokú szervezettségével, aktivitásával szemben gyors, rugalmas, minden területen reagálni képes rendszert alakíthasson ki a Határőrség.

A Határőrség vezetői értekezlete 2001. szeptember 11-én döntött az ország egész területén alkalmazható, a mélységi ellenőrzés végrehajtására képes központi és területi mobil bevetési szervezetek kialakításának végleges formájáról, üteméről, valamint szervezési részleteiről.

¹¹² A kompenzációs intézkedések bevezetését a 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat Az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepció 11. a) pontja, míg a komplex mélységi mobil ellenőrzés kialakítását és az ehhez kapcsolódó feladatok végrehajtását a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról szóló 17/2001. (BK. 7.) BM utasítás I. 3. és II. 12. pontja írja elő.

¹¹³ Samu István: A magyar határőrizeti rendszer az Európai Unió csatlakozás tükrében, jelentéstervezet, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1998. február 06. száma: 2/1-10/1998. 20. o.

¹¹⁴ Az ellenőrzés szabályait korábban a 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SZCSM együttes utasítás, jelenleg az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására kiadott 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás határozza meg. Az ellenőrzésben résztvevő szervek: Határőrség, Munkaügyi Központ, BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, PM Vám- és Pénzügyőrség, Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség. Complex CD Jogtár.

¹¹⁵ A Határőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 40/2001. (XII. 23.) BM rendelet szolgálati ágként határozta meg a bevetési szerveket, a szabályzat módosítására kiadott 35/2004. (VI. 28.) BM rendelet azonban már a szolgálatok közé sorolta át őket. Complex CD Jogtár.

Országos szinten a Határőrségi Akció Osztály létszámának, technikai lehetőségeinek és feladatrendszerének fejlesztésével 2001. október 01-jei hatállyal jött létre a Bevetési Főosztály. Olyan központi szerv létrehozása volt a cél, amely megfelel az uniós és a schengeni normáknak, több területen alkalmazható, képes működtetni a speciális eszközöket és szükség esetén – korlátozott mértékben – erőszakos cselekmények elhárításában is közreműködhet. A főosztálynak kell a migrációs ellenőrzések országos szintű koordinációját is végrehajtani, valamint a területi szervek regionális koordináló tevékenységét felügyelni.

Területi szinten – az igazgatósági bázison – a meglévő akció alosztályokból és a határvadász századokból 2002. május 01-jei hatállyal alakították meg a bevetési osztályokat¹¹⁶. A bevetési osztályok létrehozásával megvalósíthatóvá vált a területi, regionális koordináció, a mobilizálható erők alkalmasak a mélységi ellenőrzések végrehajtására, képesek a rendszeresített különleges technikai eszközök leghatékonyabb alkalmazására. Az osztályok nem pusztán összevonással alakultak ki, szervezeti átalakításuk és létszámbővítésük nyomán minőségileg is új elemet alkotnak.

3.2.1. A Bevetési Főosztály rendeltetése, szervezete és általános feladatai

A Bevetési Főosztály (8. számú melléklet) a Határőrség rendészeti főigazgatójának közvetlen alárendeltségében működő központi jogállású szervezeti elem, amely a hatályos jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei, valamint a határőrségi belső rendelkezések alapján tartalék erőként biztosítja az erőösszpontosítást, a manőverező készséget, valamint a váratlan helyzetek kezelését.

A Bevetési Főosztály a bevetési szolgálat központi szervezeti elemeként komplex feladatot lát el. Aktív tevékenységével közreműködik a határrendészeti, a bűnügyi felderítő, valamint az idegenrendészeti szolgálati ágak tevékenységében.

Meghatározó szereplője az ellenőrzési rendszernek, közreműködik a jogsértések megelőzésében, felfedésében, megakadályozásában és megszüntetésében, továbbá a határőrségi bűnmegelőzési feladatrendszerben. A szervezeten belüli korrupció elleni küzdelemben – folytatva az akció szervezetek által megkezdett tevékenységet – szintén kiemelt szerephez jut.

A Bevetési Főosztály feladatrendszere rendkívül összetett, a szervezeti és működési szabályzatban foglaltaknál lényegesen szerteágazóbb, az abban meghatározottakon túl számos egyéb feladatot hajt végre. Megtalálhatóak benne valamennyi szolgálati ág tevékenységének elemei, tükrözi a tevékenységi rendszerek integrációját:

Jóváhagyott tervek alapján önállóan vagy más szervekkel együttműködve határrendészeti akciókat hajt végre a Határőrség teljes illetékességi területén. Az alaprendeltetésből és az akció szervezet múltjából adódóan nagy önállósággal, de szükség esetén más rendvédelmi szervekkel, illetve a határőrségi központi és területi szervezetekkel közösen idegenrendészeti, határőrizeti, határforgalom ellenőrzési feladatokat hajtanak végre a főosztály bevetési alosztályainak állományával. Meghatározó eleme az Európai Unió által javasolt új típusú ellenőrzéseknek, amelyeket több tagország határrendészeti és rendőri erői közösen, szoros együttműködésben, nemzetközi szinten koordinált módon hajtanak végre¹¹⁷;

Közreműködik az idegenrendészeti eljárásokban és szabálysértési jogkört gyakorol. A korábban már említett migrációs ellenőrzések szempontjából kiemelkedő feladat, hiszen a nemzeti biztonsági érdekeken túl az unió biztonságpolitikájának egyik meghatározó pontjához kapcsolódik;

¹¹⁶ A bevetési osztályok létrehozása nem volt zökkenőmentes. Noha határozott vezetői döntés született a megalakítás időpontjáról és a szervezeti felépítésről, megtörtént az osztályvezetők kiválasztása és kinevezése, a tényleges működés csak hónapokkal később indult el, főként a kiválasztás és a feltöltés fennakadásai miatt. Az állomány alkalmasságának vizsgálata során sokan nem feleltek meg a magasabb követelményeknek, illetve nehézséget okozott a kirendeltségeken szolgálatot teljesítő állomány kiváltása is.

¹¹⁷ Ilyen volt a 2001. szeptember 29-október 8. között 25 ország részvételével végrehajtott „Nagy Hatású Akció” („High Impact Operation”), valamint a 2002-ben magyar-osztrák-szlovén részvétellel végrehajtott „Kék Fény” gyakorlat.

Együttműködik a Határőrség bűnügyi felderítő szerveivel, részt vesz a bűnmegelőzési, bűnüldözői tevékenységben, részükre különleges felkészültséget, szaktudást és felszerelést, valamint speciális technikai eszközöket igénylő, erőszakos beavatkozásokat, biztosítási, kísérési, szállítási feladatokat hajt végre. A bevetési alosztályok állománya széles körben alkalmazható a bűnügyi felderítő területen, a nyílt és operatív tevékenységben egyaránt. Ez a terület ugyancsak érinti az Európai Unió biztonsági érdekeit, mivel a bűnügyi szervekkel közös tevékenység keretében a főosztály nemzetközi akciókban is közreműködik. A Speciális Bevetési Alosztály kifejezetten az erőszakos elfogások végrehajtására, valamint a veszélyes elkövetők elleni sikeres fellépésre alakult;

A szolgálati feladatok ellátása során ellenőrző tevékenységet végez, részt vesz a korrupciós cselekmények elleni küzdelemben, azok jellegzetességeiből adódóan eredményesen működnek a gyanúok megállapításában, elkövetési módszerek felfedésében, a lehetséges elkövetői kör kiszűrésében. A korrupció elleni fellépésben markánsan jelentkezik a politika közvetlen hatása, hiszen az állam által meghirdetett program¹¹⁸ részeként kerül sor a feladatok végrehajtására, illetve hat az együttműködés elve, hiszen több szerv (Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, Ügyészség, Rendőrség, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ) együttes tevékenysége biztosíthatja a sikert;

A bevetési szolgálathoz tartozó szervek (igazgatósági bevetési osztályok) alkalmazásával kapcsolatban országos szinten tervezési, szervezési, irányítási és fejlesztés-tervezési feladatokat lát el, ugyanakkor elemző-értékelő tevékenységet is végez, noha a későbbiekben ismertetésre kerülő szervezetben erre rendelt önálló elemet nem találunk. Mindezen túl szakirányítóként felügyeli a területi szervek bevetési osztályainak alkalmazását, sőt a napi tervezési, koordinációs feladatokban is közreműködik (lásd. migrációs hálóval, komplex ellenőrző rendszerrel kapcsolatos feladatok). Ez a vezetési elvek sajátos keveredését mutatja, hiszen egyazon szervezet tevékenységében jelenik meg a vezetés és a végrehajtás, a gyakorlat és a szakirányítás;

Kidolgozóként részt vesz a bevetési szolgálatra vonatkozó intézkedések, szabályozók elkészítésében, véleményezi a beérkezett javaslatokat, fejlesztési és egyéb elképzeléseket, valamint közreműködik az alkalmazható eszközök és módszerek fejlesztésével kapcsolatos kutatásokban. A teljességgel eltérő feltételek és viszonyok között végrehajtandó feladatok tapasztalatai lehetővé teszik az átfogó értékeléseket, a valósághű csapatpróbákat, tehát a következtetések, értékelések valós eredményeket hozhatnak;

Speciális oktatási, képzési, továbbképzési feladatokat teljesít, módszertani, gyakorlati foglalkozásokat szervez és hajt végre. A rendszeresített különleges műszaki, technikai, informatikai és egyéb eszközök alkalmazásával kapcsolatban a különböző tanintézetek, szervek részére rendszeresen tartanak bemutatókat, foglalkozásokat, felkészítéseket. Országos alkalmazásukból adódóan a legszélesebb körből rendelkeznek tapasztalatokkal, tehát a végrehajtás valamennyi résztvevője részére hasznosítható ismerettel szolgálhatnak.

A Bevetési Főosztály tevékenysége tükrözi a feladatok integrációját, bizonyítja, hogy a normál időszakra létrehozott szervezet képes szerteágazó, sokféle tevékenységre. Mindezt eltérő körülmények között, az egyes feladatrendszereken belül is különböző intenzitással oldja meg.

A főosztály szervezeti felépítése megalakulása óta többször változott, azonban meghatározó elemei viszonylagos állandóságot, illetve határozott koncepciót tükröznek. A jelenlegi tagozódás a megoldandó feladatokra összpontosít, gyakorlatilag a központi jogállás „ellenére” végrehajtó szervet láthatunk.

A vezetési feladatokra szűk létszám biztosított, a tervező, szervező és döntéshozatali rendszer működtetése, az elemző-értékelő tevékenység alapvetően a Bevetés Tervező és Koordinációs Osztály feladata.

A Bevetési Osztály célorientált végrehajtó szervezet, a vezetési szintek szerinti belső tagolás a szolgálatellátás biztosítását célozza. Az alosztályok között a szakosodás ellenére viszonylag jó az átjárhatóság, ami a magas követelményszint, a folyamatos képzés, továbbképzés eredménye.

¹¹⁸ 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról a biztonságot fenyegető egyik jelentős veszélyforrásként jelöli meg a korrupciót, s feladatul szabja az ellene való hatékony fellépést.

A Speciális Bevetési Alosztály feltöltése, felkészítése folyamatos, helyzete azonban több szempontból is sajátos. Alapfeladata lenne a különleges felkészültséget, szaktudást, felszerelést és speciális technikai eszközöket igénylő erőszakos elfogások végrehajtása. Ez alapesetben a rendőrség kifejezetten erre a célra felkészített szervezeti elemeinek a feladata. A Határőrség jelenleg nem rendelkezik azon eszközök zömével, melyek nélkülözhetetlenek egy ilyen beavatkozás sikeréhez. A gazdasági feltételek folyamatos romlása mellett nem is biztosítható ez az ellátási szint. A felkészítés, kiképzés hosszabb időt vesz igénybe, a magasan felkészített állományon belül is különleges minőséget kell teremteni. Nem található világos szabályozás arra vonatkozóan, hogy egy beavatkozás, erőszakos elfogás esetén hol a határ a rendőrség különleges kötelekeinek alkalmazása, illetve a határőr erő bevetése között. Fegyveres személyek elfogására, erőszakos cselekmények bekövetkezése esetén a beavatkozásra a rendőrség speciálisan felkészített központi és területi erőit kell alkalmazni, tehát az alosztály bevetésének jogi szabályai sem kidolgozottak. Mindezen háttér figyelembevételével a jövőbeni alkalmazásuk feltételeinek kidolgozása elsődleges feladat.

Ugyancsak sajátos a Légi Bevetési Alosztály helyzete, amely várhatóan nem kerül rendszerbe. A határőrségi tevékenység számos eleménél találkozunk valamilyen légi támogatással, azonban valószínűsíthető, hogy a jövőben is más szervek kapacitásának igénybevételével kerül sor az alkalmazásra¹¹⁹. A szolgálat tevékenységének támogatását biztosítani hivatott légi bevetések hatékony eszközt jelenthetik a vezetés támogatásának, ezért akár saját, akár más szervtől igényelt erőként alkalmazásuk indokolt. A mélységi ellenőrző háló működtetése során több esetben került sor helikopterrel végrehajtott megfigyelésre, s azok kedvező tapasztalatokat mutattak¹²⁰.

A Bevetési Főosztály jelenlegi szervezeti felépítése teljes egészében végrehajtás centrikus, állománytábla szerinti 102 fős létszámának zöme tényleges határrendészeti szolgálatot teljesít. A feladatrendszer azonban ennél lényegesen nagyobb integrációt mutat, tehát a struktúra korszerűsítése mindenképpen indokolt.

3.2.2. A bevetési osztályok rendeltetése, szervezete és általános feladatai

A bevetési osztály a határőr igazgatóság rendészeti igazgató-helyettesének közvetlen alárendeltségében működő, területi jogállású, de önálló illetékességi területtel nem rendelkező szervezeti eleme, amely tevékenységét az igazgatóság teljes illetékességi területén végzi.

A bevetési osztályok területi jogállását némiképpen árnyalja az a tény, hogy az állományuk zömét alkotó határvadász erők helyi, míg a bevetési alosztályok területi jogállással bírnak. Ez a különleges helyzet az osztályok megalakításakor jött létre: az akció alosztályok az igazgatósági szervezetből kerültek be, míg a csapaterő korábban helyi szervként működött. Az új elem létrejötte határőrségi belső módosítással járt, de nem vonta magával automatikusan a jogállásra vonatkozó törvényi módosítást¹²¹.

A bevetési osztályok létrehozásával létszámában erőteljes, felszereltségében és ellátottságában a határőrségi átlagnál gazdagabb, de legfőképpen a kor követelményeihez igazodó

¹¹⁹ Mindezek ellenére a légi alegység alkalmazásának gondolata tovább él, a Schengen Alapból 780 millió Ft-t az ezirányú feladatok végrehajtásának támogatására terveztek (forrás: Dr. Ritecz György, Határőrség Országos Parancsnokság, Integrációs és Projektkoordinációs Osztály). A légi eszközök (helikopterek) alkalmazására más feladatokkal összefüggésben is sor kerülhet, tehát nem kizárólag egy rendeltetésű, célú eszközként kerülhetnének a rendszerbe. Kiszolgálhatnak szolgálati ágakat, illetve vezetésbiztosítási feladatokra is bevonhatóak.

¹²⁰ 2003. március 25-29. között a Győri Határőr Igazgatóság illetékességi területén került sor komplex mélységi ellenőrző akció levezetésére, melynek „csúcspontján” a saját és megerősítő erők együttes alkalmazása mellett az ellenőrzés alá vont utak, menekülési útvonalak légi megfigyelésére is sor került. A rendőrségi eszközről kiválóan figyelemmel kísérhető mind a végrehajtott állomány, mind a szembenálló fél tevékenysége, ezzel gyors, operatív reagálás válik lehetővé.

¹²¹ A határőrizetről és Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény 23. § határozza meg a Határőrség jogállását, ezen belül a tagozódást. A törvény külön nem tér ki a határvadász kötelekek helyzetére, azonban a Határőrség Harcshabályzata 6. pontja a századokat helyi szervként határozza meg, s ezt – bár a szabályzat több része alkalmazhatatlan – nem helyezték hatályon kívül.

és az Európai Unió követendő mintáit figyelembe vevő szervezet alakult ki. Valójában rövid idő alatt mozgósítható, átcsoportosítható, gyorsan és sokoldalúan alkalmazható szervezetrendszer kiépítése történt meg. Az osztályok többrendeltetésűek, miként azt később a feladatrendszerük bemutatásánál láthatjuk. Kialakításuk tükrözi a veszélyek elemzése alapján történő feladatok meghatározását. A diszlokáció a külső és belső határokon eltérő módon, mennyiségben és minőségben jelentkező lehetséges tennivalóknak megfelelően már eltérést mutat, illetve az egyes szervezetekhez kapcsolt speciális (pl. a veszélyhelyzetek értékeléséből adódó) feladatok is „testre szabottan” jelennek meg.

Az igazgatóságok bevetési szervei alapvetően egységes felépítést mutatnak, eltérés közöttük a leendő külső és belső határok okán kimutatható, de nem meghatározó (9. számú melléklet). A leendő uniós belső határokon az osztály vezetéséből hiányzik a kiemelt főelőadói hely, valamint a bevetési alosztályok 4 fővel kisebb létszámmal működnek. Kissé módosított szervezettel a Budapesti Határőr Igazgatóságon találkozunk, ahol a főváros és az agglomeráció sajátos bűnügyi és migrációs helyzetének megfelelően magasabb a szakaszlétszám, illetve működik a Vizsgálati Csoport¹²².

Az osztályok némiképpen tükrözik a Bevetési Főosztály képét. A szűk vezetésen túl a bevetési alosztály aktív részese a törzsmunkának, ugyanakkor tényleges végrehajtóként részt vesz a különleges felkészültséget, felszerelést igénylő szolgálati feladatok végrehajtásában¹²³, illetve megerősítő erőként vezényelhető más igazgatóságokhoz is.

A bevetési osztályok kötelékébe szervezett határvadász századok a bevetési szervek létrehozásával az utóbbi évek legjelentősebb minőségi változását élték át. A hivatásos (szerződéses) szervezetre történő áttérést követően az alegységek erősen széttagolt, a migráció nyomása alatt szinte egymástól elszigetelt rendszerben dolgoztak. A kihelyezett szakaszok állománya sokkal inkább a kirendeltségekhez tartozott, feladatait annak részeként hajtotta végre. A határvadász jelleg azoknál a századoknál maradt érintetlen, amelyek a helyi létszámviszonyok, illetve feladatok alapján azonos bázisról indultak vagy a század vezetése alatt tevékenykedtek. Azokon az igazgatóságokon, ahol a szakaszok zöme, esetleg mindegyike kihelyezett kötelékként funkcionált, a csapaterős feladatok végrehajthatósága érdekében egyre sürgetőbbé vált a változtatás.

A határvadász századoknak a határellenőrzés első lépcsőjéből történő folyamatos kivonása és a mélységi ellenőrző feladatrendszerre történő áttérés lehetővé teszi az uniós követelményeknek, az állam és az államszövetség érdekeinek megfelelő ellenőrzés kialakítását.

A csapaterő már nem csupán az államhatáron, hanem a mély felépítés elvének megfelelően az ország gyakorlatilag teljes területén alkalmazható. Határrendészeti feladatokat láthat el a saját igazgatósága teljes illetékességi területén önállóan vagy a saját bevetési alosztályával, illetve megerősítő határőr erőkkel. Vezényelhető más igazgatóság megerősítésére és ugyanezeket a feladatokat ott is végrehajthatja. Bevonható a komplex ellenőrző rendszer feladataiba, ahol a társszervekkel együttműködve sokrétű tevékenységre alkalmazható. Az alegységek képesek szervezetszerű kötelékben, illetve ideiglenes szolgálati csoportosításokban működni, több szolgálati formát, tevékenységet végrehajtani és intézkedést, illetve eljárást eredményesen lefolytatni.

Az új szervezet a normál időszaki működésre, alaptevékenységre alakult, azonban már rendelkezik azzal nagyfokú rugalmassággal, amely a váratlan helyzetek kezelésére is alkalmassá teszi.

¹²² A Budapesti Határőr Igazgatóság szakaszainak létszáma 25 fő. A Vizsgálati Csoport feladata az igazgatósághoz előállított külföldi állampolgárokkal szembeni eljárás lefolytatása és a folyamatos mélységi ellenőrzések tervezése mellett a Budapest és Pest megye területéről rendkívül nagy mennyiségben beérkező információk feldolgozása és ellenőrzése. Gyakorlatilag ezen elemzések nyomán kerül sor a szolgálati tevékenység megszervezésére. A feladat végrehajtására 10 fő rendszeresített létszám (9 fő hivatásos és 1 fő közalkalmazott) áll rendelkezésre.

¹²³ Ennek megfelelően velük szemben magasabb a fizikai, pszichológiai és képzettségi követelmény. Kiválasztásuk, időszakonkénti felmérésük hivatott biztosítani azt a többletet, amit a különleges bevetések, esetleges erőszakos cselekmények, elkövetők megkövetelnek. (Több igazgatóságon találkozunk ebben az állományban a rendőrségi különleges szolgálatoktól, bevetési szervektől átvett, speciális előképzettséggel rendelkező határőrökkel.)

A határvadász századok új rendszerű bevetéséhez a technikai eszközök széles köre áll rendelkezésre. A Határőrségnél rendszeresített legkorszerűbb felszerelést találjuk a határvadászok kezelésében. A mobil hőkamerás felderítő gépjárművek, ellenőrző járművek, vezetés-irányítási központok, valamint a kézi hőkamerák, lépéserzékelők, optikai, kommunikációs, informatikai eszközök a tevékenység valamennyi formájában és szakaszában hatékonyan segítik a feladatok végrehajtását.

Az új szervezet és a rendelkezésre álló eszközpark megújította az alkalmazási elveket és módszereket is. A jogsértéseket elkövető személyek felfedése, elfogása, az intézkedések lefolytatása számos új módszerrel bővült¹²⁴. A korszerű rendszerek nagyobb biztonsággal segítik az állományt, az események rögzíthetősége pedig hatékonyan hozzájárul az elemző-értékelő tevékenységhez, a tapasztalatok hasznosításához. Az eszközök egészében, illetve részegységeiben szabadon használhatóak a különböző szolgálati ágak tevékenységi rendszereiben.

A bevetési osztályok feladatrendszere szintén a főosztálynál tapasztalt integrációt mutatja. Esetükben is megjelenik valamennyi szolgálati ág, de szakszolgálat érdekében végzett tennivaló:

A határrendészeti feladatok körében sor kerülhet járőrözésre, különböző szolgálati csoportok alkalmazására (pl.: EÁP), akció, ellenőrzések végrehajtására. Az igazgatóság teljes illetékességi területén végrehajthatják feladataikat a határrendészeti szolgálati ághoz kapcsolódó valamennyi szolgálati formában. Tevékenykedhetnek önállóan, a kirendeltségek állományával együtt, illetve sor kerülhet azok részleges vagy teljes leváltására is. Alkalmazásuk egyaránt történhet szervezetszerű vagy ideiglenes csoportosítás szerint. A határforgalom ellenőrzésben az állomány felkészültségének függvényében kerülhet sor útlevéltkezelői feladatok ellátására, elő- vagy utóellenőrzések lefolytatására, kutatási, rendfenntartási, forgalomirányítási tevékenységre. Itt is megvalósítható a kirendeltségek állományával történő együttműködés csakisúgy, mint annak részleges vagy teljes leváltása. Hangsúlyozom, hogy a felkészültség függvényében kerülhet sor erre, mivel az ellenőrzés biztonsága nem csorbulhat. A határrendészeti szolgálati ág keretében végrehajtott feladatok magukban hordozzák a normál helyzettől eltérő időszakok kezelésének lehetőségeit. A későbbiekben bemutatásra kerülő feladatok többsége az alaprendeltetés szerinti feladatokból indul. Az erők és eszközök alkalmazásának módjában, intenzitásában, valamint az erők és eszközök összpontosításában bekövetkező változások jelentik az áttérés első lépcsőit, melyekben a bevetési osztályok állományának fontos szerep jut;

A bűnügyi felderítő szolgálati ág esetében kettősséget tapasztalunk. A bevetési alosztályok állománya magasabb, speciális felkészítettsége folytán részt vehet a bűnügyi, bűnüldözői tevékenység számos eljárási cselekményében, valamint a nyílt és operatív tevékenység bizonyos elemeiben. Végrehajthat különleges felkészültséget, beavatkozást igénylő feladatokat, illetve közreműködhet erőszakos cselekmények elhárításában, elkövetők elfogásában¹²⁵. Ugyanakkor a határvadász századok állománya részére alapvetően kiszolgáló, biztosító, támogató tevékenységet határozhatnak meg;

Az idegenrendészeti és szabálysértési feladatok terén a bevetési osztályok hivatásos állománya a kirendeltségek járőreivel, útlevéltkezelőivel azonos jogosultságokkal rendelkezik, tehát a szolgálat ellátása során felléphet a szabálysértések elkövetőivel szemben, lefolytathatja a szükséges intézkedést¹²⁶. Ez a terület az idegenrendészeti és menekültügyi feladatrendszer összefonódása révén szintén kapcsolódik a lehetséges veszély- és válsághelyzetekhez, a bevetési osztály állománya esetében meglévő képességekre és ismeretekre épül;

Speciális feladatként jelentkezik a bevetési osztályok állományánál az elfogott, előállított személyek kísérése. A visszafogadási egyezmények szerinti, a személyek államhatáron történő átadás-átvételével, őrzésével, kísérésével kapcsolatos feladatok zömét is ők látják el;

Az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatékony fellépésért, valamint a résztvevők együttműködéséért területi szinten a bevetési

¹²⁴ Ennek egyik leginkább jellemző példája az államhatárt illegálisan átlépő személyek hőkamera alkalmazásával történő felderítése és az elfogó járőrök ugyanezen eszközök alkalmazásával való célravezetése.

¹²⁵ A konkrét feladatok során minden esetben a határőrségi nyomozó szerv irányítása alatt és szerint járnak el.

¹²⁶ A hivatásos szervezetre történő áttérés egyik legjelentősebb vívmányának tekinthető ez az intézkedési jogosítvány, amely a sorállománynál az alkalmazás egyik legfőbb akadálya volt.

osztályok felelősek¹²⁷. A komplex ellenőrző rendszer önmagában szintén integrált feladat, hiszen valamennyi szolgálati ág, illetve más rendvédelmi és állami szerv érdekében tevékenykedik, valamint az Európai Unió már említett biztonsági érdekeinek megfelelő hatósági fellépéssel is összhangban áll;

A bevetési osztályok feladataikhoz kapcsolva, illetve önálló tevékenységként is végrehajthatnak különböző ellenőrzéseket. E területen kiemelt figyelmet kap a korrupció elleni küzdelem, melynek egyik meghatározó eleme az igazgatósági bevetési szervezet. A bevetési osztály hangolja össze a külső és belső együttműködő erők által végrehajtandó közös bevetéseket, s a gyakorlatban az akciók irányítását is ők végzik;

A migrációs irányokban bekövetkezett hirtelen változások esetén, valamint váratlan feladatokra gyorsan és sokoldalúan alkalmazható, reagálóképes, mobil tartalékerőt jelentenek;

A rendszeresített speciális műszaki, technikai, híradó, informatikai eszközök kezelőiként biztosítják azok alkalmazását a saját feladataik, illetve a közös bevetések során. Az ezzel összefüggő biztosító, kiszolgáló tevékenység bázisát képezik, egyben alapul szolgálnak a normál helyzettől eltérő időszakok feladatainak támogatására;

Az eszközökhöz kapcsolva végrehajtanak képzési, továbbképzési feladatokat, bemutatókat, módszertani foglalkozásokat vezetnek le a tanintézetek, saját és társszervek részére;

Legfőbb alkalmazóként részt vesznek a határőrségi tapasztalatszerzésben, csapatpróbákban, gyűjtik, elemzik, értékelik és felterjesztik a bevetések során szerzett tapasztalatokat, ezáltal közreműködnek a szervezetnél folyó kutatásokban, fejlesztésekben.

A bevetési osztályok rendeltetése, feladatrendszere mutatja, hogy ez a szervezeti elem a Határőrség jól felkészült és felkészített, sokoldalúan alkalmazható, mobil köteléke. Normál viszonyok között képes átfogni a határrendészeti tevékenység teljes körét, hatékonyan közreműködik a törvényekben meghatározott feladatok végrehajtásában, illetve a minősített időszakok során a bevetési szervek állománya alkotja a rendkívüli és váratlan feladatokra alkalmazható erők gerincét. A rendészeti alkalmazáson túl mind az erők, mind az eszközök képesek kiszolgálni a normál időszaki csapaterős tevékenységet. Valamennyi feladatuk magában hordozza a minősített időszaki rendszerekre történő áttérés lehetőségeit.

A Határőrség az elkövetkező években további jelentős szervezeti átalakítás, technikai, informatikai fejlesztés előtt áll. Ezek zöme valamilyen formában érinteni fogja a bevetési szervek felépítését, felszereléseit, lehetőségeit. Az Európai Unió kiemelt veszélyforrásként kezeli az illegális migrációt, valamint a hozzá kapcsolódó jogsértő cselekményeket. A leendő külső határokon, valamint az ilyen határokkal rendelkező országok mélységi területein elvárja a határozott és hatékony fellépést, mellyel a szövetség egészének biztonságát kell szavatolni.

A Magyar Köztársaság biztonságát veszélyeztető tényezők között szintén előkelő helyet foglal el az illegális migráció¹²⁸. Az ellene folytatott tevékenység fő letéteményese a Határőrség, mely jogkörrel, hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik feladatai végrehajtásához. A határőrségi szervezeten belül a bevetési szervek állománya bír azzal a felkészültséggel, felszereléssel, képességgel, amely garantálhatja a kockázat csökkentését, hazánk és az unió egészének biztonságát. Ebből következik, hogy ez a szervezeti elem a jövőben is további fejlesztésekkel számolhat. A kompenzációs intézkedések végrehajtásának fő erejeként önállóan vagy az Európai Unió tagállamainak társszerveivel közösen a határellenőrzés, a határrendészet mobil, mozgékony elemét alkotja. Ennek magas szinten tartása érdekében rendelkezésére fognak állni az elkövetkező években is a szükséges (állami és közösségi) források, eszközök, felszerelések. Az unió biztonsága érdekében végrehajtandó feladatokhoz mindezek fedezetet biztosítanak, a kompatibilis, korszerű bevetési rendszer tehát a külső határok létezéséig bővülni fog, azt követően pedig a belső ellenőrzések meghatározó elemévé alakul.

¹²⁷ A 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására 16. pont, Complex CD Jogtár.

¹²⁸ A 94/1998. (XII. 28.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről 2. pont, valamint a 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról 2.2.7. Illegális és tömeges migráció c) pontja, Complex CD Jogtár.

3.3. A 3. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ RÖVID KÖVETKEZTETÉSEK

A történeti áttekintés bemutatta, hogy az elmúlt 15 év során a veszélyhelyzetek, a válság- és konfliktuskezelés terén komoly tapasztalat, tudás halmozódott fel. A folyamatosan változó cél- és feladatrendszer kihívások sorozata elé állította a bevetési szervek jogelődjeit, melyeket sikerrel küzdöttek le. A szervezet folyamatos fejlődést mutat, a fegyverzeti és technikai eszközök rendkívül széles skálája fordult meg, jelentős alkalmazási és eljárási tapasztalatot gyűjtve. Napjainkra korszerű, mobil erő jött létre, amely a teljes feltöltés és felkészítés után normál és minősített időszakban egyaránt a Határország meghatározó elemévé válik.

A bevetési szervek kialakítása tükrözi a veszélyek értékelését, kimutatható a törvényszerűségek és elvek hatása. A szervezet alaprendeltetése az Európai Unió és a Magyar Köztársaság jelentős biztonsági feltételeinek szavatolása. Az új kihívásoknak megfelelően a katonai veszélyek helyett más típusúak kerültek előtérbe. A szervezeti elemek létrehozásában, feladatainak meghatározásában látjuk a politikai és vámhatárok fontosságát, a külső és belső határok eltérő ellenőrzésének megjelenését. A belső határokon megszűnő ellenőrzés nyomán keletkező biztonsági űr betöltésében a bevetési szervek meghatározó szerepet játszanak. A közösséget fenyegető veszélyek között szereplő illegális migráció és a kapcsolódó jogsértések elleni fellépés szándéka vezette a komplex ellenőrző rendszer létrehozását. A kor technikai színvonala tükröződik a rendszeresített eszközökben, illetve a tervezett fejlesztésekben, ugyanakkor az aktuális gazdasági helyzet mutatkozik meg a korlátozásokban, megszorító intézkedésekben. A szervezet feladatainak meghatározásában, az alkalmazás szabályainak kialakításában hatnak az általános elvek. A bevetési szervek integrált elemként egyesítik a szolgálati ágak és szolgálatok lehetséges feladatait. Alkalmazásuk sikerének feltétele az összhang, az erő-eszköz összpontosítás. Tagolt elhelyezésük, szolgálati rendszerük biztosítja a mély felépítést, folyamatosságot, a váratlanságot és az aktivitást. Az állomány és a vezetők felkészítése és felkészültsége biztosítja az eredményes tevékenységet. A magas fokú készenlét, az együttműködés képessége, lehetővé teszi a széleskörű alkalmazást határországi és más (úgy a honi, mint a szövetségi) erőkkal.

A szervezet normál időszaki működése bizonyította, hogy a törvényszerűségek, elvek minden ellentmondásukkal együtt jelen vannak és hatnak a tevékenység valamennyi területén. A bevetési szervezet normál időszakokban képes az alaprendeltetéséből adódó feladatok végrehajtására.

A Határország összlétszámának közel ötöde a bevetési szervek állománya, a hivatásos és szerződéses állomány tekintetében pedig ez az arány még a jelenlegi alacsonyabb feltöltöttség mellett is valódi határországi csapaterővé teszi. Többirányú, magas szintű felkészítéssel rendelkeznek, alkalmazhatók a szolgálati tevékenység minden formájában. Gyorsan, zökkenőmentesen mozgathatóak, átcsoportosíthatók és bevethetők az ország bármely részén. Olyan tartalékerőt is jelentenek, amely az előljáró döntésének megfelelően alkalmazható mind a rendészeti, mind a katonai jellegű védelmi feladatok során. Képesek önálló és együttműködésben végrehajtandó tevékenységre.

A bemutatott jelenlegi feladatrendszer bizonyítja, hogy sokoldalú alkalmazási lehetőséggel rendelkeznek, amely egyben biztosítja a további, így a minősített időszaki feladatok előkészítésének is.

A bevetési szervek kialakulása, fejlődése, jelenlegi szervezete, eszközrendszere, valamint mindezek alapján alkalmazhatósága a Határország meghatározó, mobil erejévé teszi. Normál időszaki alkalmazásuk a határrendészeti szervezet sikerének alapvető feltétele, s egyben a minősített időszaki feladatok végrehajtásának letéteményese.

4. A BEVETÉSI SZERVEK FŐBB FELADATAI AZ EGYES MINŐSÍTETT IDŐSZAKOK SORÁN

A bevetési szervek tevékenységének eddigi vizsgálata során bebizonyosodott, hogy a törvényszerűségek, elvek hatásai megjelennek az alaptevékenységben. A következőkben mindezek folytatásaként a lehetséges minősített időszak feladatrendszer összegyűjtésére és egységes szerkezetbe foglalására kerül sor. A valószínűsíthető tevékenységek során megjelennek a specifikus elvek is, hatásukat kapcsolható a minősített időszakokhoz.

A Határőrség tevékenységi rendszerének fontos részét képezik mindazok a feladatok, melyeket a bevetési szervek normál viszonyoktól eltérő helyzetekben hajtanak végre. Tekintettel arra, hogy a leendő belső határok térségében e szolgálat erői lesznek a meghatározóak, a minősített időszakokban szerepük a jövőben még inkább felértékelődik. A stratégiai szempontból is meghatározó mobilizáció e terület erősítésével az azonnali reagáló erő szerepét osztja a bevetésre, fontos tehát pontosan meghatározni azokat a feladatokat, amelyek végrehajtására fel kell készülniük.

4.1. A JELENLEGI MINŐSÍTETT IDŐSZAKI FELADATRENDSZER TARTALMA, FELÉPÍTÉSE

A minősített időszak feladatrendszer (a normál időszakokhoz hasonlóan) számos részfeladatból épül fel. A lehetséges veszélyek, kockázatok széles körét fogja át, ezért szabályozásuk, sőt leírásuk sem található meg jelenleg egységes szerkezetben¹²⁹.

A minősített időszak feladatok – az érvényben lévő felosztás szerint – négy szakaszra oszthatóak. Közülük a normál helyzettől eltérő időszak sajátossága, hogy tényleges minősített jogrend bevezetése nélkül, azonnali intézkedésekre kerül sor, míg a többi esetben veszélyhelyzet, szükség- vagy rendkívüli állapot kihirdetése után történik a feladatok végrehajtása. A tevékenység számos átfedést mutat, hiszen az alkalmazható erők, eszközök, módszerek, eljárások jelentős része megjelenik minden esetben. Eltérések legfőképpen a méreteken, valamint a bevezetendő és bevezethető korlátozások mértékében mutatkoznak. A feladatok zöme önállóan vagy együttműködésben, kisebb része más szerv alárendeltségében kerül végrehajtásra.

A lehetséges alkalmazási változatok vizsgálata során feltételeztem, hogy azok legtöbbje az alapfelkészítéssel összhangban álló, alapvetően rendvédelmi, rendészeti típusú feladat lehet. Kivételként a más szerv (Magyar Honvédség) alárendeltségében végrehajtandó tevékenység szerepelhet, azonban az esetleges átalárendelést követően, a katonai védelmi feladatkörből is leginkább a rendészeti jellegűek jutnak a határőrökre. Ennek alapja a rendészeti irányú felkészültség, illetve a klasszikus értelemben vett katonai feladatokra csak korlátozottan alkalmas könnyű felszerelés, fegyverzet. Pontosan az Európai Unióhoz történő csatlakozás szándékának erősödésével, a tárgyalások előrehaladtával került sor a határőrségi nehézfegyverzet kivonására és az eszközrendszerek más irányú fejlesztésére¹³⁰. Az átalakításhoz kapcsolt igény szerint a Határőrség határvadász századait az 1997. évi XXXII. törvényben meghatározott államhatár-

¹²⁹ A feladatok gyűjtőpontja a Határőrség Országos Parancsnokság Határrendészeti Főosztály Védelmi Osztálya. E szervezeti elem feladata az országos szakirányítás, előkészítés, tervezés, illetve az adott feladatok irányítása is. A veszélyeztető hatások átértékelése nyomán az osztály egyre csökkenő létszámmal, feltöltöttséggel, ugyanakkor szerteágazó feladatkörrel működik. Szerepét, jelentőségét a veszélyhelyzetek pillanatnyi hiányában sokan vitatják, de a világ biztonságpolitikai eseményei ezt a tendenciát gyorsan megfordíthatják, s akkor ismét a szakterület fejlesztése kerül előtérbe, mint a válságkezelési feladatok ezt már több esetben bizonyították.

¹³⁰ A 2416/1997. (XII. 17.) Korm. határozat a Határőrség határvadász századainak létszám- és eszközigényéről, valamint fegyverzetéről, illetve a 2144/2001. Korm. határozat a Határőrségnél feleslegessé vált harcászati eszközök és tartozékaik értékesítéséről. Mindkét határozat rögzíti a páncéltörő és páncélozott eszközök kivonását, kiegészítve azzal, hogy az értékesítésből befolyt összeget a leendő uniós külső határokon folyó technikai fejlesztésre kell fordítani. A határozatok tükrözik azt a tényt, hogy a fegyveres erő hagyományos értelemben vett harcászati tevékenységének végrehajtása a Magyar Honvédség feladata. Complex CD Jogtár.

védelmi és rendészeti feladatok végrehajtásához gyalogsági és kézi páncéltörő fegyverekkel kell ellátni úgy, hogy az Európai Unió mobil határrendészeti szervezeteivel kapcsolatos követelmények teljesítése mellett az országvédelmi tervben rögzített feladatok végrehajtását a századok felszerelése, létszáma, szervezete biztosítsa. A feleslegessé vált eszközök értékesítéséből befolyt összeget a schengeni követelmények teljesítésére kell fordítani (az erre vonatkozó eddigi próbálkozások mindezekig sikertelenek voltak). A fegyverzet átállítása megtörtént, ezáltal a védelmi harc megvívásában való aktív részvétel lehetősége jelentősen csökkent, a feladatkör tehát megváltozott.

A Magyar Köztársaság NATO csatlakozásával a haderő alkalmazási elgondolásai is jelentősen megváltoztak. Ezekbe a koncepciókba kevésbé fér bele a határőr erők harcászati alkalmazása, legyen szó válságkezelési feladatokról vagy az államhatár mentén kialakult katonai konfliktusról. A szövetségi erőkkel közös alkalmazásban pedig végképp csak a biztosító feladatkör lehetséges.

4.1.1. A normál helyzettől eltérő időszak feladatai

Az alkotmányos rend alapállapotának megváltoztatása, vagyis minősített időszak kihirdetése nélkül is sor kerülhet számos olyan feladat végrehajtására, amely a határőrségi erők és eszközök alaphelyzettől eltérő alkalmazását igényli. Ezek egyik közös jellemzője, hogy a bekövetkezett események jellegének megfelelő, azzal arányos nagyságú, átcsoportosítható, mobil erők alkalmazására kerül sor. Ilyen erő jelenleg a Határőrség szervezetében a bevetési szolgálatnál áll rendelkezésre, alapvetően a határvadász alegységek formájában. Igénybevételükre sor kerülhet szervezetszerű kötelékben, valamint ideiglenes csoportosításban is. Mindkét esetben képesek önállóan, illetve más szervekkel együttműködésben hatékonyan tevékenykedni. A szervezetszerű vezetésen túl – a feladatok függvényében – kerülhetnek Operatív Csoport, Zászlóalj- (osztag)parancsnokság, illetve Viszonylati Parancsnokság alárendeltségébe.

Menekültügyi veszély¹³¹

Az államhatáron számos okból kialakulhat ez az állapot. Természeti katasztrófa, ipari szerencsétlenség éppúgy kiválthatja, mint valamilyen erőszak általi fenyegetettség, konfliktus- vagy válsághelyzet, amely arra ösztönzi az embereket, hogy a szomszédos (más) ország területén keressenek menedéket. Nem feltétlenül jelenti, hogy az adott államtól remélnék oltalmat, előfordulhat, hogy egyszerűen csak ez a menekülés egyetlen lehetséges vagy célszerű iránya. A végrehajtandó feladatok fő elemei azonosak, a konkrét esetek nyomán bővülnek, illetve szűkülnek. Sajátossága ennek a tevékenységnek is, hogy a Határőrség a menekültügyi veszélyhelyzet kezelésével párhuzamosan köteles a normál időszakra jellemző rendészeti feladatokat is maradéktalanul végrehajtani.

A menekülők tömeges megjelenése, beáramlása indokoltá teszi az általánostól eltérő feladatok végrehajtását. A veszély kezelésének módját számos körülmény mellett alapvetően a menekülést kiváltó ok, illetve az egyidejűleg megjelenő menekülők száma határozza meg. E két tényező adja a vezetői döntések alapját, mivel ezek alapján kell az erők-eszközök alkalmazását meghatározni.

A veszélyeztetett irányokban normál időszakban tevékenykedő határőr erők megerősíthetők határvadász kötelékekkel, esetenként a teljes bevetési osztállyal (osztályokkal).

A rendelkezésre álló erőkből szükség esetén létrehozhatók a különböző menekültbiztosító alegységek, illetve a menekültek kezelésével kapcsolatos egyéb szolgálati csoportosítások, amelyek a veszélyhelyzet kezelésének részfeladatait végrehajtják¹³².

¹³¹ Az 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről 4. § 12. pont szerint: „menekültügyi veszély: a szomszéd állam területéről emberek tömeges menekülése, amely közvetlenül veszélyezteteti az államhatár rendjét”. Complex CD Jogtár.

A megelőző időszakban, ha a menekülők megjelenése várható, azaz előre látható, hogy a közelebbi vagy távolabbi régió biztonsági helyzetének megbomlása nyomán ezzel számolnunk kell, a bevetési szervek kaphatnak felderítési feladatokat, ez azonban alapvetően a megfigyelő, adatgyűjtő tevékenységre korlátozódik. Alkalmazhatók figyelőrendszer működtetésére egyes figyelőként, de kötelékben, nagyobb terület lefoglalására is. Korszerű technikai eszközeik lehetővé teszik a folyamatos, nagy mélységben, széles területsávokban folytatott megfigyelést és előrejelzést.

A menekülők érkezése időszakában a bevetési szervek erői és eszközei bekapcsolódnak a határőrizeti feladatok ellátásába. Az előzőekben leírt felderítési feladatokon túl a kirendeltségek állományával együtt részt vesznek a menekülők összegyűjtésében (kutatás, zárás), kísérésében, szállításában. A kialakított átmeneti, ideiglenes vagy állandó befogadó állomások működtetésében aktív szerepet kapnak. Az objektumok fenntartása, a be- és kiléptetés, az ott elhelyezett személyek őrzése és védelme a határvadász század szervezeti elemeire hárul. A bevetési alosztályok állománya közreműködik a menekülők meghallgatásában, szűrésében, az adatok rögzítésében és feldolgozásában, a további intézkedések előkészítésében¹³³. Végrehajthatnak speciális kíséresi, őrzési és biztosítási feladatokat.

A menekültügyi veszéllyel érintett területen a bevetési szervek állománya folytathat járőrözést, működtethet különböző ellenőrző és szabályozó pontokat, illetve az optikai és hőkamerás eszközökkel fenntarthatja a terület biztonsági ellenőrzését.

A határátkelőhelyeken tömegesen megjelenő menekülők esetén a bevetési szervek állománya közreműködik a beléptetésben (megfelelően felkészített állomány esetén az ellenőrzésben is), a forgalomszabályozásban, a rend fenntartásában, az áthaladás, a szállítás biztosításában.

Szükség esetén sor kerülhet ideiglenes határátkelőhely megnyitására. A menekülők megjelenésének legvalószínűbb irányaiban kijelölhetőek arra alkalmas helyek (utak, talajutak, tereptárgyak)¹³⁴, ahol a bevetési szervek állománya végrehajthatja ugyanazon feladatokat, mint az átkelőhelyeken, illetve speciális gépjárműveivel (pl.: Schengen busz) biztosíthatja az ellenőrzés elsődleges feltételeit.

Előfordulhat, hogy a menekülők nem az állandó vagy ideiglenes átkelőhelyeken lépik át az államhatárt, hanem valamely területsávban, térségben szétszórva jelennek meg¹³⁵. Eddig nem alkalmazott eljárás, de a bevetési szervek rendelkezésre álló tárgyi és személyi feltételeivel megvalósítható az ideigleneshez hasonló „különleges” átkelőhelyeken végrehajtott átléptetés. Előzetes elemzés és értékelés alapján kijelölhetőek olyan pontok az államhatáron, ahol a határvadász erők előkészíthetik az határátlépés feltételeit, megteremthetik az előszűréshez és ellátáshoz szükséges körülményeket. A menekülők irányítása, összegyűjtése érdekében ezeket a pontokat megvilágíthatják, megjelölhetik. Célszerű lehet alkalmazásuk olyan területeken, ahol több lehetőség nyílik a menekülők mozgására, nagyobb a szétszóródás, eltévedés veszélye, szélesebb területen, terepszakaszon közelíthetik meg és léphetik át az államhatárt. Az elsődleges intézkedések megtételét követően ezekről a pontokról szervezett formában megoldható a menekülők elszállítása, védett helyre kísérése.

A menekülők egy része – a kiváltó okok függvényében – viszonylag rövid időn belül vissza kíván térni az anyaországba, s ehhez ismét igénybe vehető a bevetési szervek állománya,

¹³² A szolgálati csoportok részfeladatait részletesen is tartalmazza Gubicza József: A határvadász alegységek feladatai és alkalmazása menekültügyi válsághelyzet esetén, Tanulmány, ZMKA, Budapest, 1995. (A tanulmány készítésének időpontjában a „menekültügyi válsághelyzet” kifejezés volt az elfogadott, ez módosult a későbbiekben „menekültügyi veszély” kifejezésre, ezért van eltérés az értekezésben használt terminológia és több, korábbi publikáció között).

¹³³ A hatósági ügyintézés nem a bevetési szervek feladata, azonban közreműködőként részt vehetnek az eljárás egyes elemeiben.

¹³⁴ Ilyen helyek valószínűek például árvizek esetén, ha a menekülésre rendelkezésre álló más útvonalak veszélyessé válnak.

¹³⁵ Erre példa a délszláv háború, melynek harcai elől a lakosság tömegesen keresett menedéket a Magyar Köztársaság területén. A lövöldözések kirobbanásakor a határmenti települések lakói a legrövidebb úton próbálták átlépni a határt, a területen teljesen szétszóródva. A határőrök feladata volt összegyűjtésük és az ideiglenes gyűjtőhelyekre szállításuk. Ezt a helyzetet könnyítheti meg a fenti alkalmazás.

illetve szállítókapacitása. A visszatérés már az állandó vagy ideiglenes határátkelőhelyeken történik, ahol a forgalom zavartalan lebonyolításának érdekében szintén teljesíthetnek szolgálatot.

A menekülést kiváltó okok megszűnését követően a bevetési szervek aktív közreműködésével történhet a menekültbiztosítási feladatok felszámolása, az eredeti helyzet visszaállítása.

Közvetlenül a menekültügyi tevékenység végrehajtásának ideje alatt sor kerülhet a szolgálat állományának alkalmazására a biztosított határterületen a közrend, közbiztonság fenntartására, valamint a lakosság élet- és vagyonbiztonságának megővására meghatározott feladatokban.

A menekülők megjelenésekor fontos szerep jut a különböző karitatív, segítő és egyházi szervezeteknek. A bevetési szolgálat állománya feladatot kaphat e szervek, szervezetek tevékenységének támogatására, segítésére.

Mindezek a feladatok végrehajthatók minősített időszak kihirdetése nélkül, az alkotmányos rend alapállapotában. A normál tevékenységi rendszerhez képest azonban mindenképpen fokozott terhelést, jelentősen megnövelt erő- és eszközigényt jelentenek, amelyek biztosítására a bevetési szolgálat és ezen belül is kiemelten a határvadász kötelékek alkalmasak.

Konfliktushelyzet

A Magyar Köztársasággal szomszédos állam területén kialakult fegyveres cselekmények áttérjedésének megakadályozására, az államhatárt nem agresszió céljával átlépő fegyveres csoportok tevékenységének megszakítására, a határterületen élő lakosság élet- és vagyonbiztonságának megővására alapvetően a Határőrség rendeltetett. Ezt a feladatot egy speciális, a korábbi válságkezelések során kialakított és folyamatosan finomított eljárással, a *rendészeti célú határbiztosítással* látja el.

A határbiztosítás végrehajtásának alapköteléke a határvadász század. Az alkalmazásra kerülő kötelékek száma a cselekmények jellegének megfelelő, azzal arányban növekvő.

A konfliktushelyzet kezelését három fázisban hajtja végre a Határőrség:

- I. fázisban a konfliktussal érintett határszakaszon működő határőr igazgatóságok önállóan, a saját, szervezetszerű határvadász erőikkel folytatják a tevékenységet, illetve ezek alkalmazása mellett felkészülnek a további intézkedések bevezetésére, az erők és eszközök fogadására, alkalmazási feltételeik kialakítására. A tevékenység irányítására az igazgatóság állományából létrehozzák az Operatív Csoportot, mint a konfliktuskezelési feladatok irányításának szervét. Az állomány megerősített szolgálatot lát el, az alkalmazott erők létszámát megnövelik. A bevetési szervek speciális, csapatfelderítési feladatokra is alkalmas eszközeit a konfliktussal érintett terület megfigyelésére összpontosítják. A határvadász alegységek részben a kirendeltségek megerősítőiként, részben önállóan ellenőrzik, zárják a veszélyeztetett irányokat, illetve az ezen irányokban található lakott települések határ felőli kijárait. A határvadász erők szükség esetén közreműködhetnek a határforgalom ellenőrzésében bevezetett korlátozó intézkedések végrehajtásában.
- II. fázisban a kormány döntése és a belügyminiszter rendelete alapján a Határőrség országos parancsnoka intézkedik más határőr igazgatóságok határvadász kötelékeinek átcsoportosítására, szükség esetén zászlóalj vagy határbiztosító osztagok¹³⁶ létrehozására. A tevékenység vezetésére ideiglenes irányító szervként Viszonylati Parancsnokság létrehozására kerül sor¹³⁷, amely átveszi a veszélyeztetett, konfliktushellyzettel érintett határszakaszon a tevékenység irányítását. Ebben a fázisban már számolunk a túlloldalon fegyveres harcok kirobbanásával, valamint a határrend, a

¹³⁶ A zászlóalj határvadász századokból, az osztagok a századokból és a kirendeltségek állományából állnak.

¹³⁷ Az 1997. évi XXXII. törvény 21.§ (2) b) pont értelmében a Határőrség a veszélyeztetett határszakaszra határőr erőket és ideiglenes irányító szerveket csoportosít át, illetőleg alkalmaz. Complex CD Jogtár.

kétoldalú szerződések megsértésével. A kiinduló helyzet ebben az esetben sem a hazánk elleni agresszió, azonban számolnunk kell a túloldali fegyveres küzdelem hatásaival. A megerősítő határvadász erők járőr csoportokat, raj erejű járőröket vezényelnek, ellenőrző-áteresztő pontokat, figyelőket, rejtett figyelőket alkalmaznak. Szükség esetén sor kerülhet a fontosabb csomópontok, objektumok, műtárgyak rendőri szervekkel közös védelmére, valamint a veszélyeztetett irányokban – főként megelőző, demonstratív szándékkal – alkalmazásra kerülhet harcászati zárás is. A tevékenység szempontjából fontos irányokban folyamatos figyelőrendszert működtetnek. Közreműködnek a fegyveres konfliktussal érintett területen működő határátkelőhelyeken bevezetett korlátozások betartatásában, szükség esetén a részleges vagy a teljes határátkelőhelyek rendszabályainak biztosításában.

Mindkét fázisban sor kerülhet a korábban ismertetett menekültbiztosítási feladatok végrehajtására.

- III. fázisban a túloldali fegyveres harcok nem agressziós célú áttolódásával számolunk. A rendelkezésre álló saját erők és eszközök ebben az esetben nem térnek el a II. fázisban kialakítottól, azonban szükség esetén sor kerülhet a Magyar Honvédség fegyveres készségi szolgálatának alkalmazására. A fő cél azonban a kialakult helyzet rendészeti eszközökkel történő megoldása. A Magyar Köztársaság érdeke és kinyilatkoztatott szándéka, hogy nem kíván részt venni (belesodródni) semmilyen konfliktusba, ezért a hasonló helyzetek megoldásában a lehetőség szerinti legbékésebb megoldást támogatja. Tekintettel arra, hogy ebben a helyzetben, illetve annak itt tárgyalt fázisában nem a Magyar Köztársaság elleni agresszió a cél, a helyszínen lévő rendészeti erők fő feladata az, hogy az átsodródó, államhatárt átlépő erőket a magyar terület elhagyására ösztönözzék. Ez rendkívül nagy figyelmet, diplomáciai érzéket követel a helyszínen lévő parancsnoktól, a kényes helyzet lehetőség szerinti békés, áldozatok nélküli feloldása a cél¹³⁸. A konfliktus elmélyülésével, illetve ellenséges (agressziós) szándék megjelenésével meg kell kezdeni a rendkívüli állapot feladataira való áttérés előkészítését¹³⁹.

Váratlan támadás esetén (Alkotmány 19/E § (1) bekezdés)

„A Kormány ...külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles”¹⁴⁰.

A paragrafus a délszláv polgárháború hatásai alapján született. A jelenlegi alkotmányos szabályozás szerint egyértelmű, hogy a fegyveres erők alkalmazásának elrendelésére az Országgyűlés jogosult. Az Alkotmány szerint erre csak rendkívüli vagy szükségállapot kihirdetése esetén van lehetőség. Korábban az alaptörvény nem rendelkezett az idegen hatalom fegyveres támadásának nem minősülő külső fegyveres csoportok (pl. gerillacsoportok) váratlan betörése

¹³⁸ 2003. október 13-án részt vettem a „VÉDELEM 2003” gyakorlat bemutatóján, melynek egyik pontjaként hasonló helyzet feloldását modellezték. A határőr erők szerepét a bemutató során átvette a demonstratív céllal (BTR 80 típusú harcjárművekkel) szétbontakozó gépesített lövész kötelék, kiszorítva a honi területről a határt átlépő köteléket. Meggondolandónak tartom, hogy hadban álló kötelékkel szemben páncélozott erők szétbontakoztatásával próbáljuk az ország területének elhagyását kikényszeríteni, mivel megítélesem szerint ez inkább a konfliktusba való belesodródást eredményezné. A területek megelőző harcászati zárása, a konfliktuskezelésben résztvevő erők demonstratív alkalmazása célravezetőbb, hatékonyabb eszköz lehet.

¹³⁹ A feladatokat a 4.1.4. fejezetben ismertetem.

¹⁴⁰ Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 19.§ (1) bekezdés, Complex CD Jogtár.

vagy az ország légterének szándékos megsértése, illetve váratlan légitámadás esetén a támadás elhárítása érdekében a fegyveres erők korlátozott mérvű igénybeveteléről.

A váratlan támadásokhoz kapcsolva kell szólni a terrorcselekmények esetén végrehajtandó feladatokról. Az ilyen események jelenleg a biztonságot fenyegető tényezők közül az első helyre kerültek. A Határőrség számos feladatot végrehajt a megelőzés érdekében. Ezek illeszkednek az alaptevékenységbe, a határrendészeti tevékenységek rendszerébe. A fokozott fenyegetettség, illetve a bekövetkező események nyomán végrehajtandó feladatok jelentős mértékben megegyeznek a váratlan támadás esetén teendő intézkedésekkel. A válságkezelés elvei gyakorlatilag ebben az esetben alapvetően a fegyveres csoportok elleni fellépésével azonosak. A határőrségi csapaterő ilyen jellegű felkészülése és felkészítése során mindig számolt a terrorcsoportok elleni tevékenységgel. Ismét elmondhatjuk, hogy a Határőrség megelőzte korát, hiszen a lehetséges veszélyforrások értékelése és az erre adandó válasz megfogalmazása során kialakította az ilyen típusú válság kezelésére alkalmas szervezeti elemeket, meghatározta lehetséges feladataikat, s a fel is készítette őket az alkalmazásra.

Tekintettel a gerillacsoportok harcmódjára, valamint a korszerű légi támadó eszközök földközeli repülési magasságára és nagy sebességére, a felderítés lehetőségei alapján az elhárításra irányuló cselekvési idő rendkívüli rövid, s ez a döntéshozatalban a lehető legnagyobb gyorsaságot és operativitást igényli. Ezért volt indokolt az ország légterének szándékos megsértése, váratlan légitámadás vagy külső fegyveres csoportok betörése esetén a támadás elhárításának elrendelésére – az Országgyűlés egyidejű tájékoztatása mellett – a Kormányt felhatalmazni.

A Határőrség az európai államok berendezkedésének és gyakorlatának megfelelően rendészeti feladatokat ellátó fegyveres szervezet. Jogállása és feladatköre a modern államokban hasonlít a rendőrségéhez (néhány helyen még a megnevezése is határrendőrség). A magyar Határőrség hagyományosan kialakult és jogszabályban meghatározott alapvető feladata az államhatár őrzése, a határrend fenntartása, a határforgalom ellenőrzése, amelyek rendészeti jellegű feladatok, s ezen alapul a szervezet továbbfejlesztése, korszerűsítése is.

A Határőrség az Alkotmány szerint ugyanakkor a fegyveres erők része, feladata az országhatár közvetlen védelme erőszakos, jogellenes határmenti cselekmények, fegyveres határsértések (incidensek) esetén, amelyek elhárításához nem kell elrendelni sem a minősített időszakot, sem a Magyar Honvédség alkalmazását. Alkalmassá kellett tenni a Határőrséget létszáma és fegyverzete (felszerelése) tekintetében arra, hogy e feladatait eredményesen végre tudja hajtani az alkotmányos jogrend alapállapotának megváltoztatása nélkül is. A határc incidensek bekövetkezése esetén nem lenne szerencsés ugyanis a szükség- vagy rendkívüli állapotot elrendelni, mert az indokolatlanul nemzetközi feszültség gerjesztésének forrása lehetne. Ez a helyzet gyakorlatilag megegyezik a konfliktushelyzet III. fázisában leírtakkal, az ország területét, objektumait, csapatait érheti a támadás, azonban ez nem idegen hatalom agressziója a Magyar Köztársaság ellen, „csupán” valamely fegyveres csoport betörése, illetőleg egyes eszközök alkalmazásával végrehajtott támadás. Ebben az esetben a helyzet kezelésére a területen található határőr erők, valamint szükség esetén a Magyar Honvédség és a szövetséges erők készenléti kötelei alkalmazhatók. Ez a helyzet a Határőrség jogállásától független, mivel a célok alapján a feladatok változatlanul megmaradnak.

A fegyveres csoportok váratlan betörése esetén a határbiztosítást végrehajtó határvadász kötelék zárja a csoport tevékenységi körzetét, felméri erőit és eszközeit, lehetőség szerint lokalizálja, lefegyverzi, elfogja vagy kiszorítja azokat. A feltételek fennállása esetén végrehajthatja a csoport felszámolását, megsemmisítését. Amennyiben saját erői nem elegendőek a fegyveres csoport elleni sikeres tevékenységhez, adatokat szolgáltat a készségi erők részére az előrevonáshoz, a szétbontakozáshoz és velük együttműködve folytatja a felszámolást. Hangsúlyozottan kényes feladat ez, hiszen a fegyveres összetűzés (különösen, ha eleve provokatív szándékkal indul) katonai konfliktusba sodorhatja az országot. Ezért kapta feladatul elsősorban a Határőrség az ilyen jellegű helyzetek kezelését, megkísérelve ezzel a lehető legutolsó pillanatig rendészeti, rendvédelmi helyzetként kezelni a kialakult állapotot. Amennyiben a lakosság élet- és vagyonbiztonsága súlyos veszélybe kerül, ezt a magatartást felváltja a határozottabb fellépés, tehát a katonai erő alkalmazása. Tekintettel arra, hogy ilyen esetek válságkörzetekben fordulnak elő, feltételezhető, hogy a Magyar Honvédségen kívül szövetséges készségi erők is jelen vannak a térségben, így mindezek együttes alkalmazásával kell a fegyveres csoport elleni tevékenységet végrehajtani.

A váratlan támadás esetén végrehajtandó feladatok mellett a határvadász kötelékek változatlanul őrzik az incidenssel szomszédos határszakaszokat, szükség esetén közreműködnek a határforgalom lebonyolításában. Végrehajthatnak rendészeti célú határbiztosítási feladatokat a lakosság élet- és vagyonbiztonságának megőrzése érdekében, illetve fenntartják a konfliktushelyzettel érintett területen bevezetett intézkedéseket. E feladatok a fegyveres csoport elleni tevékenységgel párhuzamosan, folyamatosan zajlanak.

Minősített időszak kihirdetése nélkül végrehajtandó veszélyhelyzeti feladatok

A természet és a civilizáció számos veszélyforrást hordoz. A mindennapi életben bekövetkezhetnek olyan események, amelyek a veszélyhelyzet kihirdetésének szintjét nem érik el, azonban az ott meghatározott intézkedések valamilyen formában mégis szükségessé válnak. Ezek egy része előre tervezhető, más részük kerettervek alapján hajtható végre. Többnyire a bekövetkezett esemény mérete és hatása dönti el, hogy szükségessé válik-e az állami szintű védekezés, elhárítás, avagy elegendő a készenléti tervekben rögzített erők alkalmazása. A veszélyforrások sokfélesége és a bekövetkező események véletlenszerűsége gyakorlatilag kizárja azt, hogy pontosan tervezhetővé váljanak az intézkedések, így ezekben az esetekben leginkább a gyors, határozott, operatív döntési rendszert kell kiépíteni és működtetni.

A Határőrség a törvényi felhatalmazások és a veszélyforrások értékelése alapján előzetes tervekkel rendelkezik néhány lehetséges eseményre. Ezek a tervek viszonylag azonos felépítésben, folyamatos frissítéssel megtalálhatóak a kirendeltségeken, illetve a kirendeltségek tervei egységes egészként a határőr igazgatóságokon. Az alkalmazható erők ebben az esetben is alapvetően a határvadász századok, illetve kisebb mértékben bevonható a kirendeltségek állománya. A feladatok irányítását területi szinten a védelmi bizottságok végzik, a határvadász erők közvetlen vezetése pedig ideiglenes törzsekre, operatív csoportokra hárul, melyek alapvetően ugyanazon személyeket fedik, mint bármely más váratlan feladatnál¹⁴¹.

A jelenlegi tervek alapján veszélyhelyzeti kategóriában három feladatkörre készültek tervek a Határőrségnél:

- ❖ A Veszélyelhárítási Feladatterv megtalálható a Határőrség szervezetének mindhárom szintjén¹⁴². A tervek területi bontásban típusonként tartalmazzák a lehetséges veszélyeztető hatásokat (10. számú melléklet). A feladatok végrehajtására rendelkezésre álló erők ebben az esetben is a határvadász századok. Alkalmazhatók a saját szervezetszerű erők, illetve az országos parancsnok döntése alapján átcsoportosíthatók más igazgatóságok századai is. A határvadászok feladatot kaphatnak mentésben való közreműködésre, kitelepítéssel összefüggésben szállítási, kísérési, őrzési, területellenőrzési tevékenységekre. Együttműködő erő a Magyar Honvédség, a rendőrség, a katasztrófavédelem (polgári védelem), valamint egyre jelentősebb szerep jut a polgárőrségnek is. Az alkalmazás köre rendkívül széles, mivel a fizikai munkától a különleges érzéket követelő rendvédelmi feladatkörökig bármi lehetséges¹⁴³. Ez a része a tennivalóknak nem tervezhető, s nem is szerepel az általános felkészítésben, ezért mindig komoly kihívást jelent.
- ❖ Nukleáris veszélyhelyzetek esetére alapvetően a kihirdetett veszélyhelyzet feladatai érvényesek, azonban az alacsonyabb szintű zavarok esetén sor kerülhet minősített időszak

¹⁴¹ A határőr igazgatóságokon kialakított operatív irányítási szervek vezetője többnyire az igazgató rendészeti helyettese, mellette minden esetben megtaláljuk a határrendészeti osztály vezetőjét (korábban a határőrizeti osztály vezetője volt tagja a csoportnak), a szakirányító osztályok vezetőit, illetve szükséges mértékben a szolgálatok, szakszolgálatok képviselőit. Ez az összeállítás közel azonos a normál és a minősített időszaki feladatok esetében.

¹⁴² A kirendeltségek veszélyelhárítási terve igazgatósági összesített tervként található a területi szervnél, s ezek együtt alkotják a Központi Összesített Veszélyelhárítási Feladattervet.

¹⁴³ Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a homokzsákok töltésétől a járőrőrzési feladatokig számos változatban került sor az erők alkalmazására. A kitelepítés, a mentés a fizikai terhelés mellett komoly empatikus képességet, érzékenységet is követel a határőröktől.

kihirdetése nélkül a Nukleáris Veszélyhelyzeti Feladattervben (11. számú melléklet) szereplő feladatok részeinek végrehajtására. Ilyen feladat lehet bizonyos területeken a jelenlét megerősítése, a járőrtevékenység fokozása, mozgáskorlátozó intézkedések bevezetése, ellenőrző-áteresztő pontok, szűrőpontok működtetése, közreműködés őrzés-védelmi, biztosítási, szállítási, kíséresi feladatokban. Ezek az intézkedések többségében a rend fenntartását, a pánik megelőzését, a veszélyelhárítást, a megelőzést szolgálják a katasztrófaszint alatti események bekövetkezése után. Nem igényelnek speciális felkészítést, védőfelszerelést, eszközrendszert, mivel jellegükből adódóan a baleseti zóna biztonsági távolságában végrehajtandó feladatokat jelentik, a határvadász századok, bevetési osztályok meglévő erőivel és eszközeivel.

- ❖ A bajba jutott légi járművek megsegítésére kidolgozott tervek (12. számú melléklet) rendelkezésre állnak valamennyi határőr igazgatóságon. A feladatok ebben az esetben is alapvetően a határvadász századokra hárulnak. Sajátossága a terveknek, hogy alapvetően légi jármű balesetére vonatkoznak, ennek bekövetkezése esetén végrehajtandó feladatokat rögzítenek. Ugyanakkor bekövetkezhetnek olyan események, ahol nem szerencsétlenség történik, mindössze egyéb kényszerítő okok folytán, nem a megfelelő körülmények között ér földet repülőeszköz. Ebben az esetben a felkutatás feladatai mellett alapvetően a biztosítás, illetve az ellenőrzés egyéb tennivalóit kell végrehajtani¹⁴⁴. A feladat alapesetben nem igényli minősített időszak elrendelését, azonban valódi baleset bekövetkezésekor sor kerülhet olyan objektum, vezetés, raktár stb. sérülésére, illetve járulékos eseményekre, amelyek nyomán korlátozott területen a veszélyhelyzet kihirdetése és a kapcsolódó rendszabályok bevezetése is megtörténhet.

A minősített időszak kihirdetése nélkül végrehajtandó feladatok mindegyikében érvényesülnek, hatnak a specifikus elvek. A feladatrendszerekben egyidejűleg jelennek meg a rendészeti és védelmi típusú feladatok. Az egyes tevékenységek során eltérő intenzitással működhetnek a különböző alegységek, harcrendi elemek, s a kialakult helyzetek kezelését a már bekövetkezett események normál időszakban végrehajtott elemzése alapján készített tervek szerint kezdik meg. A válságkezelési feladatok során a kezdeti gyors reagálás képessége meghatározó, lehetővé teszi, hogy a válságkezelő erők átvegyék az események irányítását. A felsorolt feladatok zöme még a védelmi alkalmazás során is a rendészeti tevékenységi körbe sorolható, az alkalmazások elvei, módszerei és formái azt tükrözik.

4.1.2. A veszélyhelyzeti feladatok

A veszélyhelyzet a leginkább szerteágazó kategória, előidézője számos ok lehet, bekövetkezésének ideje, az állapot fennmaradásának időtartama kiszámíthatatlan, így a konkrét felkészülés, felkészítés rendkívül nehéz.

A feladatok eredményes végrehajtásának feltétele ebben az esetben is a gyors, operatív döntéshozó és kommunikációs rendszer, amely lehetővé teszi az erők és eszközök célravezető alkalmazását, átcsoportosítását.

Az Alkotmány alapján kihirdetett veszélyhelyzetben¹⁴⁵ az elrendelés okától függően rendkívül széles körben alkalmazhatók a határvadász erők. Maga a veszélyhelyzet, mint kategória számos esemény nyomán kialakulhat. Bár az alaptörvény nem tartalmazza a lehetséges okok

¹⁴⁴ Ilyen esetre volt példa 2003. október 19-én, amikor egy cseh kisrepülőgép a pilóta gyakorlatlansága folytán nem jutott el a kijelölt repülőtérig, kényszerleszállást hajtott végre a Bács-Kiskun megyei Orgovány mellett. Sem ő, sem a gép nem szenvedett sérülést, így másnap már folytathatta útját. Ilyen esetben a Határőrségre a felkutatást követően az úti okmányok ellenőrzésén túl más feladat nem hárul.

¹⁴⁵ Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 35. § (1) i. pont, Complex CD Jogtár.

részletes felsorolását, a később elfogadott törvényekben¹⁴⁶ már találhatunk kategóriákat (13. számú melléklet).

A veszélyhelyzeti feladatok irányítása a védelmi bizottságok hatáskörébe tartozik. A Határőrség katasztrófavédelemre vonatkozó elveinek, belső szabályozóinak kidolgozásáért, az erők kijelöléséért és felkészítéséért az országos parancsnok felel.

Vizsgáljuk meg, hogy a határőr, ezen belül is elsősorban a határvadász erők milyen feladatokat kaphatnak:

- részt vehetnek a veszélyeztetett – alapvetően határterületi – lakosság és a határforgalomban résztvevők tájékoztatásában. Ennek érdekében ellenőrző, szűrő, terelőpontokat hozhatnak létre, ahol a más szervek által készített tájékoztató anyagokat, felhívásokat eljuttathatják a lakossághoz és a közlekedőkhöz;
- részt vehetnek a veszélyhelyzet miatt elrendelt részleges vagy teljes határzár fenntartásának feladataiban, valamint az ezekhez kapcsolódó intézkedésekben;
- ugyanazon elemek alkalmazásával korlátozhatják az érintett területen a mozgást, megakadályozhatják a belépést, az áthaladást;
- biztosító, támogató tevékenységet végezhetnek a mentesítést, fertőtlenítést végző szervek érdekében;
- korlátozott mértékben (a rendelkezésre álló eszközök függvényében) adatokat szolgáltathatnak a szennyezettség, a fertőzöttség mértékéről, illetve a veszélyhelyzethez kapcsolódó egyéb információkat a bevetés irányítás rendszerén keresztül továbbíthatják a vezető szervek részére, valamint közreműködhetnek nemzetközi szerződésekből adódóan a szomszédos államok tájékoztatásában;
- közreműködhetnek a mentésben, kárfelmérésben és -elhárításban, a lakosság és az anyagi javak biztonságának szavatolásában, szükség esetén az áldozatok, sérültek felkutatásában;
- végrehajthatják mindazokat a feladatokat, amelyeket a védelemigazgatási szervek (védelmi bizottságok) részükre meghatároztak;
- végrehajthatják (a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal együttműködve) a veszélyeztetett területen fokozottan jelentkező menekültbiztosítási feladatokat;
- a rendőrséggel együttműködve végrehajthatják a kitelepített, illetve befogadott lakosság regisztrációjával, ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat;
- kiemelt, önálló feladatként a Határőrség erői végezhetik a mentő-segítő erők és eszközök államhatáron történő átléptetését, felvezetését és a tevékenység biztosítását, valamint a védelemben résztvevő erők, eszközök határterületen történő mozgásának biztosítását;
- szükség esetén végrehajthatják a veszélyeztetett területen a rendészeti célú határbiztosítás részfeladatait;
- közreműködhetnek a rendőri erőkkel közösen a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak őrzés-védelmében, a szállítás, szétosztás biztosításában;
- közreműködhetnek a járványügyi, környezetvédelmi, egészségügyi rendszabályok bevezetésében és érvényesítésében;
- részt vehetnek a lakosság tájékoztatásával kapcsolatos feladatokban;
- megerősítő erőként részt vehetnek a veszélyhelyzettel nem érintett határszakaszokon megnövekedett rendészeti feladatok végrehajtásában.

A felsoroltakon túl közreműködhetnek a társszervek, illetve a védekezésben, mentésben résztvevő szervezetek tevékenységének biztosításában.

¹⁴⁶ Az 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről 1., 2. §, valamint az 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről 3. §, Complex CD Jogtár.

A leírtak alapján megállapítható, hogy a feladatok többségének végrehajtásához a mobilizálható, összefogott, egyénenként és kötelékben, csapaterőként is alkalmazható határvadász erők szükségesek. Eszközeik és felkészítésük biztosítja a gyors és széleskörű alkalmazást úgy, hogy a Határőrség párhuzamosan fenntartandó alapfeladatai nem szenvednek csorbát, ugyanakkor megfelelő létszám és technika vethető be viszonylag rövid idő alatt a határterület, de gyakorlatilag a Magyar Köztársaság területének bármely pontján.

A veszélyhelyzetre alkalmazható leginkább a már bekövetkezett események értékelése alapján normál időszakban végrehajtott tervezés és előkészítés, valamint az ennek megfelelő gyors reagálás elve. Az ebbe a körbe tartozó rendkívüli események modellezhetősége más minősített időszakhoz képest nagyobb, tehát a tervek megvalósíthatósági valószínűsége is magasabb.

4.1.3. A szükségállapot során végrehajtandó feladatok

A rendkívüli jogrenden alapuló hatalom lényege szükségállapotban az, hogy a köztársasági elnök rendkívüli intézkedéseket vezethet be, illetve dönthet a fegyveres erők alkalmazásáról a hatalom megszerzésére irányuló fegyveres cselekmény, erőszakos hatalomátvétel kísérlete, illetve terror- vagy terror jellegű cselekmények felszámolása érdekében. Fontos feltétele minden ilyen döntésnek, hogy az ezen feladatokra rendelt Rendőrség erői már nem képesek önállóan a megbomlott közrend helyreállítására, valamint a bekövetkezett események kezelésére.

A szükségállapot sajátossága, hogy különös átmenetet képez a többi minősített időszak között. Tartalmi szempontból megtalálható a veszélyhelyzeti elem, azzal az eltéréssel, hogy ha az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyezteti, nem a veszélyhelyzet, hanem szükségállapot kihirdetésére kerül sor. Ez szélesebb intézkedési lehetőséget biztosít a válság kezelésében résztvevő szervezetek számára. Oka elemi csapás, ipari katasztrófa egyaránt lehet.

A Határőrség által végrehajtandó feladatok köre gyakorlatilag azonos a veszélyhelyzeti feladatrendszerrel. Minőségi különbséget az erők összpontosításában és a feladatok súlyozásában tapasztalhatunk. A szükségállapot során nagyobb hangsúlyt kaphatnak a korlátozó intézkedések, szigorítások, ennek megfelelően a súlypont a csapaterős alkalmazásra tevődik. Nagyobb területek lezárása, ellenőrzése, ott a mozgás, tevékenység szabályozása kerül előtérbe. Az erők alkalmazására várhatóan ideiglenes csoportosításokban kerül sor. Létrehozhatók sajátos rendeltetésű osztagok, illetve sor kerülhet zászlóalj kötelékek alkalmazására. Az erők átcsoportosítása nagyobb létszámot, több századot érinthet. Ezzel biztosítható szükség esetén a további tartalékképzés, az állomány időszaki váltása, valamint a szükségállapottal nem érintett területeken a határrendészeti feladatok folyamatos, hiánytalan végrehajtása. A szükségállapot rendészeti feladataira – a Rendőrség erőin túl – elsősorban a Határőrség erői alkalmazandók, a fegyveres erők nagyobb része a kiszolgáló-biztosító tevékenységet látja el¹⁴⁷.

Tartalmi szempontból a rendkívüli állapot, illetve a külső fegyveres csoportok váratlan betörése esetén végrehajtandó feladatok körébe tartozik a szükségállapot másik oka. Az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére irányuló súlyos, erőszakos vagy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen elkövetett, erőszakos cselekmények elleni fellépés a rendkívüli állapothoz, illetve az Alkotmány 19/E §-hoz közelít. Méreteiben, céljában eltér az idegen hatalom fegyveres támadásától, azonban az alkalmazott eljárások, a szigorító-korlátozó intézkedések az utóbbival hasonlatosak.

¹⁴⁷ Erre vonatkozóan léteznek nézetek, melyek szerint a Magyar Honvédség részt vesz kötelékeivel a rendfenntartásban, járőrözésben, ellenőrzésben. Megítélésem szerint sem felkészítésük, sem alkalmazásuk jogszabályi háttere (pl. intézkedési jogkör) nem teszi lehetővé a haderő bevonását. A Magyar Honvédség erőivel és technikai eszközeivel inkább a mentési, mentesítési, logisztikai háttérrel képes biztosítani.

A Határőrség a szükségállapot bevezetését követően feladatot kaphat:

- O a bevezetett rendkívüli intézkedések végrehajtására:
 - a be- és kiutazási tilalom ellenőrzésében, a határátkelőhelyeken elrendelt intézkedések biztosításában;
 - a forgalom- és mozgáskorlátozó intézkedések betartásában és betartatásában;
 - a szükség esetén elrendelt kijárási tilalom ellenőrzésében;
 - a kitelepítés végrehajtásában, illetve a kitelepített lakosság szállításának, mozgásának biztosításában;
 - a kitelepítés után üresen maradó területeken a rend fenntartásában, a vagyontárgyak őrzésében;
 - a szükség szerint végrehajtott kiürítés biztosításában;
 - a befogadási területek ellenőrzésében, a rend fenntartásában;
 - az érintett területeken az engedélyezett mozgás biztosításában;
- O a határterületen a közrend, közbiztonság fenntartására. A feladat végrehajtására sor kerülhet a rendőri erőkkel együttműködésben, de szükség esetén a határterületen önállóan is;
- O a határrendészet terén a szigorító, korlátozó intézkedések bevezetésére. A határőr (határvadász) kötelek a határellenőrzés során megerősített szolgálatot látnak el a válsággal érintett területen, illetve az azzal szomszédos körzetekben;
- O a részleges vagy teljes határzár elrendelése nyomán bevezetett rendszabályok fenntartására, valamint az ezekhez kapcsolódó intézkedésekre;
- O korlátozott mértékű közreműködésre a terrorcselekmények, fegyveres cselekmények felszámolásában. A bevetési szervek állománya – különösen az utóbbi időszak felkészítésének köszönhetően – alkalmas erőszakos cselekmények elkövetőinek elfogására, lefegyverzésére, szükség esetén megsemmisítésére. Ez a feladat normál viszonyok között a rendőrség speciálisan felkészített és felszerelt terrorelhárító, valamint beavatkozó erőinek a feladata, azonban a minősített időszak kihirdetését követően a Határőrség is jogosult a végrehajtásra;
- O objektumok, fontos terep- és műtárgyak őrzésére és védelmére. Ahol a szervezetszerű erők, eszközök nem elegendőek, a határőr erők bevonhatók kiemelt jelentőségű, fontos pontok, épületek biztonságának fenntartásába;
- O nemzetközi kötelezettséget ellátó kötelek, szervezetek mozgásának biztosítására, anyag- és csapatmozgások biztosítására, a ki- és beléptetéstől a célállomásig történő kísérésre. Az európai biztonsági rendszerek működésének tapasztalata mutatja, hogy ahol az egyensúly megbomlik, megjelennek mindazok a szervek, szervezetek, amelyek a közösség egészének tekintélyét, támogatását bírva kísérletet tesznek a rendezés elősegítésére. Ezek fontos tevékenységét hivatott támogatni a feladat;
- O karitatív és egyházi szervezetek tevékenységének támogatására, biztosítására. Az egyéb nemzetközi szervezetekhez hasonlóan e csoportok is a bajbajutottak támogatása és a segítségnyújtás érdekében megjelennek a területen, segítségük enyhítheti az állami szervekre nehezedő nyomást, feszültséget, tehát tevékenységük támogatása ugyancsak fontos feladat;
- O az események nyomán kialakuló menekülés (menekültbiztosítási) feladatainak végrehajtására. E feladat a korábban elemzett módon megjelenhet szükségállapot kihirdetése esetén is;
- O a védelemigazgatási szervek tevékenységének biztosítására. A Határőrség speciális technikai eszközei, információs és kommunikációs rendszerei, bevetés-irányítási kapacitása révén aktív közreműködője a vezetési-irányítási szervezeteknek;

- o a megbomlott közrend helyreállítására, illetve az ilyen eseményekkel érintett területeken a rend fenntartására, további jogsértő cselekmények megakadályozására, megszakítására¹⁴⁸.

A szükségállapot kihirdetését követően elvileg megkezdődhet a Határőrség mozgósítási, kiegészítési feladatainak előkészítése, azonban jelenleg nem állnak fenn a végrehajtás feltételei¹⁴⁹.

Az elemzett minősített időszakban a Határőrség egészét érintő módon változik a szolgálatellátás rendje, azonban a kirendeltségek állományának többsége változatlanul a saját szolgálati helyén teljesíti feladatait. A mozgással, átcsoportosítással járó feladatok meghatározó része a bevetési szervek állományára hárul, tehát ismételten megállapítható, hogy ez a szolgálati ág hajtja végre a normál helyzettől eltérő feladatok zömét.

A szükségállapot során is érvényesülnek a specifikus elvek. A természeti csapások, ipari szerencsétlenségek esetében a veszélyhelyzethez hasonlóan jelentkeznek hatásaik. Az alkotmányos rend elleni erőszakos fellépés esetén a lehetséges feladatokra készülnek előzetes intézkedési tervek, azonban ezek a Határőrség jogállásának változása nyomán módosulhatnak. E kategóriában a törvényszerűségek és általános és specifikus elvek szerint kell megtervezni és új alapokra helyezni az alkalmazás lehetőségeit, közelítve az egységes rendvédelmi szemlélethez. A feladatok jellege a felsoroltakhoz hasonlóan – sőt annál határozottabban – rendészeti jellegűvé válik.

4.1.4. A rendkívüli állapot során végrehajtandó feladatok

A Magyar Köztársaság függetlenségét, területi épségét fenyegető, közvetlenül veszélyeztető idegen (külső) hatalom erőszakos fellépése esetén kihirdetett rendkívüli állapot idején a Határőrség erői összetett feladatot hajtának végre. A feladatrendszer részben eltérő jellegű lehet, attól függően, hogy a határőr erők hadművelleti területen vagy azon kívül teljesítenek szolgálatot. A korábbi elgondolásokhoz képest azonban jelentősen változott a kötelek alkalmazására vonatkozó elképzelés, ugyanis a Határőrség Harcscsabályzata, kiadásának időpontjában (1995-ben) gépesített kötelekkel számolt. Az akkor aktuális, biztosítási övben vívott harcra vonatkozó elképzelések szerint a határőrség kötelek a honvédségi alakulatokhoz hasonló módon vettek volna részt a védelmi harc megvívásában. A szervezetben, a felszerelésben és a fegyverzetben bekövetkezett változások nyomán – figyelembe véve a Magyar Honvédség hadművelleti-harcászati alkalmazásának módosításait is – lényegesen megváltoztak a lehetséges feladatok.

Rendkívüli állapot idején – a jelenlegi jogállás alapján – a hadművelleti területen a határőrség századok (országvédelmi tervben) meghatározott része a Magyar Honvédség kijelölt magasabbegységeinek alárendeltségébe kerül és úgy vesz részt a védelmi tevékenységben. A hadművelleti területen kívül elhelyezkedő határőrség századok végrehajtják a tervezett rendvédelmi feladatokat, illetőleg szükség esetén felkészülnek átcsoportosítások, megerősítések végrehajtására.

A rendkívüli állapot feladatainak felsorolásakor gyakorlatilag változtatás nélkül beemmelhetők a szükségállapot idejére meghatározott tennivalók. Ezen felül megjelennek általános, a szervezet egészére vonatkozó teendők, valamint speciális, helyhez, kötelekhez kötött feladatrendszerek is. Az elrendeléstől végigkísérhető a feladatok folyamatos egymásra épülése. A helyzet súlyosságának függvényében lépnek életbe újabb szigorító intézkedések, sor kerül a

¹⁴⁸ Erre a feladatra akkor kerülhet sor, ha a Rendőrség erői nem elegendőek. A rend fenntartására, fosztogatások, rendbontások megakadályozására, a lakosság élet- és vagyonbiztonságának megóvására teendő intézkedéseket a Határőrség állománya a képzés során (már a rendészeti szakközépiskolákban) elsajátítja, tehát képes akár önállóan, akár a rendőri erőkkel együttműködve ezek végrehajtására. Hasonló feladatot hajtottak végre a rendvédelmi erők 2004. februárjában a szlovákiai Trebisov (Terebes) városban, ahol a szociális támogatások megvonása miatt a helyi romák fosztogatni, rombolni kezdtek. A helyzet normalizálására és a rend helyreállítására mintegy 2000 fős belügyi és katonai köteleket vetettek be.

¹⁴⁹ A Határőrség jelenleg nem rendelkezik azzal a felszereléssel és fegyverzettel, amellyel a mozgósítás során bevonultatott erőket felszerelhetné.

rendészeti-rendvédelmi feladatok háttérbe szorulása mellett a katonai védelmi feladatkör erősödésére.

A Határőrség kötelékében (önállóan) végrehajtandó feladatok

A szükségállapot elrendelése nyomán végrehajtott feladatokon túl a rendkívüli állapot kezdeti időszakában a határőr erők részben önállóan hajtanak végre rendészeti célú határbiztosítási feladatokat. Ennek során az államhatár ellenőrzésében áttérnek a rendkívüli szolgálati módra. Ideiglenes irányító szerv – Viszonylati Parancsnokság – alárendeltségében megkezdik a katonai tevékenység előkészítését. A rendelkezésre álló erőkkel és eszközökkel fokozzák a felderítést, figyelemmel kísérik a túloldali területek életében beállt változásokat, a katonai tevékenységet, az előkészületeket. Információt gyűjtenek a túloldali területen zajló csapatmozgásokról, műszaki, erődítési, álcázási stb. munkákról. Az adatokat összevetik a területről korábban rendelkezésre álló információkkal, elemzik, értékelik, majd továbbítják azokat.

A helyi szervek, illetve a bevetési szolgálat legjobb helyismerettel rendelkező tagjai közreműködnek a területre érkező felderítő szervek településében, elhelyezkedésében, a működési feltételek megteremtésében. Szükség esetén segítséget nyújtanak a különleges felderítő erők államhatáron történő átjutásához.

A feszültség súlyosbodása esetén a kijelölt állomány fogadja a területre érkező kötelékeket, megkezdik a honvédségi alakulatok bevezetésének előkészítését, közreműködik a részükre kijelölt körletek, körzetek biztosításában, ellenőrzésében.

Önállóan, valamint a Magyar Honvédség válságkezelésre kijelölt erőivel együttműködve végrehajtják a fegyveres csoportok, diverziós kötelékek felderítését, térmérésének megakadályozását, visszaszorítását, illetve megsemmisítését. Század erőt meghaladó ellenséges kötelék estén közreműködnek a honvédség és a szövetséges gyorsreagálású erők tevékenységében.

A felsorolt feladatokat a határőrök zömében saját ideiglenes vezetési szerveik alárendeltségében hajtják végre. Az előkészítő tevékenységgel párhuzamosan, gyakorlatilag a fegyveres küzdelem kezdetéig fenn kell tartani az államhatár rendészeti ellenőrzését is, bár ez a feszültség fokozódásával háttérbe szorulhat.

Az államok között kialakult feszültségek kezdeti időszakától jelen vannak az adott térségben a különböző közvetítő szervezetek, amelyek megkísérlik a konfliktus békés megoldását. Ezek tagjai, csoportjai mozognak a határtérségben, határátkelőhelyeken, illetve ideiglenes határátkelőhelyeken többször átlépik a határt, megfigyelő, közvetítő pontokat, elválasztó terepszakaszokat létesítenek. E tevékenység biztosítása, a mozgás, a működés feltételeinek szavatolása ugyancsak jelentős részben a Határőrség feladata.

A konfliktussal nem érintett területeken, így a szomszédos határőr igazgatóságok területén szintén megerősített szolgálattal kell számolnunk. Az itt található kötelékek biztosítják a hadműveleti területen szolgálatot teljesítő alegységek ellátását, támogatását, szükség esetén kiegészítését, megerősítését.

A határőr erőknek az ország mélységi, a konfliktussal nem érintett területein ugyancsak megnövekedett feladattal kell számolnia. Egyrészt a rendkívüli szolgálatot ellátó kötelékek tartalékát jelentik, másrészt ezeken a területeken is gyarapodnak a rendvédelmi-rendészeti feladatok, szigorodik a határellenőrzés, valamint a konfliktus terelő hatása miatt megnő a határforgalom. A mélységi kötelékek fokozottan részt vállalnak az állami, kormányzati, irányítási, kiemelt pénzügyi, gazdasági, közszolgálati, valamint a honvédelem szempontjából fontos objektumok őrzéséből, védelméből.

Mindez a dolgozat lezárásának időpontjában fennálló szabályozás alapján történik, a tevékenység lényege azonban a jogállás megváltozása esetén sem változik. A válságkezelés körében a Határőrség által végrehajtandó feladatokat más szerv nem veszi át, gyakorlatilag azok megoldása független a jogi helyzettől. Nincs olyan szervezet, amely alkalmas és felkészült a rendkívüli állapot ezen részfeladatainak megoldására.

Más szerv alárendeltségében végrehajtandó lehetséges tevékenység

A honvédségi erők felvonulását követően az át-alárendelésre kerülő kötelékek feladataikat a Magyar Honvédség erőivel és eszközeivel közösen, azok biztosítása mellett hajtják végre.

Az átadott kötelékek részére az alábbi feladatokat határozhatják meg:

- rendészeti, kommandós feladatok, melyeket a katonai közigazgatás működésének biztosítása érdekében kaphat a csapaterő. Ez gyakorlatilag ugyanolyan rendészeti feladatot jelent, mint amelyet a határőrségi alárendeltségben maradó kötelékek hajtának végre;
- kötelékek felvezetése a különböző körletekbe, terepszakaszokra, mozgásuk biztosítása. Ez a feladat is jelentkezik az át-alárendelés nélkül is. A terep- és helyismeret, illetve a mozgás-és szállításbiztosításhoz rendelkezésre álló tapasztalat „osztja” a Határőrségre a feladatot;
- kiserejű felderítő-diverziós csoportok elleni harc, illetve azok felszámolásának végrehajtása. A normál helyzettől eltérő és minősített időszakokban bármikor megjelenő feladat, melyre a bevetési szerveket az utóbbi időszak korszerűsítései tették alkalmassá;
- rajtaütések, lesállítások végrehajtása, melyeknek rendészeti változataira a bevetési szervezet speciális kötelékei már békeidőszakban felkészülnek, tehát a rendkívüli állapot során jelentkező katonai verzió végrehajtásának képességével is rendelkeznek;
- felderítési feladatok teljesítése amely áthúzódó feladatként a konfliktuskezelés valamennyi időszakában megjelenik. Sajátossága, hogy a határőr felderítő erők csapatfelderítési ismeretei az utóbbi évek bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatai nyomán frissítésre szorulnak, de a hely- és személyismeret alapján felderítő rendszer nélkülözhetetlen elemét jelentik;
- vezetési pontok, objektumok, hidak, műtárgyak, raktárak, útvonalak őrzés-védelme, amely szintén jelen van valamennyi válságkezelési feladatban;
- kitelepítésben, kiürítésben való közreműködés, kísérés, szállítás-biztosítás.

Egyes elképzelések szerint a határvadász kötelékek kaphatnak harci feladatot, folytathatnak halogató és vadászharcot is, azonban ez a jelenlegi felkészítés mellett értelmetlen, felesleges áldozatokkal járó, hatástalan tevékenység lenne. Az utóbbi évek során ilyen jellegű feladatot a határőr csapaterő részére nem terveztek, s azt nem is gyakorolták.

A felkészítésének megfelelő (rendészeti, biztosítási) feladatok esetén a határvadászok képesek magasabb szinten, hatékonyan részt venni a haza katonai védelmében. Ezek a feladatok a jelenlegi harci technikai felszereltség és felkészítés mellett is megvalósíthatóak.

A más szerv (Magyar Honvédség) alárendeltségében végrehajtott feladatok összefoglalása bizonyítja, hogy valamennyi a rendészeti feladatok körébe tartozik, függetlenül az át-alárendeléstől. A határőr csapaterő alkalmazására ebben az esetben is érvényes a korábban tett megállapításom, hogy a jogállás változása ezen tevékenységre lényegi hatást nem gyakorol. Nem veszi át a feladatokat más szerv, viszont az erők komplex alkalmazásából adódóan a Határőrség a rendkívüli állapoti válságkezelés meghatározó szereplője marad.

4.2. A SCHENGENI ELŐÍRÁSOK TELJES BEVEZETÉSE ESETÉN BEKÖVETKEZŐ VÁLTOZÁSOK, A FEJLESZTÉS FŐBB FELADATAI ÉS IRÁNYAI

A Magyar Köztársaság 2004. május 01-jén az Európai Unió teljes jogú tagjává vált. A Határőrség a felkészülés feladataiból ráeső részt törekedett a megadott határidőkön belül magas szinten teljesíteni.

A csatlakozás nyomán főként a normál időszaki feladatrendszerek átalakulásával számolunk. A leendő külső és belső határok eltérő ellenőrzése, a mélységi migrációs háló működésének teljes kiépítése az alaprendeltetés szerinti rendészeti feladatok körébe tartozik. Ugyanakkor a szervezet kettős jogállásából, feladatrendszeréből adódóan át kell tekinteni a normál helyzettől eltérő, illetve a minősített időszaki tennivalókat. Az európai biztonság alakulása, a térség helyzete alapján hosszabb távon sem számolunk államok közötti átfogó háborús konfliktusokkal, a Magyar Köztársaság pedig nem tekinthető veszélyeztetettnek a hagyományosan vett katonai értelemben. A térségben lévő egyéb veszélyforrások ennek ellenére szükségessé teszik a védelmi képesség új értelmezés szerinti – szövetségi rendszerekre épülő – fenntartását. Ebben a jövőben is kiemelt szerep hárul a Határőrségre, s ezen belül a bevetési szervek, a határvadász kötelékek állományára.

Az uniós csatlakozást követően ki kell alakítani a jelenlegi századok végleges elhelyezési feltételeit. Az objektumok kiépítését, fejlesztését úgy kell elvégezni, hogy biztosítsa a teljes feltöltést követően is a kötelékek elhelyezését, a felszerelés, a fegyverzet, az eszközpark tárolását, karbantartását. A saját erők és eszközök elhelyezésén túl olyan bázisrendszer fokozatos kiépítését tartom célszerűnek, amely lehetővé teszi a szükség esetén átcsoportosításra kerülő kötelékek fogadását, elhelyezési és alkalmazási feltételeit. A német határrendőrség objektumai ezt a koncepciót tükrözik. Hasonló, bár kevésbé ismert példa a francia karhatalmi csapatalakulatok elhelyezése. A CRS 64 mobil századának az ország teljes területén elhelyezkedő objektumait úgy alakították ki, hogy valamennyi alkalmas 1-2 század megerősítő erő fogadására. A kész körletek, irodák néhány óra alatt elfoglalhatóak és működőképesek. Az alegységek magukkal viszik a szükséges felszerelést, csatlakoznak a kiépített rendszerekhez és az érkezést követően 4 óra múlva megkezdik a szolgálati feladatok végrehajtását a működő vezetési, valamint kiszolgáló-biztosító háttér teljes készenléte mellett. Az ilyen jellegű objektum-rendszerek kialakítása nyilvánvalóan lényeges költséget jelent, azonban hosszabb távon egyaránt lehetővé teszi a béke- és minősített időszaki feladatok optimális feltételeinek kialakítását. A megerősítő határvadász erők fogadásán túl az európai együttműködésben számolnunk kell a nemzetközi kötelékek alkalmazásának lehetőségével. Különösen veszély- és válsághelyzetekben jelenhetnek meg a szövetséges rendészeti, rendvédelmi erők, csapatok, amelyek alkalmazhatóságához is jelentős mértékben hozzájárulhat az elhelyezési és a működési feltételek kialakítása. Az Európai Unió katonai szervezete, a Nyugat Európai Unió a délszláv polgárháború időszakában már látott el ellenőrzési feladatokat a magyar szervezetekkel együttműködésben. Hasonló esetekre a jövőben is sor kerülhet. Folyamatos egyeztetések zajlanak a közös határrendészeti szervezet kialakításáról, a jelenlegi tagállamok zöme támogatja is annak létrehozását, tehát az alkalmazási feltételek megteremtése előbb-utóbb feladatként jelenhet meg.

A schengeni követelmények teljesítését követően a Magyar Köztársaság belső határain a határellenőrzés megszűnik, más jellegű ellenőrzések váltják fel. A határellenőrzés azonban visszaállítható. Erre sor kerülhet normál körülmények között, a rendkívüli jogrend bevezetése nélkül, illetve annak kihirdetésével együttesen. Mindkét esetben a bevetési szervek állománya lesz az első olyan erő, amely feladatot kap az adott határszakaszra, területre történő átcsoportosításra, valamint ott az ellenőrzési vagy korlátozó rendszabályok bevezetésére. Ehhez ki kell alakítani az elhelyezés, működtetés fizikai és személyi feltételeit egyaránt. Az előbbiekhöz tartozik a megfelelő infrastruktúra (objektumok, eszközök, összeköttetés, szolgáltatás stb.) előzetes megtervezése és alapfeltételeinek megteremtése.

A bevetési szervek fegyverzetének kialakítása és fejlesztése szintén a rendészeti feladatokat hivatott kiszolgálni. A minősített időszakok során azonban a jelenlegi alkalmazási elképzelések szerint ugyanazon eszközökkel kell tevékenykedni, mint a normál állapotban. Normál viszonyok között a határvadász kötelékek ugyanazon felszereléssel látják el a szolgálatot, mint a kirendeltségek állománya. A rendszerből kivont, de még nem értékesített páncélozott és páncéltörő eszközök szervezetben tartása nem szükséges. Helyettük a korszerű, gyorsan, biztonságosan alkalmazható kézfegyverek beszerzése indokolt. A jelenlegi pisztolyok, gépkarabélyok elavultak, cseréjük szükséges. A rajfegyverek (géppuska, kézi páncéltörő gránátvető, mesterlövész puska) helyzete hasonló, hadihasználatuk, de szintén korszerűtlenek, kiváltásuk, a XXI. századi szintre fejlesztésük elengedhetetlen. Olyan fegyverek kiválasztása és rendszeresítése szükséges, amelyek könnyen kezelhetők, illeszkednek a rendészeti feladatok uniós követelmények szerinti végrehajtásához, ugyanakkor összhangban állnak a Magyar Honvédségnél folyó fejlesztésekkel, tehát biztosítják az át-alárendelést követően is az átadott kötelékek elláthatóságát.

A felszerelések tekintetében kedvező a helyzet. Az utóbbi évek fejlesztései, az uniós támogatási rendszereknek köszönhetően az európai, különösen a határrendészeti gyakorlatban elfogadott eszközök megjelenését hozták. A hőképfelderítő rendszerek (mobil és kézi hőkamerák), a schengen buszok, a bevetés irányító központok, a (lépés-) mozgásérzékelők lehetővé teszik a kor követelményeinek megfelelő mobil ellenőrzések végrehajtását. A meglévő rendszerek alapul szolgálhatnak a szövetségi együttműködésben végrehajtandó feladatokhoz is, képesek azok kiszolgálására. Az eszközök zöme kiválóan alkalmazható a minősített időszakok során, különösen a felderítési, megfigyelési, területellenőrzési feladatok kiszolgálására. A fejlesztés ebben az esetben egyrészt általában véve mennyiségi, ami biztosítja a minél nagyobb lefedettséget, az emberi észlelés korlátainak kitágítását. Másrészt a kézi megfigyelő eszközök számának, minőségének javításával a járőrök, járőr csoportok hatékonyabb, sokoldalúbb alkalmazását tehetjük lehetővé.

A technikai fejlesztést új, eddig kevésbé alkalmazott irányokba is szükséges elmozdítani. Ilyen terület a térinformatika, amelynek kezdeti lépéseit most teszi meg a Határőrség. A digitális panoráma fényképezés kimagasló lehetőségeket nyújt az ellenőrzött területek előzetes tanulmányozására, a döntéshozatali rendszer támogatására. Az alkalmazási körzetekről, terepszakaszokról, lehetséges veszélyek helyszíneiről előzetesen elkészített, feldolgozott anyagok a vezetői tevékenységen túl biztosítják az állomány legkülönbözőbb feladatokra történő felkészülését és felkészítését. A normál időszaktól eltérő helyzetekben lehetővé teszik a terület változásainak figyelemmel kísérését, összehasonlító elemzések, értékelések elkészítését a számítástechnika alkalmazásával. A számítástechnikai, informatikai rendszerek kompatibilitása nyomán lehetővé válik a gyors adatátadás, -továbbítás, megjelenítés a vezetés valamennyi szintjén, így a minősített időszakok során jelentkező váratlan feladatok, illetve a helyzet gyors változásai nyomon követhetőek. Ezen rendszerek normál időszaki alkalmazhatóságuk révén az általános fejlesztési elvektől nem térnek el, képesek a béke és minősített időszaki tevékenység kiszolgálására. A kiválasztás során a Határőrségnek tekintettel kell lennie a magyar rendészeti szervek fejlesztéseire, a Magyar Honvédségnél folyó haderőreform irányaira, s az európai uniós csatlakozásból adódó szövetségi követelményekre egyaránt. A rendszeresített eszközök esetén követelmény az együttműködés biztosítása, ennek megfelelő struktúrák létrehozása. A határvadász századok informatikai ellátottsága jelenleg biztosítja a rendvédelmi, rendészeti együttműködést, a fegyveres erő részeként történő alkalmazást azonban csak korlátozottan teszi lehetővé¹⁵⁰. Nem tisztázott a schengeni ellenőrzési rendszerhez való kapcsolódás lehetősége, főként a rendszer szigorú biztonsági előírásai miatt, azonban a fejlesztések során erre megoldást kell keresni.

Az informatikai fejlesztéshez szorosan kapcsolódik a bevetési szolgálat és a bevetés irányítási szolgálat összhangjának megteremtése. Ez főként a váratlan helyzetekben, valamint a normál időszaktól eltérő feladatok során kap kiemelt jelentőséget. Ekkor a szervezetszerű és megerősítő erők eredményes alkalmazásához szükséges operatív irányítás feltételeinek megteremtése, olyan bázis kialakítása, amely lehetővé teszi a saját erők tevékenységének vezetését, az együttműködőkkel való kapcsolattartást, valamint a szükséges nemzetközi koordinációt. Jelenleg ilyen központ kiépítése, kialakítása és fejlesztése zajlik¹⁵¹, illetve a hasonló rendeltetésű belügyi objektumok működési feltételei, szabályai is kidolgozás alatt állnak. Szükséges a jelenlegi tartalék vezetési pontok rendszerének átdolgozása, a ki- és áttelepülés követelményeinek kialakítása, a minősített időszaki feladatokra történő alkalmazási tétele. Indokoltnak tartom olyan gyakorló bázis kialakítását is, amely lehetővé teszi a vezetők felkészítését az operatív törzsekben folyó tevékenységre, valamint a nemzetközi együttműködési feladatokra egyaránt¹⁵².

A mobilitás minél magasabb szintre emelése stratégiai cél. A bevetési szervek, mint központi tartalék erők mozgékonyasága meghatározó. A váratlan feladatok megoldásába bevont szervezetek mozgatása, átcsoportosítása alapvetően a közúti járművek bázisára épülhet. A vasúti, vízi szállítás lehetőségei, irányai korlátozottak, gyorsaságuk nem megfelelő, technikai feltételei hiányoznak. A légi szállítás költséges, jelenleg csak előzetes igények alapján, korlátozott mértékben lenne megoldható. Egyik sem felel meg a rendészeti alkalmazás igényeinek. A bevetési

¹⁵⁰ A honvédelmi és belügyi tárca eltérő fejlesztési elgondolásai és beszerzései nyomán hiányzik az eszközök kompatibilitása.

¹⁵¹ A jelenleg folyó fejlesztésben készülnek a bevetés irányítási központok, kialakítás alatt áll a HÁTTÉR rendszer, tehát a Határőrség megkezdte a feltételek megteremtését.

¹⁵² Ilyen gyakorló-kutató bázis kialakítása kezdődött el a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen, pályázati úton elnyert projekt keretében.

szervek egyes elemeinek gyors légi szállítását, illetve néhány ellenőrzési, megfigyelési feladat végrehajtását a rendőrségi és honvédségi eszközök képesek kiszolgálni. A helikopterek határőrségi önálló fenntartásának költségei nincsenek arányban a szükségletekkel, működtetésük speciális háttérbázisa sem épülhet a szervezetre, ezért rendszerezésüket nem tartom indokoltnak. Ugyanakkor a bevetési osztályok részeit alkalmassá kell tenni légi szállításra, ennek eszközrendszerét, tároló stb. kapacitását szükséges megteremteni.

A mozgékonyság jelenlegi állapota megfelelő, biztosított az állomány és az eszközök mobilitása, azonban ezek alapvetően a napi határrendészeti tevékenység igényeihez igazodtak. A minősített időszakokra történő felkészítés keretében a terepjáró képesség növelése szükséges. Ilyen – a személy-, illetve a csapaterő szállítására alkalmas – tehergépkocsik, illetve többrendeltetésű járművek rendszerbe állítása a normál helyzettől eltérő feladatok során szükséges. Indokoltnak tartom határőrségi szinten olyan mobil bevetés irányítási központ kialakítását, amely képes az ideiglenes vezetési elemek működési feltételeinek biztosítására, valamint a bevetési szervek megerősített és rendkívüli szolgálati módokban történő vezetésére.

Az állomány jelenlegi ruházata nem elégíti ki a rendészeti feladatok igényét sem. A minősített időszakok nagyobb igénybevételére nem alkalmas. Az új szolgálati öltözet bevezetésével korszerűbb, a fegyverzet és felszerelés elhelyezését is biztosító cikkek kerülnek rendszerbe, azonban az esetleges megnövekedett igénybevétel miatt felmerülő csereigény kielégítése, a gyors pótlás lehetősége nem biztosított. Szükséges a lehetőségek függvényében a tartalék készletek kialakítása, tárolása, kezdetben a rendvédelmi szervek szintjén, később az anyagi lehetőségek figyelembevételével szervenként is.

Az egyéni védőfelszerelések alapvetően rendelkezésre állnak, azonban ezek korszerűsége, alkalmazhatósága már erősen korlátozott. Indokolt a ruházathoz hasonlóan ezen a területen is a készletek kialakítása, regionális tárolása.

A Bevetési Főosztály Speciális Bevetési Alosztálya, valamint a határőr igazgatóságok bevetési osztályainak bevetési alosztályai részére speciális felszerelés, fegyverzet és ruházat biztosítása szükséges. A normál helyzetekben is tervezett beavatkozásokon túl ez az állománykategória a szükség- és rendkívüli állapot kihirdetését követően különleges feladatokat kaphat, ennek megfelelő bevetési ruházat, védőeszköz szükséges. Ezek egy része személyre kialakított, tehát az általános felszereléstől eltérő, míg másik része készletek kialakításával megoldható.

A szervezet kialakítása megtörtént. A bevetési szervek korszerű, az Európai Unió elvárásainak megfelelő rendszert alakítottak ki. A továbbiakban a legfontosabb feladat a feltöltés, valamint a meglévő állomány magas szintű, mindenoldalú felkészítése. A szervezet korszerűsítésének lehetséges lépése a bevetés és bevetés irányítás rendszereinek integrációja, amely megbízható rugalmas, operatív vezetést erősítheti. Lényeges kérdés a határvadászok jogállásának rendezése¹⁵³, a hatáskör és illetékesség szabályozásának pontosítása, valamint az intézkedési jogkör – határőrségi szintű – szabályozásának kiigazítása. Ezek részben meghaladják a Határőrség belső lehetőségeit, egyrészt kormányzati, másrészt törvényalkotási feladatot is jelentenek, tehát az előterjesztések kidolgozását is el kell végezni.

Megítélésem szerint nagyobb hangsúlyt kell kapnia a bevetési szervek elemző-értékelő tevékenységének. Jelenleg önálló elem ezt a tevékenységet nem végzi, noha az illetékességi terület egészéről rendkívül sok, szerteágazó, hasznosítható információ érkezik. A Budapesti Határőr Igazgatóságon létrehozott Vizsgálati Csoport már részben ennek az adatrengetegnek az elemzését végzi, kiszűrve belőle a szolgálati szempontból hasznosítható értesítéseket, s felhasználva azokat az ellenőrzések tervezéséhez. Szükségesnek tartom a bevetési szolgálat egészére rálátással rendelkező elemző-értékelő csoport kialakítását. Ez a szervezeti elem kis létszámgigénnyel, de alapos informatikai és kommunikációs háttérrel kizárólag az adatelemzést, értékelést, illetve az ennek megfelelő taktikai tervezést végezné. Beilleszthető a Bevetési Főosztály Bevetés Tervező és Koordinációs Osztályának állományába, a légi bevetési elem terhére¹⁵⁴. Mint összekötő,

¹⁵³ A határvadász századok jelenleg helyi szervként szerepelnek, noha hatáskörük, illetékességük, tevékenységi rendszerük gyakorlatilag a teljes igazgatóságra kiterjed, illetve a mélységi ellenőrzések során túl is lépi azt. A területi jogállás indokolt, ez az anyagi érdeken túl a szervezeti struktúra reális igénye is.

¹⁵⁴ A Légi Bevetési Alosztály megvalósítása jelenleg aktualitását veszítette, azonban az ott található státuszok terhére az elemző-értékelő csoport megvalósítható.

biztosítaná a határőrségi szintű koordinációt a Bűnügyi Felderítő Főosztály elemző-értékelő szervével, illetve a bevetés irányítás hasonló szervezetével. A minősített időszak feladatok során az összekötő tisztek, csoportok kialakításának bázisát képezheti, valamint az ideiglenes vezetési szervek törzsében kerülhet alkalmazásra. A specializációnak megfelelően a nemzetközi együttműködésben végrehajtott tevékenység kapcsolattartó egységeként működhet.

Az Európai Unió több tagállamát foglalkoztatta a közös határellenőrző szervezet létrehozásának gondolata. Napjainkban ez az elképzelés háttérbe szorult. A 2004. május 1-jei bővítést követően, tekintve a tagállamok számának jelentős növekedését és a jogosultságok erős korlátait, regionális szintű feladatokban gondolkodhatunk. Ez országcsoportok tevékenységének időszakos összehangolását feltételezi, főként kedvezőtlen tendenciák, események nyomán. Az ilyen típusú együttműködési feladatokra alapvetően a bevetési szervek alkalmazhatók. Fokozottan érvényessé válik ez a leendő belső határok térségében. Ezekben a régiókban a schengeni rendszerhez történő csatlakozást követően a jelentősen lecsökkenő határőrségi jelenlét nyomán a váratlan feladatokra alkalmazható, átcsoportosítható erő a bevetési szervek keretében található. A szolgálati ág állományát fel kell készíteni az államhatárokon túl terjedő tevékenységre. Ez alapvetően a katasztrófák, veszélyhelyzetek esetén valószínűsíthető, ezekre a helyzetekre az unió tagállamai átcsoportosíthatnak mentő, mentesítő, biztosító kötelekeket, speciális technikai eszközöket. A bevetési szervek állománya közreműködhet a mozgás, a határátlépés és a helyszínre jutás biztosításában, illetve a mentési feladatokban egyaránt, honi területen és más tagállamokban is.

Az újonnan csatlakozó, valamint a térség többi, az Európai Unióba belépni szándékozó államának felzárkóztatását célozza az a képzési, felkészítési rendszer, amely most bontakozik ki. Lényege, hogy regionális központokban zajlik az államok rendészeti, határrendészeti szerveinek oktatása, a csatlakozás feltételrendszerének előkészítése. A már működő hasonló rendszerek¹⁵⁵ sikere alapján bizonyos, hogy a Magyar Köztársaság ennek bázisául szolgálhat. A Határőrség rendészeti szervein belül meglévő oktatási feltételekre építve, a gyakorlati tapasztalatok sokaságával rendelkező bevetési szervek meghatározó közreműködői lehetnek a képzés, felkészítés rendszerének. Tekintettel arra, hogy mind a főosztály, mind az osztályok állománya jelenleg is részt vesz az oktatásban, az alapok biztosítottak.

A Határőrség szervezeti korszerűsítése nyomán átalakuló kirendeltségi struktúra és a leendő belső határokon fennmaradó kapcsolattartási szolgálati helyek rendszere a bevetési szervek belső együttműködésének átdolgozását teszi szükségessé. Ez túlmutat a normál szolgálati tevékenységen. A regionális elveknek megfelelően kell kidolgozni és előkészíteni a bevetési és a helyi szervek közös tevékenységét, kidolgozni mindazokat az okmányokat, terveket, amelyek a váratlan helyzetek közös kezelését hivatottak biztosítani.

A normáltól eltérő, illetve minősített időszak tervek naprakész adatokat tartalmaznak, azonban folyamatos korszerűsítésük, szinten tartásuk szükséges. Bővíteni kell az uniós belső határok térségében a szomszédos állam területére, helyzetére, válságkezelő erőire vonatkozó adatokkal, az együttműködés nemzetközi vonatkozásaival. A külső határok viszonylatában a magyar és az uniós szervek tevékenységét kell összekapcsolni a szomszédos országgal, figyelembe véve és érvényesítve hazánk és a szövetség érdekeit egyaránt.

A bevetési szervek határvédelem századaihoz hasonló köteleket találunk más országok esetében is¹⁵⁶. Ki kell dolgozni és be kell gyakorolni a hasonló rendeltetésű szervezetek nemzetközi együttműködésben végrehajtandó feladatait. Ennek hagyományai ebben a formában nincsenek, ezért teljesen új alapokon nyugvó rendszert szükséges kialakítani. Ugyanakkor ezen szervezetek tevékenységét kapcsolni kell a már meglévő struktúrákhoz.

A NATO és az Európai Unió veszélyhelyzeti és válságkezelő rendszereit indokolt összekapcsolni a regionális erők tevékenységével.

¹⁵⁵ A Közép-Európai Rendőr Akadémia, az FBI Képzési Központ, illetve összességében a Nemzetközi Oktatási Központ tevékenysége, felkészítő tanfolyamainak színvonala elismert, számos európai ország, a közelebbi és távolabbi térség (pl.: a szovjet utódállamok, balkáni országok) részére egyaránt folytatnak rendvédelmi, rendészeti, határrendészeti jellegű képzést.

¹⁵⁶ A Német Szövetségi Határvédelemnél találhatóak mobil bevetési századok, illetve a csatlakozni szándékozók közül Románia a magyar példához hasonlóan, a határőrizeti szervek keretén belül hoz létre mobil bevetési erőket.

A NATO Polgári Védelmi Tervező Főbizottság (SCEPC) által koordinált polgári védelmi tervezés – amely a katonai válságok miatt kialakult veszélyek kezelésén túl általában a katasztrófhelyzetek felszámolását és a lakosság védelmét célozza – a szervezet legnagyobb nem katonai programja.

Az Európai Unió polgári védelmi, katasztrófavédelmi rendszerének kidolgozása és központjának létrehozása folyamatban van. A szövetség mindazon esetekben szorgalmazza a közös fellépést, amikor valamely rendkívüli esemény több országra terjed ki vagy annak következményeit – a katasztrófa időbeni-térbeni kiterjedése miatt – egy ország maga nem képes felszámolni. Megkezdte munkáját az a munkacsoport, amelynek feladata a részletek kidolgozása. Az uniós mechanizmus alapvetően a szakértői adatbázisokra, különleges technikai eszközök nyilvántartására, a tagországok speciális mentőcsoportjainak bevetettségére épül. Fontos eleme azon pénzügyi alap létrehozása, amelyből hozzájárulhatnak a védekezéssel összefüggő kiadásokhoz, emellett támogathatják a helyreállítási munkákat is. A hangsúlyt az unió a szorosabb együttműködés ellenére a regionális összefogásra helyezi. Bár a speciális mentőalakulatok elvileg a kontinens bármely tagállamában néhány óra alatt bevetethetők, a speciális mentő-mentesítő eszközök nagyobb távú szállítása nehézkes, tehát az érintett területhez legközelebbi erők, felszerelések alkalmazása célszerű. Ebben a tagországok rendészeti feladatokra alkalmazható kötelékei feladatot kaphatnak.

A várható változások alapján bizonyítottnak tekintem, hogy a bevetési szolgálat a Hátőrőrség, de a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek körében is meghatározó elem marad. Fejlesztése, alkalmazási elveinek és módszereinek kidolgozása kiemelt feladat, a békeállapot határrendészeti feladatain túl a minősített időszakok megoldásához egyre inkább nélkülözhetetlen erővé fejlődik.

5. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK, TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK, JAVASLATOK, AJÁNLÁSOK

A bevetési szervek alkalmazásának szükségességéből levont összegzett következtetések:

A Határőrség legfiatalabb szolgálata alaprendeltetését tekintve az Európai Unió követelményei szerinti kiegyenlítő intézkedések megvalósítására létrehozott szervezet. Kialakítása, felépítése és felszerelése a rendészeti és rendvédelmi feladatok magas színvonalú, hatékony ellátását hivatott szolgálni.

A Határőrség mobil erejeként mind központi, mind területi szinten tartalékerőt képez, képes a váratlanul jelentkező feladatok végrehajtására. Mozgékonyasága, gyors átcsoportosíthatósága és sokoldalú alkalmazhatósága révén a határőrségi érdekeken túl képes országos jelentőségű események kezelésére, illetve ezen feladatokban az együttműködésre.

A bevetési szervek az alkotmányos rend normál állapotában, a minősített időszak kihirdetése nélkül végrehajtandó különleges feladatokra a Határőrség elsőként bevetendő kötelekeit jelenti. Attól eltérő vagy kihirdetett minősített helyzetben, kettős jogállásából adódóan képes a veszélyhelyzeti, válság- és konfliktuskezelési feladatok maradéktalan végrehajtására.

A lehetséges feladatok vizsgálata és értelmezése alapján bizonyítottam tekintem, hogy a Határőrség erői mind a béke-, mind a minősített időszakok során rendészeti, rendvédelmi tevékenységre alkalmazhatók kellő eredményességgel.

A veszélyhelyzetekben, válság- és konfliktuskezelés során elsőként, de a későbbiekben is főként a bevetési szervek állománya kerül alkalmazásra, zömében hasonló módon, mint a napi szolgálati tevékenység során. A megerősítési, az együttműködési és az át-alárendelési feladatok erő- és eszközbázisául a határvasdász kötelek szolgálnak.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozással e feladatrendszer nem változott, sőt erősödött, kiegészült a regionális és a nemzetközi együttműködéssel. Hosszabb távon a bevetési szervek erősödésével és jelentőségének növekedésével számolhatunk.

A téma feldolgozása során feltárt tudományos eredmények

A megfogalmazott célkitűzések teljesítése során új tudományos eredménynek tekintem a következőket:

- 1) Elemeztem több európai állam minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi előírásait, összehasonlítottam a Magyar Köztársaság jogszabályi rendszerével és bizonyítottam, hogy nem találunk olyan államot, amelynek szabályozása kizárólagos mintául szolgálna, illetve, hogy a hatályos magyar jogrendszer a hiányzó törvények megalkotásával az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően is biztosítja a minősített időszaki működéshez szükséges feltételeket.
- 2) Megfogalmaztam és értelmeztem a minősített időszaki feladatok végrehajtása során érvényesülő törvényszerűségeket, alap-, általános és specifikus elveket, melyek döntően befolyásolják a Határőrség tevékenységét.
- 3) Tudományos igénnyel vizsgáltam és egységes szerkezetbe foglaltam a Határőrség, ezen belül is a bevetési szervek minősített időszaki feladatait és az alkalmazás fő területeit, figyelembe véve az európai uniós csatlakozás által támasztott követelményeket.
- 4) A határőrségi bevetési szolgálat minősített időszaki feladatainak vizsgálatával, értelmezésével bizonyítottam, hogy a jövőben a haza katonai védelme során a bevetési szervek, s végső soron a határőrségi szervezetek alkalmazásában nem a katonai, hanem a rendvédelmi jellegű alkalmazás lesz a meghatározó, s ez független a Határőrség jogállásától.

A bevetési szervek tevékenységrendszerére, működésére, szervezetére vonatkozó javaslatok

Szükségesnek tartom a bevetési szervek stratégiai fejlesztési elképzelését kidolgozni, amely tartalmazza a normál helyzetekre vonatkozó alkalmazási elgondolásokat és a minősített időszakok lehetséges feladatait is. A Határőrség szervezetének stratégiai átalakításával összhangban meg kell határozni a bevetési szolgálat jövőbeni diszlokációját, az elhelyezési feltételek kialakításának, fejlesztésének irányait, figyelembe véve a megerősítés, az átcsoportosítás lehetséges igényeit is.

A bevetési és bevetés irányítási rendszerek összekapcsolásával és korszerűsítésével szükséges kialakítani az operatív irányítás feltételeit. A vezetési központok kialakításakor arra kell törekedni, hogy azok alkalmazhatók legyenek a hazai és nemzetközi együttműködésben is. A vezetés felkészítése érdekében olyan oktató (kutató) bázis létrehozását tartom szükségesnek, amely lehetővé teszi a hazai döntéshozók gyakoroltatását, a védelmi szféra felkészítését és képes a regionális képzés igényeit is kielégíteni.

A bevetési szervezet korszerűsítése érdekében nélkülözhetetlen az uniós tagállamok tapasztalatainak, illetve a régióban működő szervezetek tevékenységének figyelemmel kísérése. A jelenlegi szervezet megítélésem szerint gyökeres átalakítást nem igényel. Nincs a hasonló hazai és külföldi szervezeteknél olyan példa, amely változtatás nélkül adaptálható lenne a bevetési szervek vonatkozásában. Ugyanakkor rendezni szükséges a határvadász kötelekek jogállását, valamint a bevetési szervek tevékenységét alapjaiban meghatározó, de a Határőrség egészét érintő intézkedési jogosultságok kérdését is.

Az alkalmazás hatékonysága és a jövő feladatai érdekében erősíteni szükséges az elemző-értékelő tevékenységet. A bevetési szervek meglévő kapacitása ezt lehetővé teszi, vezetői döntéssel megvalósítható.

A gyors és hatékony alkalmazás feltétele a lehetséges feladatokra vonatkozó tervek előkészítése. Érvényesnek tekinthető a normál helyzetekre, de az attól eltérő, valamint a minősített időszakokra egyaránt. Az alkalmazási elképzelések kidolgozásával, a szükséges felkészítések megszervezésével biztosítható az állomány gyors, szervezett és legfőképpen felkészültségének leginkább megfelelő feladatokra történő alkalmazása. A tervezésnek túl kell mutatnia a határőrségi érdekeken, összbiztonsági, országos, illetve regionális mértékben kell kidolgozni a tevékenység lehetséges változatait.

A bevetési szervek felszerelésére, fegyverzetére vonatkozó javaslatok

A lehetséges feladatok elemzése alapján indokoltnak látom a bevetési ruházat korszerűsítését, az utánpótlás feltételeinek megteremtését. A bevetési alosztályok speciális feladatainak ellátása érdekében szükséges különleges egyéni védőfelszerelések biztosítása, illetve az állomány egésze védőfelszereléseinek korszerűsítése.

Indokoltnak látom és kiemelten szükségesnek tekintem a mobilitás növelését. A meglévő járművek amortizációja miatti cserével párhuzamosan növelni szükséges a mozgékonytságot, valamint a terepjáró képességet. A bevetési szervek, alegységek számára olyan – kisebb és nagyobb kötelekek szállítására is alkalmas – járműveket kell kialakítani, amelyek az állományon túl a speciális eszközök szállítását is képesek megoldani¹⁵⁷. A bevetési szervek állományát képessé kell tenni a légi szállításra, az átcsoportosításra, ennek érdekében mobilizálható készleteket szükséges kialakítani.

¹⁵⁷ Ebben szintén a német és francia csapaterő példáit érdemes követni, ahol a 10-15 fő szállítására speciálisan kialakított járművekben elhelyezhető karhatalmi, rendészeti felszerelés és védőeszköz is. A határőr igazgatóságokon rendszerbe állított csapatszállító buszokat már részben e követelmény szerint alakították ki, azonban ezek mérete, terepjáró képessége és sérülékenysége nem teszi lehetővé a mindenoldalú alkalmazást.

Folyamatosan magas színvonalon kell tartani az informatikai és a kommunikációs rendszereket. A bevetési szervek sokoldalú alkalmazásának kiszolgálásához nélkülözhetetlen a biztonságos összeköttetés, az adatlekérdezés, a hozzáférés biztosítása. A fejlesztéseknek lehetővé kell tenni a schengeni adatbázisok szükséges mértékű elérését, a lekérdezéseket, az információk továbbítását a honi és szükség esetén a nemzetközi együttműködésben is. A kapcsolattartás eszközeit úgy kell kialakítani, hogy kompatibilitásuk biztosítsa a rendészeti, a rendvédelmi, valamint a katonai együttműködést egyaránt, illetve alkalmas legyen a nemzetközi kommunikációra is.

Az informatika fejlődéséből adódó lehetőségek felhasználásával növelni kell a helymeghatározó, a megfigyelő és a felderítő eszközök számát, fejleszteni a meglévő berendezések, rendszerek alkalmazási módszereit és eljárásait.

Az elavult fegyverek helyett indokolt a rendészeti feladatkörhöz igazodó egyéni fegyverzet, valamint korlátozott mennyiségben alegységfegyverek beszerzése. A korszerűsítés során külön kell kezelni a napi rendészeti feladatok ellátásához szükséges, illetve a speciális bevetésekhez alkalmazandó fegyvereket. A vizsgált feladatok alapján indokoltnak tartom a rendszeresítés előtti egyeztetést a rendvédelmi szervekkel, köztük különösen a Rendőrség, valamint a Magyar Honvédség fejlesztési elképzeléseivel.

Az elvégzett elemzések, vizsgálatok alapján úgy ítélem meg, hogy mindazok a fejlesztések, amelyek a napi szolgálati feladatok ellátását szolgálják egyben biztosítják a Határőrség minősített időszakai feladatainak maradéktalan ellátását is.

BEFEJEZÉS

Értekezésemmel bizonyítani kívántam a bevetési szervek minősített időszakai alkalmazásának fontosságát, szükségességét. Törekedtem arra, hogy ezen a lényeges területen részletesen kifejtsem, egységes szerkezetbe foglaljam a szolgálat feladatait, alkalmazásának elveit, módszereit.

Értekezésem megállapításait, összefüggéseit a következőképpen javaslom felhasználni és hasznosítani:

Szükségesnek látom:

- a bevetési szolgálat stratégiai fejlesztési elképzelésének kidolgozását;
- a bevetési szervezet felépítésének pontosítását;
- a minősített időszakokra vonatkozó részletes alkalmazási tervek elkészítését, illetve a meglévő tervek korszerűsítését;
- az együttműködés feladatrendszerének rögzítését, nemzetközi szintre emelését;
- a bevetési szervek európai uniós alkalmazási lehetőségeinek kidolgozását.

Az értekezés számos kérdést – a téma jellege miatt – nem érintetett, azonban kidolgozásukhoz támpontot, segítséget nyújthat. Kutatómunkámat ezért nem tekintem befejezettnek, a részletes elképzelések kidolgozása és a tevékenységi rendszer vizsgálata további elemzéseket, értékeléseket tesz szükségessé.

Meggyőződésem, de kutatásaim alapján határozott véleményem is, hogy a jövő európai határrendészeti szervezeteinek meghatározó elemei a mobil bevetési kötelékek lesznek. Az államhatárok vonalától elmozduló, hatékony, az ellenőrzést a legváltozatosabb helyeken és feltételek mellett megvalósítani képes szervezeti elemek békében és minősített időszakokban egyaránt képesek lesznek megfelelni a társadalom kihívásainak. Ebben a sorban élen jár a magyar Határőrség, amely létrehozta és fejleszti a bevetési szolgálatot, biztosítva a hazai és a nemzetközi követelmények teljesítését.

PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE:

A Magyar Honvédség és a Magyar Köztársaság Rendőrsége együttműködésének kérdései a délszláv konfliktus kezelése kapcsán (társszerző: Dubovszky Sándor, XXII. OTDK-n kiemelt I., Fáy András díj, ZMKA Hallgatói Közlemények 45. szám, Budapest, 1995.)

A Határőrség és a MK Rendőrsége együttműködésének néhány kérdése a délszláv konfliktus kezelése kapcsán kialakult helyzet tapasztalatai alapján (társszerző: Dubovszky Sándor, XXII. OTDK. III. díj, Budapest, 1995.)

Az együttműködés lehetőségei a gépesített hadtest hadműveleti területén lévő területvédelmi csapatokkal, a Rendőrséggel és a Határőrség erőivel (MH SZCSP pályázata, különdíj, Székesfehérvár, 1995.)

„BARANYAVÁR 95” (oktatófilm a Viszonylati Parancsnokság tevékenységéről, társszerző: Grónás József, ZMNE Határrendészeti és védelmi tanszék, 1995.)

Minősített időszakok Európában és a Magyar Köztársaság Alkotmányában (Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, 2. évfolyam 1. szám, Budapest, 1998.)

Az államhatár rendszete és védelme (egyetemi jegyzet, 11. fejezet: „Határvadász kötelékek alkalmazása”, ZMNE, Budapest, 2000.)

A Határőrség szabályozási rendszere (a Határőrség Tudományos Tanácsa részére készített kutatási anyag, szerk.: Dr. Kónya József, Határőrség, Budapest, 2002.)

Határvadász századok az Európai Unió csatlakozás küszöbén (MHTT pályázat, I. díj, Budapest, 2002. megjelent: Hadtudomány 2003/1. 89-97. o. Budapest, 2003.)

Az államhatár rendszete és védelme (egyetemi jegyzet, második, javított kiadás, 9. fejezet: „A Határőrség konfliktuskezelési feladatai”, 11. fejezet: „Határvadász kötelékek alkalmazása”, ZMNE, Budapest, megjelentetés alatt)

Személyazonosítás (BM által támogatott központi kutatás anyaga, 3. fejezet: „Egyes antropológiai jellemzők alapján történő személyazonosítás” társszerző: Grónás József, Határőrség, Budapest, 2003.)

A bevetési szervek lehetőségei a bűnmegelőzésben (előadás 2003. június 19-én Pécsen, a MHTT Határőr Szakosztály által rendezett „A Határőrség szerepe a bűnmegelőzésben” című nemzetközi tudományos konferencián)

A bevetési szervek bűnmegelőzési feladatai (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 231-236. o. Pécs, 2003.)

A válság- és konfliktuskezelés elméleti rendszere, jogszabályi háttere (ZMNE-BME kutatási program 2.3. fejezet, 248-269. o. ZMNE, 2004.)

A mélységi ellenőrző háló helye, szerepe az Európai Unió biztonságában (előadás 2004. június 22-én Pécsen, a MHTT Határőr Szakosztály által rendezett „Magyar határellenőrzés – európai biztonság” című nemzetközi tudományos konferencián, megjelent: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 63-67. o. Pécs, 2004.)

A komplex mélységi ellenőrzés elvei (MHTT és a Határőrség Tudományos Tanácsának 2004. évi pályázata, IV. helyezés, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 2004., megjelenik a Határrendészeti Közlemények 2005. 1. számában)

Rendészeti szervek közötti együttműködés az illegális migráció elleni fellépésben (előadás 2004. november 12-én Budapesten a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen rendezett „Az emberkereskedelem jelensége és a megelőzésére irányuló interszektoralis fellépés” című tudományos konferencián, megjelenik a Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények konferenciáról készített különszámában, szerk.: Horpácsi Ferenc, Tóthné dr. Demus Mária))

Qualified periodic tasks of Border Guards action organs (AARMS – közlésre elfogadva)

FELHASZNÁLT IRODALOM:

I. Törvények, határozatok, rendeletek, utasítások, szabályzatok

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 1993. évi CX. törvény a honvédelemről
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
- 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről
- 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről
- 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
- 1974. évi 17. tvr. az állam- és közbiztonságról (kihirdetés napja: 1974. március 9.)
- 73/1997. (VII. 17.) OGY határozat a Határőrség fejlesztésének irányairól
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájáról
- 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet a rendőrségről
- 40/1974. (XI. 1.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság államhatárának őrizetéről
- 2046/1989. (HT 17) MT határozat a MK államhatáráról, annak rendjéről, őrizetéről és átlépésének szabályairól szóló törvényjavaslat alapelveiről
- 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról
- 147/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről
- 248/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszerről
- 174/1998. (X. 30.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköréről
- 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról
- 40/2001. (III. 6.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről
- 2004/1988. (I. 12.) Korm. határozat a Határőrség felső szintű vezetésének rendjéről
- 2141/1997. (V. 30.) Korm. határozat a Határőrség szervezeti továbbfejlesztéséről
- 2416/1997. (XII. 17.) Korm. határozat a Határőrség határvadász századainak létszám- és eszközigényéről, valamint fegyverzetéről
- 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról
- 2232/2001. (IX. 5.) Korm. határozat a Határőrségnél feleslegessé vált harcászati eszközök és tartozékaik értékesítéséről
- 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról
- 1/1975. (IV. 2.) BM rendelet az MNK államhatárának őrizetéről szóló 40/1974. MT sz. rendelet végrehajtásáról
- 3/1998. (II. 4.) BM rendelet a Határőrség magasabb készenlétbe helyezésének és mozgósításának elveiről

- 48/1999. (XII. 15.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól és a védekezés végrehajtásának rendjéről, valamint e szervek irányítási és működési rendjéről
- 40/2001. (XII. 23.) BM rendelet a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról
- 35/2004. (VI. 28.) BM rendelet a Határőrség Szolgálati Szabályzatának módosítására
- 30/1998. (IV. 24.) BM-HM-NM-PM együttes intézkedése
- 28/2001. BM utasítás a BM és szervei, valamint a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok készenléte fokozásáról, minősített időszakai működésük elveiről
- 40/2001. BM utasítás a Belügyminiszter irányítása és felügyelete alá tartozó szervek személyi állományának értesítésére
- 43/2001. BM utasítás a Belügyminisztérium Minősített Időszakai Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SZCSM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélyszégi ellenőrzésének kialakítására és működtetésére
- 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására

II. Parancsok, intézkedések, jelentések

- A BM Határőrség Országos Parancsnoka, és az Országos Rendőrfőkapitány 4/1991. ORFK-HÖR OPK együttes intézkedése a BM Határőrség és a Magyar Köztársaság Rendőrsége együttműködési kötelezettségéről, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1991. július 9. sz.: 5-51/4/1991.
- Határőrség Országos Parancsnokának 8/1992. számú intézkedése a déli viszonylat határőrzetének megerősítésére szóló felkészülésre, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1992. február 6.
- Határőrség Országos Parancsnokának 29/1992. számú intézkedése a rendészeti akciószázadok szolgálati alkalmazására, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1992. április 5.
- Határőrség Országos Parancsnokának 02/1994. parancsa a Határőrségi Akciószolgálat felállítására és működésére, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1994. január 07.
- Határőrség Országos Parancsnokának 02/1995. parancsa a Határőrség Harcászabályzatának kiadására, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1995. január 19.
- Határőrség Országos Parancsnokának 66/1998. számú intézkedése bajba jutott légi járművek megsegítésével összefüggő határőrségi feladatokra, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1998. október 20.
- Határőrség Országos Parancsnokának 70/1999. szervezési intézkedése a Határőrség szervezetének továbbfejlesztésére, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1999. december 09.
- Határőrség Országos Parancsnokának 25/2003. (V. 7.) parancsa a Határőrség Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 2003.
- Határőrség Országos Parancsnokának 27/2003. (X. 28.) intézkedése a Határőrség ügyeleti, bevetés irányítási, készenléti szolgálatai működésére, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 2003. október 28.
- Feladatterv a Határőrség tevékenységére nukleáris veszélyhelyzet esetén, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1998. sz.: 2-1/11-26/1998.

- Határőrség Rendészeti Főigazgatójának 4/1992. számú intézkedése a HŐR OPK 29/1992. intézkedés egyes pontjainak értelmezésére, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1992. május 25.
- Előterjesztés a Belügyminiszter részére az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakításáról és működéséről szóló BM-PM-SZCSM együttes utasításhoz, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 2002. március 13.
- Elgondolás a sorállományú akció századok felállításának céljáról, a feladatokról és a felállítás feltételeiről, Határőrség Országos Parancsnokság, 1991. szeptember 12.
- Elgondolás az illegális migrációt ellenőrző háló kialakítására és működtetésére, Határőrség Országos Parancsnokság Bevetési Főosztály, Budapest, 2001.
- Jelentés az igazgatósági Bevetési Osztály feladatrendszeréről, szervezetről és a kialakítás ütemezéséről, Határőrség Országos Parancsnokság Bevetési Főosztály, Budapest, 2002. január 09.
- Jelentés az államhatárok azonnali lezárására alkalmas kötelékek felállításáról szóló előterjesztés áttanulmányozásáról, a Rendőri Ezred parancsnokának (Kiss Mihály) jelentése az ORFK Közbiztonsági Főigazgatója (Dr. Túrós András) részére, Rendőri Ezred, Budapest, 1992. május 12.
- Jelentés a védelmi akciószázadok állománya felkészítésének és alkalmazásának, a harcjárművek hadrafoghatóságának tapasztalatairól, Kátai József határőr ezredesnek, a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság igazgatójának jelentése az 1993. február 05-i országos parancsnoki értekezleten, Kiskunhalas, 1993. február 05.
- Jelentés a válság- és konfliktuskezelésre való felkészülés helyzetéről, a határvadász századok alkalmazásának tapasztalatairól (1995. február 10-i vezetői értekezlet, 2. napirendi pont), Pécsi Határőr Igazgatóság, Pécs, 1995. február 10.
- Összefoglaló jelentés a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Védelmi Bizottság Elnöke részére a felső Tiszán 1998. november 04-től kialakult árvízi helyzet kezelésével kapcsolatos igazgatósági tevékenységről, Nyírbátori Határőr Igazgatóság, Nyírbátor, 1998. november 05. sz.: 1/5-17/29/1998.

III. Publikációk, tudományos munkák

- Kovács István (szerk.): Az európai népi demokráciák alkotmányai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985.
- Kovács István (szerk.): A Szovjetunió szövetségi alkotmányai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982.
- Kovács István (szerk.): Nyugat-Európa alkotmányai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- Kovács István–Tóth Károly (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.
- Ukrajna Alkotmánya, Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának hivatalos kiadványa, Uzsgorod, 1996.
- Tóth Károly (szerk.): Kelet-Európa új alkotmányai, Sík Kiadó, Budapest, 1997.
- Lukács Éva–Király Miklós (szerk.): Migráció és az Európai Unió, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001.
- Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, ötödik, átdolgozott, bővített kiadás, Magyar Országgyűlés, Budapest, 2002.
- Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája, Osiris Kiadó, Budapest, 2002.

- Dsupin Ottó: A Határőrség Viszonylati Parancsnokság és az alárendeltségében alkalmazásra kerülő erők feladatai a konfliktushelyzet kezelésében, egyetemi doktori értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 1996.
- Kovács Gábor: A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei, doktori (PhD) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2001.
- Danyi József: Interjú Nováky Balázssal a Határőrsegről és a határrendészetről, Rendészeti Szemle 1991. április, XXIX. évfolyam, Belügyminisztérium, Budapest, 4. szám, 32-38. o.
- Danyi József: Határvadász szakaszok a kirendeltségeken, Interjú Béndek József ezredessel, a határőrizeti főosztály vezetőjével, Országhatár 1997. 26. szám, Budapest, 1997. 8-9. o.
- Béndek József: A határvadász századok rendészeti alkalmazása a határőrizeti törvény tükrében, Belügyi Szemle Különszám, (szerk.: Bakondi György) Belügyminisztérium, Budapest, 1998. 32-36. o.
- Samu István: A magyar határőrizeti törvény és az európai uniós határőrizeti normák összhangja, Belügyi Szemle Különszám, (szerk.: Bakondi György) Belügyminisztérium, Budapest, 1998. 36-42. o.
- Samu István: A magyar határőrizeti rendszer az európai uniós követelmények tükrében, 2/1-10/1998. sz. tanulmány, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1998. február 06.
- Sándor Vilmos–Kónya József: Az államhatáron kialakult válság- és konfliktushelyzet kezelése, az együttműködés és vezetés rendje az elhárításban résztvevő fegyveres erők és rendvédelmi szervek együttes tevékenysége során, tanulmány, Tanulmánykötet a válságkezelés katonai feladatainak témaköréből, (szerk.: Pásztor László), Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1995. 136-155.o.
- Dsupin Ottó–Kónya József: Határon kívüli polgárháborús veszélyhelyzetek és ezek hatása a lakosságra, különös tekintettel a menekülők fogadására, Magyar Közigazgatás 1998. november, XLVIII. évfolyam 11. szám, Közlönykiadó, Budapest, 1998. 661-664. o.
- Tömös Bertalan: A határőrség katasztrófa védelemmel kapcsolatos feladatai, jegyzet, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1992. sz.: 734/161.
- Dr. Gáspár László: A magyar határőrzés története II., tansegédlet, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1992.
- Sándor Vilmos: A határőrség helye, szerepe a Magyar Köztársaság védelmi rendszerében, feladatai, szervezete és tevékenysége, jegyzet, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1993. sz.: 841/18/Ea.
- Fórizs Sándor: A határvadász zászlóalj alkalmazása felelősségi körzetben, Határőrség Országos Parancsnokság tájékoztató anyagai, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 1993. sz.: 3-6/2-30/1993.
- Fórizs Sándor: A Határőrség feladatai, tevékenysége rendkívüli állapot idején, ideiglenes jegyzet, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1993. sz.: 734/256
- Gubicza József: A határvadász alegységek feladatai és alkalmazása menekültügyi válsághelyzet esetén, tanulmány, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1994.
- Sándor Vilmos: A határrendészetet ellátó szervezetek összetevékenységében ható törvényszerűségek és általános elvek, ideiglenes jegyzet, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1995. sz.: J-1190
- Siposné Kecskeméthy Klára–Szternák György–Zimán Ferenc: A válságok kialakulása, lehetséges formái és a válságkezelés elméleti alapjai, valamint a fegyveres erők és a rendvédelmi szervezetek feladatai a válságkezelés során, egyetemi jegyzet, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 1996. sz.: J-1215
- Vámi Pál: A Határőrség menekültügyi (előszűrési) feladatai végrehajtásának tapasztalatai a Pécsi Határőr Igazgatóságnál a délszláv – különösen a horvát-baranyai – polgárháború időszakában, Határőrség Szervezési Főigazgatósága, Budapest, 1993.

- Zámbó Péter: A délszláv polgárháború közvetlen hatásai a Határőrség tevékenységére és a határterületi lakosságra, előadás, Magyar Hadtudományi Társaság II. Országos Konferenciájának anyaga, HVK Tudományos Munkaszervezési Osztály, Budapest, 1994. 46-56. o.
- Módszertani Útmutató veszélyelhárítási tervek elkészítésének segítésére PVOP, Budapest, 1998.
- Führung und Einsatz der Polizei (PDV 100), Innerministerium des BRD, Stand: 1985.

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

1. számú melléklet:	Minősített időszakok
2. számú melléklet:	Minősített időszakok során alkalmazható intézkedések
3. számú melléklet:	Minősített időszakok tervezett módosítása I.
4. számú melléklet:	Minősített időszakok tervezett módosítása II.
5. számú melléklet:	A Határőrség szervezeti felépítése a rendszerváltás előtt
6. számú melléklet:	A Határőrség szervezeti felépítése a határőr igazgatóságok kialakítása után
7. számú melléklet:	A hivatásos (szerződéses) határvadász századok diszlokációja és szakaszaik száma
8. számú melléklet:	A Bevetési Főosztály szervezeti felépítése
9. számú melléklet:	A határőr igazgatóság bevetési osztályának szervezeti felépítése
10. számú melléklet:	Veszélyhelyzeti terv elvi felépítése
11. számú melléklet:	Nukleáris veszélyhelyzeti feladatterv elvi felépítése
12. számú melléklet:	Bajba jutott légi jármű megsegítését biztosító kutató-mentő tevékenység tervének elvi felépítése
13. számú melléklet:	Veszélyhelyzeti kategóriák

MINŐSÍTETT IDŐSZAKOK
(2004. szeptember 30.)

Veszély jellege	<i>Külső veszély:</i> külső fegyveres csoport váratlan támadása (betörése)	<i>Katasztrófa:</i> - elemi csapás - ipari szerencsétlenség	<i>Katasztrófa:</i> természeti, ipari eredetű katasztrófa Belső társadalmi konfliktus: - az alkotmányos rend megdöntésére és a hatalom erőszakos megszerzésére irányuló cselekmények - terrorcselekmények	Külső veszély: - háborús veszély - hadiállapot
Minősített időszak	Alkotmány 19/E §	veszélyhelyzet	szükségállapot	rendkívüli állapot
Hatalmi központ	Kormány	Kormány	Köztársasági Elnök	Honvédelmi Tanács

Forrás: Németh Sándor – Patyi Sándor: Védelmi felkészítés és országmozgósítás (Új Honvédségi Szemle 1997/10.)
(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

MINŐSÍTETT IDŐSZAKOKBAN BEVEZETHETŐ INTÉZKEDÉSEK
a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény alapján
(2004. szeptember 30.)

Törvényi hely	Rendkívüli és szükségállapotban	Veszélyhelyzetben	Alkotmány 19/E § esetén	Megelőző védelmi helyzetben*
202. §	X	X	X	X (153. §)
203. §	X	X	X	X (154. §)
203/A §	X	X	X	X (155. §)
204. §	X	X	X	X (156. §)
205. §	X			
206. §	X	X	X	X (158. §)
207. §	X	X	X	X (159. §)
208. §	X	X	X	X (160. §)
210. §	X			
211. §	X			
212. §	X			
213. §	X	X	X	X (165. §)
214. §	X	X	X	X (166. §)
215. §	X	X	X	X (167. §)
216. §	X	X	X	X (168. §)
217. §	X	X	X	X (169. §)
218. §	X	X	X	X (170. §)
219. §	X	X	X	
220. §	X	X	X	X (172. §)
221. 0	X	X	X	X (173. §)
222. 0	X			
223. §	X			
224. §	X			
225. §	X			
226. §	X			
227. 0	X			
228. §	X			
229. §	X			
230. 0	X			
231. 0	X			
232. §	X			
233. §	X			
234. §	X	X	X	X (186. §)
239. §	X			
240. §	X			
241. §	X			
242. §	X			
243. §	X	X	X	X (195. §)
245. §	X		X	X (197. §)
246. §	X		X	X (198. §)
247. §	X	X	X	X (199. §)
248. §	X			X (200. §)

*A T/12472. törvényjavaslat elfogadása esetén, szövegazonosság, új törvényi hely
(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

A MINÓSÍTETT IDŐSZAKOK TERVEZETT MÓDOSÍTÁSA I.

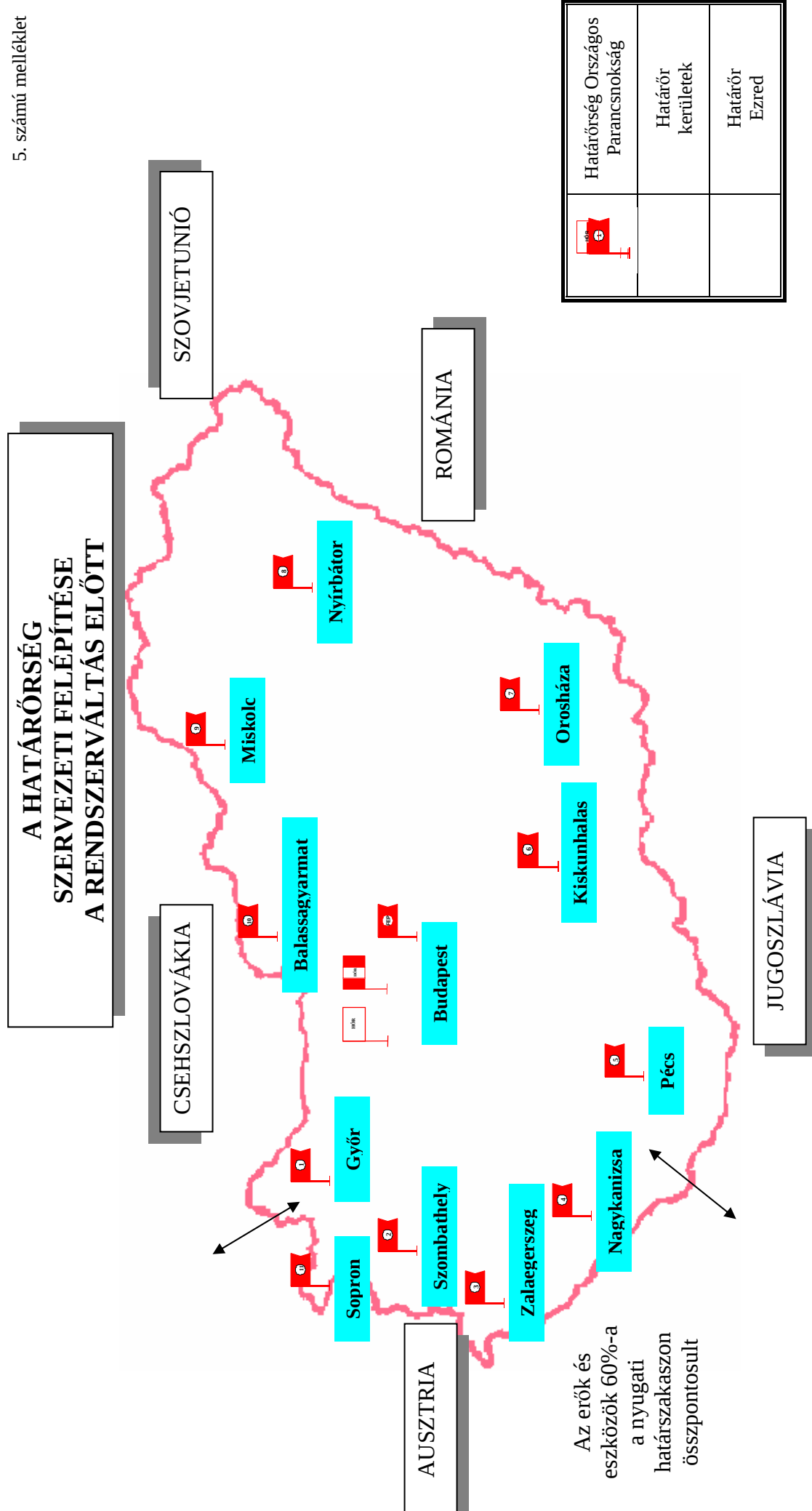
Veszély jellege	Katasztrófhelyzet:			Háborús veszély:	Külső veszély:	Kivételes állapotot el nem érő helyzet:
	A) - elemi csapás - ipari szerencsétlenség - ezeket előidéző emberi cselekvések B) - társadalmi - technikai - természeti eredetű események					
Minősített időszak	katasztrófaállapot			Kormány	Alkotmány 19/E §	1. megelőző védelmi állapot 2. válsághelyzet
	Kormány					
Hatalmi központ	Köztársasági Elnök			Kormány	Kormány	

(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

A MINŐSÍTETT IDŐSZAKOK TERVEZETT MÓDOSÍTÁSA II.

Veszély jellege	Külső veszély:	Katasztrófa:	Katasztrófa:	Külső veszély vagy szövetségi kötelezettség teljesítése:	Külső veszély:
	külső fegyveres csoport váratlan támadása (betörése)	• elemi csapás • ipari szerencsétlenség	természeti, ipari eredetű katasztrófa Belső társadalmi konfliktus: • az alkotmányos rend megdöntésére és a hatalom erőszakos megszerzésére irányuló cselekmények • terrorcselekmények	• külső fegyveres támadás közvetlennek nem minősíthető veszélye • szövetségi kötelezettség teljesítése	• háborús veszély • hadiállapot
Minősített időszak	Alkotmány 19/E §	veszélyhelyzet	szükségállapot	megelőző védelmi helyzet	rendkívüli állapot
Hatalmi központ	Kormány	Kormány	Köztársasági Elnök	Országgyűlés és Kormány	Honvédelmi Tanács

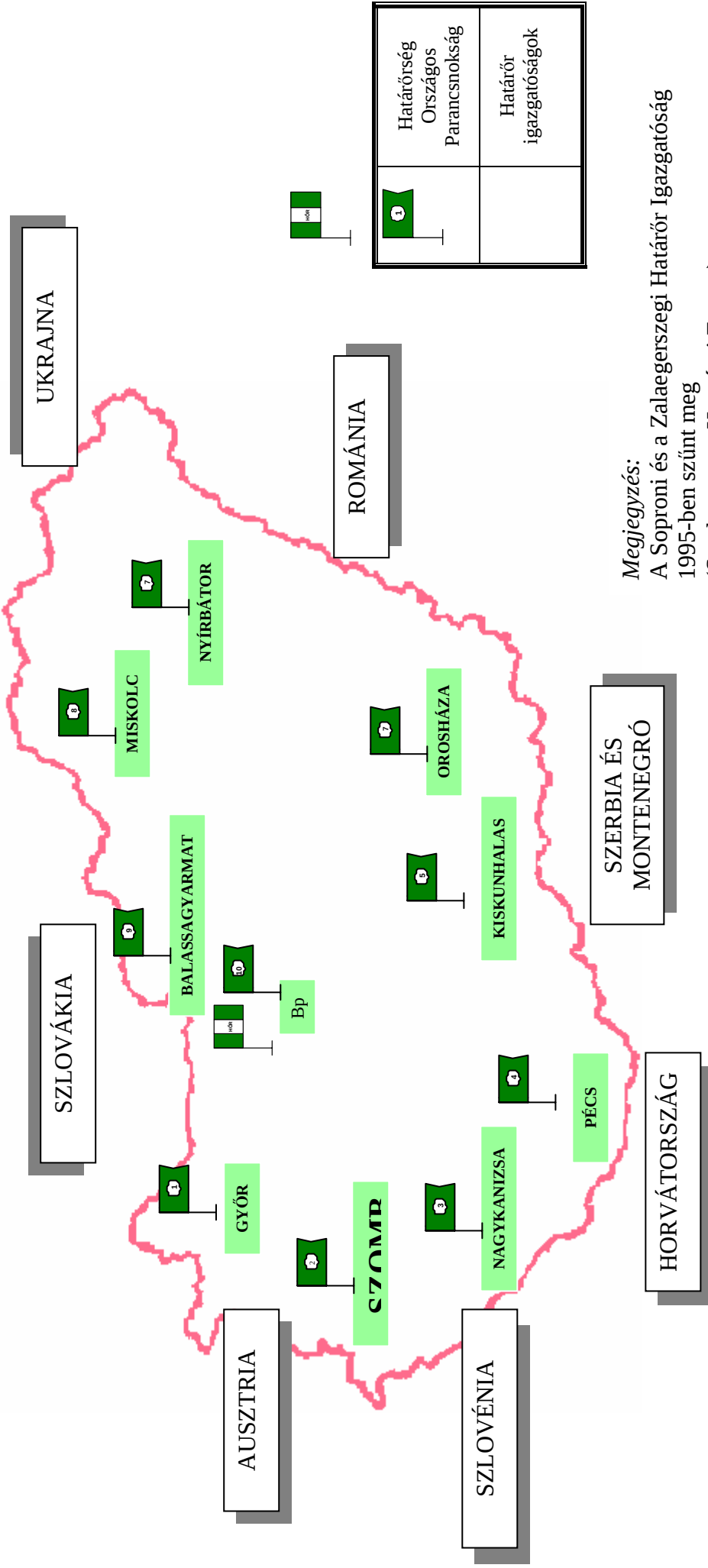
(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)



(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

A HATÁRŐRSÉG SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE A HATÁRŐR IGAZGATÓSÁGOK

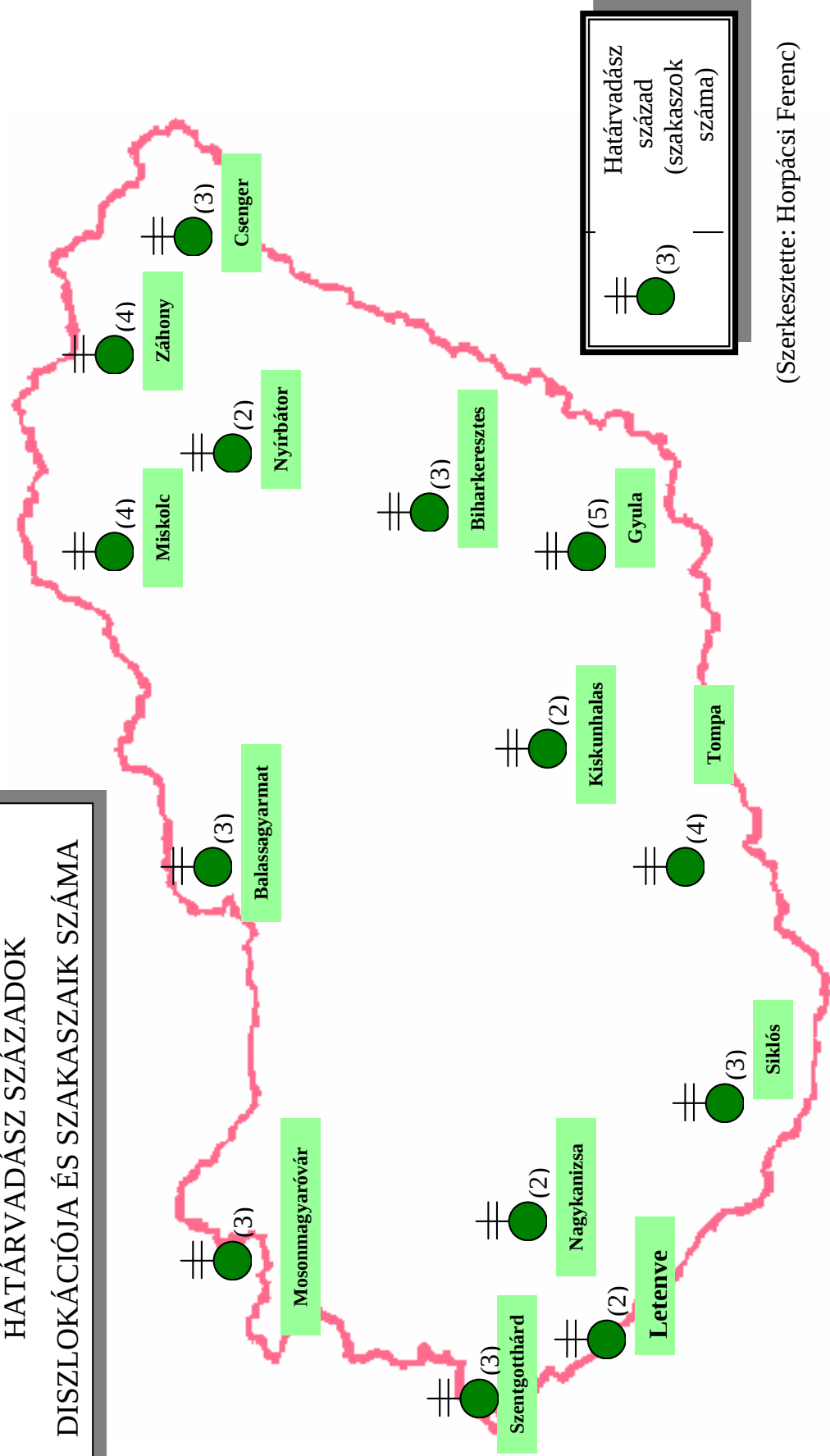
(1991-től)



Megjegyzés:
A Soproni és a Zalaegerszegi Határőr Igazgatóság
1995-ben szűnt meg
(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

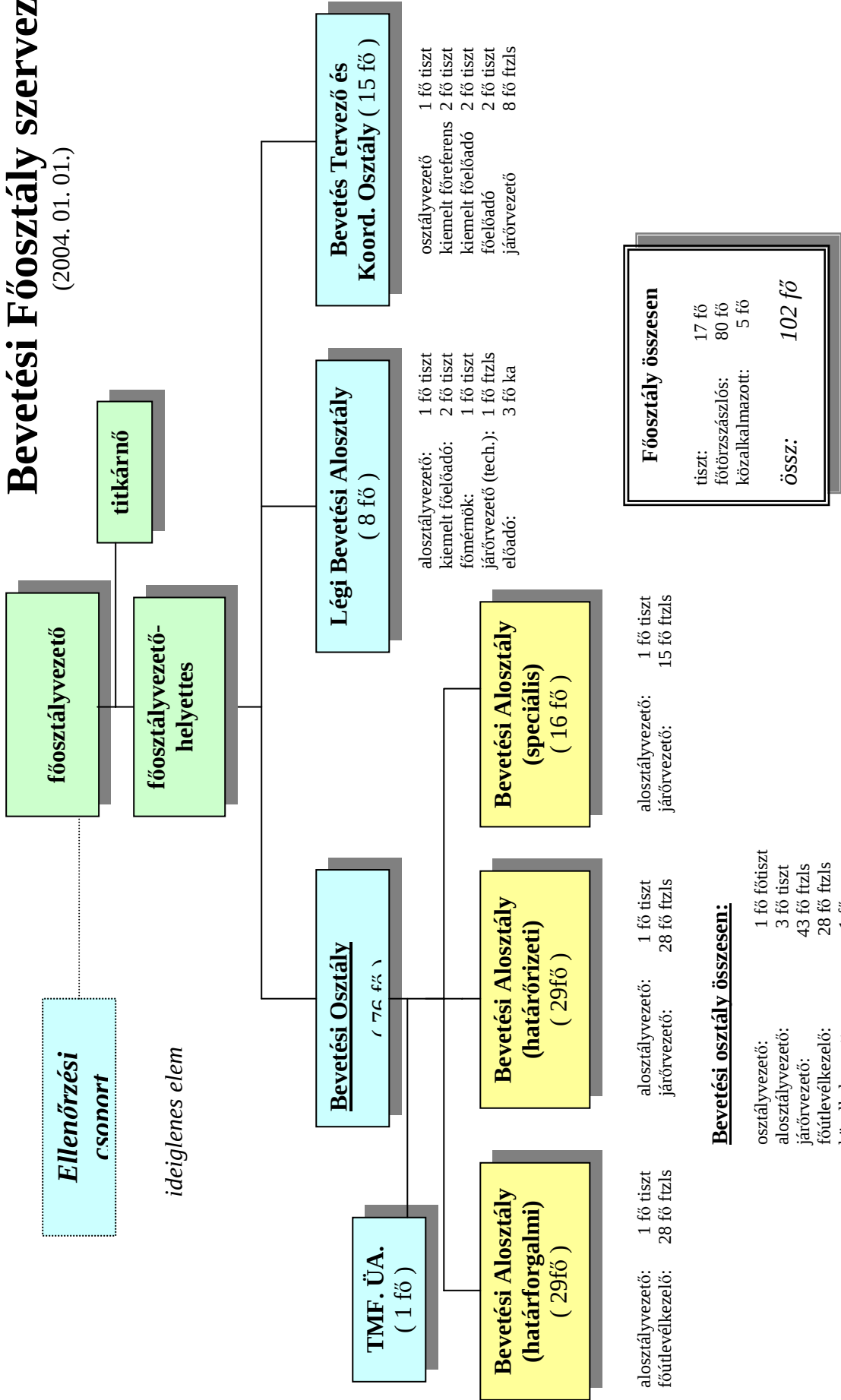
A HIVATÁSOS (SZERZŐDÉSES) HATÁRVADÁSZ SZÁZADOK DISZLOKÁCIÓJA ÉS SZAKASZAIK SZÁMA

7. számú melléklet



Bevetési Főosztály szervezete

(2004. 01. 01.)



(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

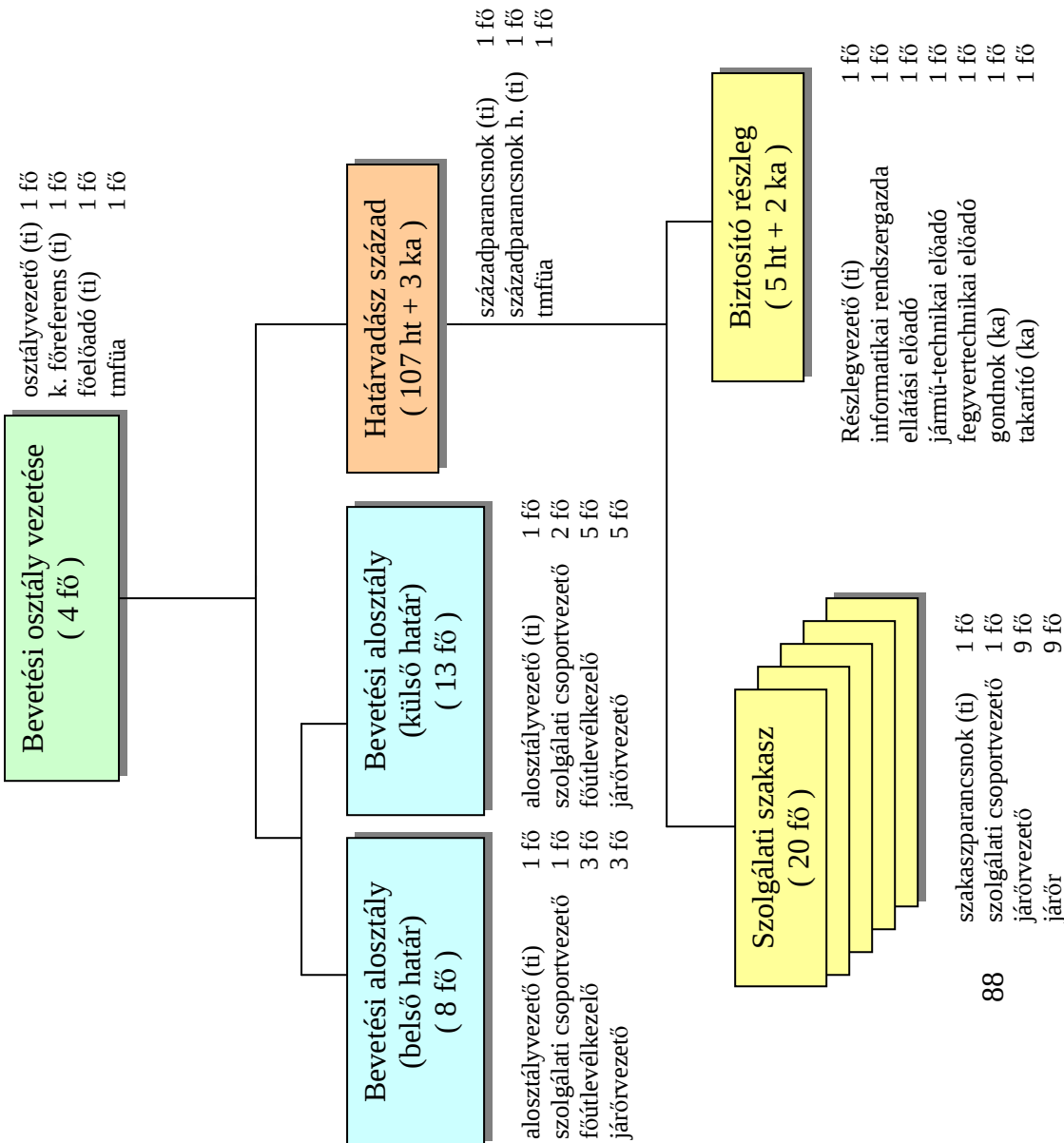
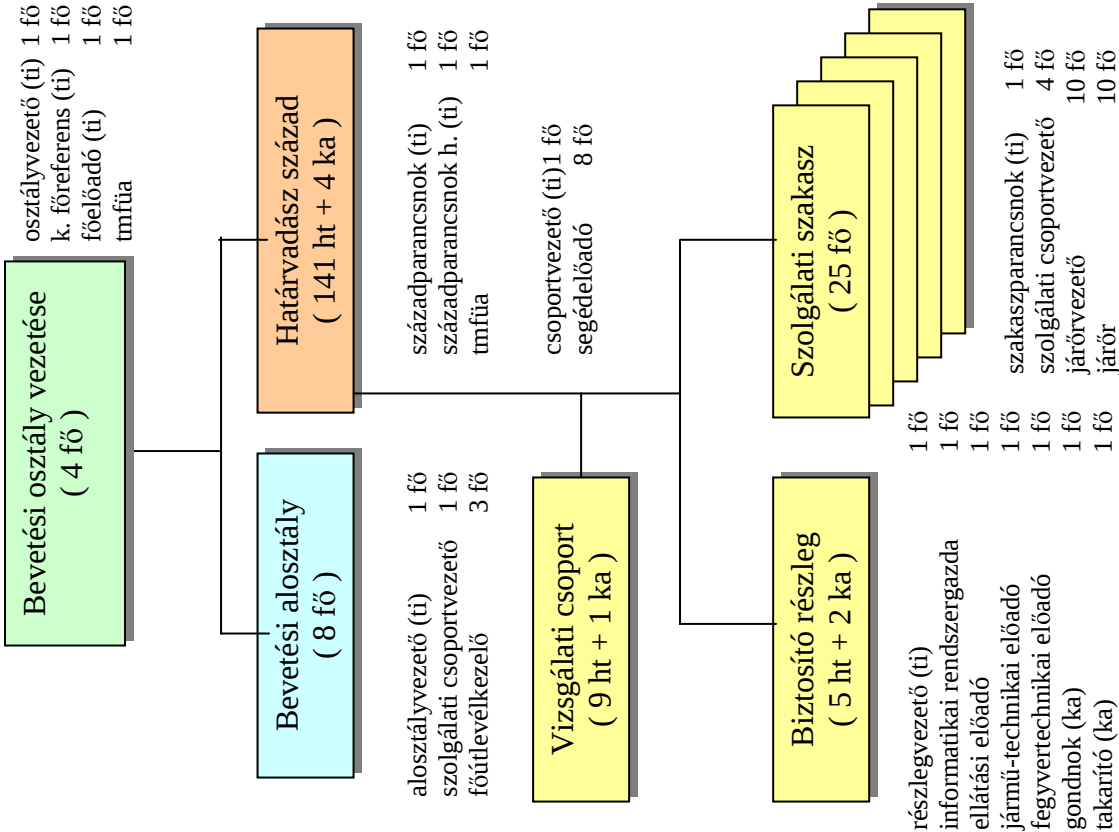
A BEVETÉSI OSZTÁLYOK SZERVEZETE

9. sz.

melléklet
(2004. 01. 01.)

10. Határőr Igazgatóság

1-9. Határőr Igazgatóság



(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

VESZÉLYELHÁRÍTÁSI FELADATTERV ELVI FELÉPÍTÉSE

Bevezető rész**I. fejezet: A természeti veszélyeztető hatások és ellenük való védekezés rendje**

- árvíz
- belvíz
- rendkívüli időjárási körülmények
- földrengés, földcsuszamlás

II. fejezet: A technológiai veszélyeztető hatások és az ellenük való védekezés rendje

- vízszennyezés élő vizekben, ivóvízkészletekben
- levegőszennyezés
- veszélyes anyagok előállítása, felhasználása, tárolása
- veszélyes anyagok szállítása közúton, vasúton, vízi- és légi úton
- veszélyes hulladékok hatásai
- robbanás üzemi- és lakókörnyezetben
- tüzeset, ha az a lakosságot vagy az anyagi javakat tömeges méretekben veszélyezteti
- energetikai, közüzemi rendszerek zavarai, leállása
- járvány, járványveszély, állategészségügyi járványveszély
- jellemzően visszatérő tömegmozgások, torlódások

III. fejezet: A nukleáris veszélyhelyzet veszélyeztető hatásai és az ellenük való védekezés rendje

- nukleáris létesítményekben bekövetkezett balesetek, technológiai problémák
- nukleáris objektum (természetes és mesterséges tárgyak földfelszínre le, illetve visszajutása) okozta veszélyhelyzetek

IV. fejezet: Egyéb veszélyhelyzetek vagy veszélyhelyzetet előidéző események, melyek következményeinek elhárításában az igazgatóság is érintett

- migrációs tömegmozgások (menekültügyi veszély)
- bajbajutott légijárművek megsegítése, földi kutató-mentő szolgálatban való részvétellel

V. fejezet: Veszélyhelyzetek kezelése

- vezetés rendje
- jelentések rendje

Mellékletek

- adattárak
- térképek

(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

NUKLEÁRIS VESZÉLYHELYZETI FELADATTERV ELVI FELÉPÍTÉSE

I. ÁLTALÁNOS ELŐÍRÁSOK ÉS KÖVETELMÉNYEK

- a feladatterv célja, rendeltetése
- feladat- és hatáskörök nukleáris veszélyhelyzet esetén
- a feladatterv elkészítését meghatározó törvények, rendeletek, utasítások
- nukleárisbaleset-elhárítási rendszerre vonatkozó jogszabályok
- egyéb szabályozók
- nemzetközi atomenergiaügyi és kétoldalú egyezmények
- veszélyhelyzeti fokozatok és szintek
- atomerőművi veszélyhelyzetek felosztása
- veszélyhelyzetek kategóriái

II. AZ IRÁNYÍTÁS, VEZETÉS, HÍRADÁS, EGYÜTTMŰKÖDÉS

- a vezetés tagozódása, szervei
- a vezető szervek általános feladatai
- a határőr igazgatóságok igazgatóinak külön jelentésére vonatkozó előírások
- az irányítás, vezetés rendje
- jelentések, intézkedések rendje
- tájékoztatási feladatok
- nemzetközi tájékoztatási feladatok
- együttműködés rendje
- információs rendszer

III. A HATÁRŐRSÉG NUKLEÁRIS VESZÉLYEZTETETTSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE

- a veszélyeztetettség elemzése
- sajátosságok
- a tevékenység rendje megnövekedett sugárterhelés esetén

IV. INFORMÁCIÓS ADATOK

- telefonszámok, címek, elérhetőségi adatok

V. ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

**BAJBA JUTOTT LÉGI JÁRMŰ MEGSEGÍTÉSÉT BIZTOSÍTÓ
KUTATÓ-MENTŐ TEVÉKENYSÉG TERVÉNEK ELVI FELÉPÍTÉSE**

I. ÁLTALÁNOS RÉSZ

- a terv célja
- vezetés tagjai

II. A RIASZTÁS ÉS ELÉRHETŐSÉG BIZTOSÍTÁSA

- a riasztás, bejelentés rendje
- értesítési, riasztási számok

III. A FELADATVÉGREHAJTÁS RENDJE

- az ügyeletek feladatai központi, területi és helyi szinten
- a kutatást-mentést végrehajtó állomány felszerelése, eszközei
- a kutató-mentő csoport vezetőjének és tagjainak feladatai
- a mentést összehangoló vezetési csoport feladatai
- a mentésbe bevont erők feladatai

IV. A FELKÉSZÍTÉS FELADATAI

MELLÉKLETEK:

- adatlapok
- eseménynapló
- látjelek és jelzések

(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

VESZÉLYHELYZETI KATEGÓRIÁK

Az 1999. évi LXXIV. törvény szerint:

3. §:...

e) *Katasztrófa*: a szükséghelyzet vagy a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetőleg a minősített helyzetek kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet (pl. természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.

f) *Katasztrófahelyzet*: olyan mértékű katasztrófaveszély, illetőleg bekövetkezett katasztrófa, amikor az arra felhatalmazott állami szerv vezetője a katasztrófa veszélyének, bekövetkezésének tényét megállapította, és a szükséges intézkedéseket elrendelte.

...

k) *Katasztrófaveszély*: olyan folyamat vagy állapot (pl. természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely közvetlenül és súlyosan veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot, ha okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével.

...

p) *Rendkívüli esemény*: veszélyes létesítményben bekövetkező vagy bekövetkezett, a rendeltetésszerű működésben, illetőleg a technológiai folyamatokban bekövetkezett olyan nem várt esemény, amely azonnali beavatkozást igényel, illetve magában hordozza a folyamat ellenőrizhetetlenné válását.

r) *Súlyos szerencsétlenség (baleset)*: az emberek életét, egészségét és környezetét, anyagi értékeit súlyosan veszélyeztető vagy károsító olyan esemény, amelynek következményei az erre szervezett erőkkel elháríthatók, felszámolhatók, és nem igényli a katasztrófa esetére vonatkozó különleges intézkedések bevezetését.

...

t) *Veszély*: valamely veszélyes anyag természetes tulajdonsága vagy olyan körülmény, amely káros hatással lehet az emberi egészségre vagy a környezetre.

v) *Veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleset*: olyan mértékű veszélyes anyag kibocsátásával, tűzzel vagy robbanással járó rendkívüli esemény, amely a veszélyes létesítmény üzemelése során befolyásolhatatlan folyamatként megy végbe, és amely a létesítményen belül, azon kívül közvetlenül vagy lassan hatóan súlyosan veszélyezteti vagy károsítja az emberi egészséget, illetve a környezetet.

...

zs) *Dominó hatás*: a veszélyes létesítményben bekövetkező olyan baleset, amely a közelben lévő más veszélyes üzemre áttérjedve a súlyos balesetek valószínűségét és lehetőségét megnöveli vagy a bekövetkezett baleset következményeit súlyosbítja.

(Szerkesztette: Horpácsi Ferenc)

Horpácsi Ferenc határőr alezredes:

**„A Határőrség minősített időszak feladatai,
különös tekintettel a bevetési szervek alkalmazására”
című doktori (PhD) értekezés**

Válaszaim a Dr. Fórizs Sándor által feltett kérdésekre:

1.) Mit ért a 111. oldal 2. bekezdésében leírt határellenőrzés alatt?

Értekezésem Tisztelt Bíráló által jelölt soraiban a határellenőrzés¹⁵⁸ vonatkozásában az alábbiak szerint fogalmaztam:

„A schengeni követelmények teljesítését követően a Magyar Köztársaság belső határain a határellenőrzés megszűnik, más jellegű ellenőrzések váltják fel. A határellenőrzés azonban visszaállítható.”

Az Európai Unió szabadságjogainak egyik jelentős kérdése a belső határok átjárhatósága. A tagállamok polgárai a belső határokat ellenőrzés nélkül léphetik át¹⁵⁹, ez az ellenőrzés azonban korlátozott időre visszaállítható¹⁶⁰. Bár a teljes jogú schengeni tagság feltételei csak később valósulnak meg, így e szabályok is csak akkor jelentkeznek, azonban a szervezet kialakítása és a feladatrendszer megfogalmazása szempontjából erre is fel kell készülnünk. Ha a belső határokon az állandó ellenőrzés megszűnik, az ott működő kirendeltségek és igazgatóságok jelenlegi formában nem maradhatnak. Állandó határellenőrzési elemek csak korlátozott számban működhetnek, s ezek feladatrendszere sem lesz kizárólagos, valószínűsítem, hogy inkább komplex, a közrendet, közbiztonságot szélesebb körben érintő lesz. Így maga a határellenőrzés sem a jelen értelemben vett határőrizetet és határforgalom-ellenőrzést, hanem az adott terület átfogó felügyeletét jelenti, s szélesebb értelmezést kap a határrend fenntartása is. Ennek megfelelően az ellenőrzés a határ vonalától az ország mélységi területei felé tolódik, az arra vezető

¹⁵⁸ „határellenőrzés: a határon lefolytatott ellenőrzés, amelyet minden más októl függetlenül kizárólag az adott határ átlépésének szándéka vált ki.” Egyezmény a schengeni megállapodás végrehajtásáról 1. cikk, Complex CD Jogtár.

¹⁵⁹ „A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor.” Egyezmény a schengeni megállapodás végrehajtásáról 2. cikk (1), Complex CD Jogtár.

¹⁶⁰ „Közrendvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdekből azonban bármely Szerződő Fél a többi Szerződő Féllel való konzultációt követően határozhat úgy, hogy korlátozott időre a belső határokon a helyzetnek megfelelő nemzeti határellenőrzést végez...” Egyezmény a schengeni megállapodás végrehajtásáról 2. cikk (2), Complex CD Jogtár.

utakon, csomópontokban történik. Ennek egyik formája a jelenleg már működő komplex ellenőrző rendszer¹⁶¹ (migrációs háló), amely az ország egész területén szűri a jogellenesen itt tartózkodó külföldieket, s ezen túl reagálni képes az általuk elkövetett jogsértésekre, illetve a kapcsolódó jogellenes cselekményekre, több szerv¹⁶² együttműködésével. Így megvalósítható azon elv, hogy a belső határon megszűnő ellenőrzés miatt kialakuló biztonsági deficitet csökkenteni kell. Tulajdonképpen az ország teljes területe egyfajta szűrőként működik, a külső határon végrehajtott ellenőrzésen átjutó jogsértő, illetve jogellenesen továbbhaladni szándékozó személyeket a közreműködők összehangolt tevékenységével sikerülhet elfogni. A belső határokon működő kapcsolattartási szolgálati helyek állománya a határrend fenntartására és a határvonalhoz fűződő nemzeti jogok, kötelezettségek betartására és betarttatására összpontosít, illetve a szükség esetén visszaállítandó zöldhatár őrizet és határforgalom ellenőrzés feltételeinek megteremtését biztosíthatja. A visszaállított ellenőrzés végrehajtó erői elsősorban a bevetési szervek állományából kerülhetnek ki, mivel ez a Határőrség mobil tartalékereje, amely szükség esetén átcsoportosítható és gyorsan alkalmazható. A bevetési szervek állománya lehet az, aki a határellenőrzés visszaállítása nélkül is végrehajthat az államhatár térségében akció jellegű ellenőrzéseket, ha a migrációs helyzetben, közrendben, közbiztonságban bekövetkezett változások ezt szükségessé teszik.

A határellenőrzés tehát ebben az értelemben tartalmazza az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozását szolgáló tevékenység széles spektrumát, a közvetlen zöldhatár-őrizettől és határforgalom-ellenőrzéstől kezdve egészen a komplex ellenőrző rendszer működtetéséig. Ezek súlya és belső tartalma a biztonsági helyzet, az állam érdekei és céljai függvényében változhat, azonban mindig jelen lesz.

2.) Milyen körülmények között valószínűsíthetünk rendőri alárendeltségben (átalárendeltségben) végrehajtott tevékenységet?

¹⁶¹ 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására.

¹⁶² A komplex ellenőrző rendszerben együttműködők: Határőrség, Rendőrség, BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, PM Vám- és Pénzügyőrség, valamint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség. Rajtuk kívül részt vehetnek a feladatokban Polgárőrség csoportjai, illetve – annak függvényében, hogy mekkora területet érint az adott tevékenység – e szervek helyi, területi és központi elemei, s kiegészülhet mindez a nemzetközi együttműködésben a külföldi társszervekkel is.

Az átalárendeltség fogalmával korábban a rendkívüli állapot időszakára vonatkozó feladatok között találkoztunk¹⁶³. Ennek megfelelően a Határőrség kijelölt határvadász századai kerültek volna a Magyar Honvédség védelmi tevékenységre készülő, azt végrehajtó szervezeteihez, s az ő alárendeltségükben hajtották volna végre a részükre meghatározott feladatokat. Ezt a szabályozást a Határőrség jogállásának változásával és a jogszabályok módosításával az Országgyűlés hatályon kívül helyezte¹⁶⁴.

A megváltozott jogállásnak megfelelően a Határőrség várhatóan nagyobb szerepet kap a belső rend fenntartásában. Ennek során a korábbiaknál jobban előtérbe kerül a közrend, közbiztonság megóvása, erősítése érdekében végrehajtott feladatsor. A kijelölt határőr erő, s ezek közül elsősorban a bevetési szervek állománya – rendvédelmi szerv jogállásunkból adódóan – elsősorban a Rendőrséggel együttműködve vehet részt a csapaterő-jellegű feladatokban, melynek során a vizsgált kérdés kapcsán meg kell különböztetnünk az alárendeltségben és az átalárendeltségben végrehajtott tevékenységet.

Nem minősített időszakokban a közösen végrehajtott feladatok során számos esetben sor kerülhet arra, hogy a határőr erők egy részét, kötelekeit, szolgálati csoportjait a rendőri erők parancsnokának irányítása, vezetése alatt alkalmazzák. Erre már találhattunk példákat is, hiszen a határvadász kötelékek vettek már részt rendezvénybiztosításban (pl.: mérkőzésbiztosításban¹⁶⁵), ahol a biztosítás parancsnoka rendőri vezető volt, tehát a vezényelt erők az ő utasításai, parancsai alapján hajtották végre feladataikat. Ez azonban alárendeltségben végrehajtott tevékenység, a vezényelt erők felszerelése, ellátása, alkalmazásuk általános feltételeinek biztosítása a határőrségi ellátási-biztosítási rendszerben marad.

Ilyen feladatok lehetnek (a teljesség igénye nélkül):

- gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó vagy más jelentős, kiemelkedő rendezvény rendjének biztosítása,
- védett személy, veszélyes szállítmány kísérése, őrzése vagy védelme,
- állami szempontból jelentős objektum őrzése vagy védelme,
- eltűnt személy vagy tárgy felkutatása,
- súlyos bűncselekményt elkövető, szökésben lévő (fegyveres) személy elfogása,

¹⁶³ „Rendkívüli állapot idején a határőrség védelmi tervben meghatározott egységeinek vezetése a Honvéd Vezérkar főnökének hatáskörébe kerül.” 1993. évi CX. törvény a honvédelemről 24. § (1), Complex CD Jogtár.

¹⁶⁴ 2004. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, valamint a 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, Complex CD Jogtár.

¹⁶⁵ 2005. március 16-án a DVTK-Ferencváros labdarúgó mérkőzés biztosításában vett részt a Miskolci Határőr Igazgatóság Bevetési Osztályának állománya.

- terrorcselekmény felszámolásának biztosítása,
- baleset, szerencsétlenség következményeinek felszámolása, helyszín biztosítása.

Ezen események – jellegükből adódóan – viszonylag rövid időtartamúak és nem igénylik az erők teljes átadását, rendelkezésre bocsátását, tehát „csak” alárendeltségről beszélhetünk.

Amennyiben az erők és eszközök alkalmazásának időtartama, illetve a végrehajtandó feladatok súlya indokolja, sor kerülhet azok átadására, azaz a teljes ellátás, a működési feltételek biztosítása a rendőri erőkkel azonos módon, rendszerben történik. Ez az alárendeltségnél magasabb szintű, s az átadott erők a végrehajtás időszakára teljes egészében kikerülnek a határőrségi rendszerből. A kijelölt erőket és eszközöket a megegyezés szerinti felszereléssel, fegyverzettel és ellátmánnyal átadják a rendőri erők kijelölt vezetőjének, s ezt követően a visszaadásig az ellátás, pótlás, a feladatok meghatározása, azok végrehajtásának tervezése, szervezése, vezetése a Rendőrség meghatározott kötelekeinek alárendeltségében történik.

Ilyen feladatok lehetnek (szintén a teljesség igénye nélkül):

- katasztrófák bekövetkezését, veszélyhelyzet kihirdetését követően mentés, biztosítás, rendfenntartás, kitelepítés, kiürítés végrehajtása
- szükségállapotban a rend helyreállítása, a közrend, közbiztonság, belső rend védelme,
- megelőző védelmi helyzetben a korlátozó intézkedések bevezetése, érvényesítése,
- az Alkotmány 19/E § szerinti tevékenység során a nem katonai fegyveres csoportok elleni fellépés egyes esetei (itt elképzelhetőnek tartom a fordított eset, a rendőri erők átalárendelését is),
- rendkívüli állapot kihirdetését követően a „háterszág” rendjének fenntartása,
- a minősített időszakok feladatainak lezárását követően a helyzet normalizálása, visszatelepítés és helyreállítás biztosítása.

A felsorolt feladatok mind méretükben, mind időtartamukban szükségessé teszik az átadott kötelekek „leválasztását” az eredeti szervezetről, illetve azok korlátlan alkalmazhatóságának biztosítását azáltal, hogy a függetlenítik őket a Határőrségtől. Ez természetesen a visszaadást követően helyreáll és a bekövetkezett események, végrehajtott feladatok hatásainak további kezelése külön megállapodást igényel (kártérítés, gyógykezelés, felelősségi eljárások, stb.).

Kérem a Tisztelt Bírálót, hogy válaszaimat elfogadni szíveskedjék!

Budapest, 2005. április 10.

Tisztelettel:

Horpácsi Ferenc

határőr alezredes

Horpácsi Ferenc határőr alezredes:
„A Határőrség minősített időszaki feladatai,
különös tekintettel a bevetési szervek alkalmazására”
című doktori (PhD) értekezés

Válaszaim a Dr. Szternák György által feltett kérdésekre:

1.) Az alkotmánymódosítást követően melyek lesznek a Határőrség helyének, szerepének, feladatainak legfontosabb jellemzői az ország biztonsági rendszerében?

A Magyar Köztársaság biztonságának védelme komplex, összetett rendszer, melyben minden résztvevőnek, közreműködőnek meghatározott feladata van. Az egyes feladatok egymással összefüggenek, egymásra épülnek. A biztonsági rendszer eredményes működésének feltétele az, hogy a valamennyi eleme folyamatosan képes legyen a saját részfeladatainak végrehajtására.

E rendszerben a Határőrség – kettős jogállású szervezatként – sajátos helyet és szerepet töltött be. Mint a fegyveres erők része, alapfeladata volt a haza katonai védelme, s emellett rendészeti feladatkörében ellátta a Magyar Köztársaság államhatárának őrzését, a határforgalom ellenőrzését, valamint a határrend fenntartását. E látszólag 4 nagy feladat azonban sokrétű, összetett feladatrendszert takart. Ezek súlypontja hazánk, valamint a közelebbi és távolabbi térségek biztonsági helyzete, az állam szándéka és sok esetben az aktuális politikai helyzet függvényében változott, azonban az ország biztonságának szempontjából mindvégig meghatározó volt.

A Magyar Köztársaság biztonságára hatást gyakorló kockázati tényezők, veszélyek, lehetséges fenyegetések¹⁶⁶ jelentős részének csökkentéséhez a Határőrség valamilyen módon feladattal vagy lehetőséggel rendelkezik. *Értekezésemben megfogalmaztam és az alábbiakban is bizonyítani szeretném azt a véleményemet, mely szerint ezen feladatok és lehetőségek jelentős része a Határőrség jogállásának változásával sem módosul, illetve adott esetben – a belső rend fenntartása körében – inkább bővíülhet.*

A Határőrség helyének változása:

¹⁶⁶ A kockázati tényezők, veszélyek, fenyegetések alatt a 94/1998. (XII. 29.) Országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről, a 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról, valamint a 2003. decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia meghatározásait értem.

A Határőrség helyének vizsgálatát két szempontból is el lehet végezni. A *jogrendben elfoglalt hely* a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításával¹⁶⁷ jelentősen változott. Közel 20 éves folyamat eredményeképpen¹⁶⁸ a Határőrség a fegyveres erők részéből rendvédelmi szervvé vált, a korábbi kettős jogállás megszűnt. A *földrajzi hely* szempontjából az alkotmánymódosítás közvetlen hatást nem fejt ki. A szervezet diszlokációja nem változott. A korábbi háromszintű felépítésnek megfelelően a központi szerv (Határőrség Országos Parancsnokság), a területi szervek (10 határőr igazgatóság), valamint a helyi szervek (63 [határrendészeti] kirendeltség) változatlan helyen, hatáskörrel és illetékességgel működik. Hatása a belső struktúrára is csak annyiban volt, hogy a központi szerv Védelmi Osztálya 2005. február 01-jei hatállyal megszűnt. Olyan állandó szervezeti elem, amely kizárólagosan a fegyveres erő jogállásból adódó feladatokhoz kötődött volna, már eddig az időpontig sem működött. Sem a területi, sem a helyi szervek szintjén nem volt sem olyan szervezeti elem, sem olyan személy, aki kizárólag a védelmi feladatokkal foglalkozott volna¹⁶⁹.

A Határőrség szerepének változása:

Az Alkotmány módosítása előtt a Határőrség rendeltetése elsősorban a haza katonai védelme, az államhatár őrizete, a határforgalom ellenőrzése, valamint a határrend fenntartása volt. Alapvető feladatként a védelmi tevékenység szerepelt, s mellette rendészeti feladatkörében kellett ellátnia a felsorolt feladatokat. A módosítást követően a rendeltetés megfogalmazása szűkült, mivel az államhatár őrizete és rendjének fenntartása maradt, azonban ez belső tartalmában nem jelent változást. Fogalmi, értelmezési kérdés, hogy a határ őrizete tartalmazza-e a korábban külön szereplő határforgalom-ellenőrzést is. A jelenlegi álláspont szerint *igen*¹⁷⁰.

A Határőrség feladatrendszerének változása:

A feladatrendszer szabályozása jelenleg zajló folyamat, az alkotmánymódosítást és a honvédelemről szóló törvény módosítását¹⁷¹ követően megkezdődött a határőrizeti törvény¹⁷²

¹⁶⁷ 2004. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, Complex CD Jogtár.

¹⁶⁸ Értekezésemben utaltam rá, hogy a Határőrség jogállásának megváltoztatására irányuló törekvés, s ezzel a rendészeti, rendvédelmi szervvé válás folyamata az 1980-as évek közepén indult meg.

¹⁶⁹ Az igazgatóságok határrendészeti osztályain 1 fő munkakörében szerepelt – más feladatok mellett – a védelmi tervezéshez, mozgósításhoz, minősített időszakokhoz kapcsolódó feladatrendszer, a kirendeltségek szintjén ilyen nem volt.

¹⁷⁰ Samu István határőr vezérőrnagy, a Határőrség rendészeti főigazgatója 2005. március 08-án, a Határőrség Tudományos Tanácsa ülésén elmondta, hogy a jogalkotó a törvénymódosítás során a feladatok értelmezésében a határőrizet alatt értette a zöldhatár őrizetét és a határátkelőhelyeken folytatott őrizeti tevékenységet, azaz a forgalom ellenőrzését is, illetve a rend fenntartása fogalomba is beletartozónak tekintette a határőrségi tevékenység teljes körét.

¹⁷¹ 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, Complex CD Jogtár.

¹⁷² 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről, Complex CD Jogtár.

(továbbiakban: Hórtv.) módosításának előkészítése is. A módosítás oka egyértelműen és kizárólagosan a jogállás változása. A Határőrség feladatait a Hórtv. II. fejezete tartalmazza, melynek első alcíme is a jogállásnak megfelelő: „A Határőrség államhatár-védelmi tevékenysége”, s csak másodikként szerepel a „A Határőrség rendészeti tevékenysége, bűnüldözési feladatai” alcím. A fejezeten belül először a katonai védelmi feladatkört¹⁷³ sorolja, s csak ezt követően kerül sor a napi tevékenységet és a gyakorlati életet jelentő feladatok meghatározására¹⁷⁴.

A módosítás tervezete szerint a védelmi feladatokat szabályozó részt törlik a Hórtv.-ből. A korábbi alcím „A Határőrség feladatai”-ra módosul, s a kimaradó rész egyes elemei megjelennek a korábbi rendészeti feladatokat szabályozó szakaszban.

A jelenlegi szabályozás tartalmazza a korábbi honvédelemről szóló törvény¹⁷⁵ fegyveres erők feladataira vonatkozó részét, azzal, hogy ezeket a Határőrség is végrehajtja.

Melyek a módosítás utáni feladatok és hogyan kapcsolódnak a Magyar Köztársaság biztonsági rendszeréhez?

- Az államhatár őrzete, jogellenes átlépésének megakadályozása változatlan feladat, mely kiegészül az ország területén jogellenesen tartózkodó személyek felderítésével. Mindez szorosan kapcsolódik a biztonsághoz, a közrendre, közbiztonságra, jogrendre, nemzetbiztonságra veszély jelentő személyek és cselekmények elleni fellépés a Határőrség kiemelt feladata.
- Az államhatáron áthaladó forgalom ellenőrzése a Magyar Köztársaság érdekein túl az Európai Unió biztonságát is hivatott garantálni, tekintettel arra, hogy a szövetség külső határain, illetve külső határral rendelkező tagállamként az ország mélységében végrehajtott ellenőrzések az uniós államok mindegyikének érdekében zajlanak.
- Az idegenrendészeti és menekültügyi hatósági feladatok végrehajtása ugyancsak az ország és az unió egészének biztonsági érdekeit figyelembe véve történik.
- A Határőrség bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatai – különösen a hatáskörbe utalt cselekmények bővülése esetén – a hazai bűnelkövetői körök elleni fellépésen túl a nemzetközi, szervezett bűnözés elleni fellépést is szolgálják, tehát a biztonságot fenyegető veszélyek közül az egyik kiemelt területet jelentik. E körben is megjelenik a terrorfenyegetettség elleni tevékenység, amely a felderítés egyik fő irányát képezi.
- Valamennyi eddig felsorolt feladathoz kapcsoltan megjelenik a közrendre, közbiztonságra, nemzetbiztonságra vonatkozó fenyegetések, illetve azokra utaló jelek

¹⁷³ 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről 21. § alapján, Complex CD Jogtár.

¹⁷⁴ 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről 22. § alapján, Complex CD Jogtár.

¹⁷⁵ 1993. évi CX. törvény a honvédelemről 22. §. Mivel ezt az Országgyűlés a 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről törvénnyel hatályon kívül helyezte, így a jelenlegi szabályozásban már nem is kerülhet sor a végrehajtására, ugyanakkor a módosítás még nem született meg.

kutatása és azok megjelenése esetén a további intézkedések kezdeményezése, amely a Magyar Köztársaság biztonsága szempontjából meghatározó. A terrorfenyegetés, a határokon átnyúló nemzetközi, szervezett bűnözés, illegális migráció, korrupció elleni felderítés és fellépés első vonalában tevékenykedik a Határőrség, s ezáltal a biztonság szavatolásának hatékony eszköze lehet.

- A törvénymódosítást követően az új feladatrendszernek is része a konfliktushelyzetek kezelése, a menekültügyi veszély kezelésében való közreműködés, valamint az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek elleni tevékenység. E feladatok korábban a katonai-védelmi körbe tartoztak, azzal a lényeges elvi állásfoglalással, hogy a válság- és konfliktuskezelési feladatok jelentős része rendészeti, rendvédelmi feladatnak tekintendő, s ennek megfelelően rendészeti, rendvédelmi eljárásokat igényel. A feladatok végrehajtása a rendvédelmi szervek, s az államhatár mentén alapvetően a Határőrség feladata. *E feladatokat – a jogállás megváltozásától függetlenül – semmilyen más szerv nem fogja átvenni, végrehajtója a bevált gyakorlatnak megfelelően a Határőrség marad.* A jogállás változásával lehetőség nyílik a rendvédelmi alkalmazások bővítésére. Mindez fokozottan érvényes részben a helyi szervek, s jelentős mértékben a váratlan, nem tervezett helyzetek esetén a határőrségi bevetési szervezet, csapaterő alkalmazására.
- A bővülő alkalmazási lehetőségeket mutatja az is, hogy a módosítás kiterjed a minősített időszak alkalmazására, s ennek körében markánsan megjelenik a belső rend fenntartására vonatkozó feladatrendszer is. A normál viszonyoktól eltérő helyzetekben, illetve minősített időszakokban történő alkalmazás részletes, megváltozott feladatait rövid időn belül ki kell dolgozni. Különösen érvényes ez a megelőző védelmi helyzetre, amelynek számos lehetséges intézkedése érintheti a határőrségi feladatrendszert¹⁷⁶.

A Határőrség – részben jogállásának változása, részben az Európai Unióhoz történő csatlakozás nyomán beállt változások következtében – megtette a feladatrendszerének átalakítására, bővítésére vonatkozó előkészületeket. A jövő lehetséges feladatainak mindegyike kapcsolódik valamilyen formában az országhoz, s ezen keresztül az unió egésze biztonságának szavatolásához.

- Erőteljesebb részvétel az ország közrendje, közbiztonsága fenntartásában. Rendvédelmi szervként feladatul kaphatja a Határőrség az illetékeségi terület határrendészeti szempontokon túli ellenőrzését is¹⁷⁷.

¹⁷⁶ A felsorolást a Hőrtv. tervezett módosítása alapján készítettem. Forrása a Határőrség Országos Parancsnokság Jogi Főosztályának munkaanyaga, 2005. március 15-i állapot szerint.

¹⁷⁷ Erre korábban is volt gyakorlati példa, amikor az egyes területeken rendőr nem teljesített szolgálatot (saját tapasztalat pl.: Baranya megyében a Pécsi Határőr Igazgatóságon, hiányzó létszám miatt), a határőr végrehajtotta a közbiztonsági ellenőrzést is. A gyakorlat ebben az esetben is megelőzte az elméletet és a jogalkotást.

- Az Európai Unió biztonsága szempontjából is kiemelt fontossággal bíró komplex ellenőrző rendszer¹⁷⁸ (migrációs háló) fő koordinátora továbbra is a Határőrség. E rendszer lényege az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni határozott, összehangolt fellépés, amely napjainkra kiegészül a nemzetközi együttműködéssel is.
- A Határőrség szándéka a vasútrendészeti, vonatkísérési, valamint vízi közlekedési és -rendészeti feladatok szélesítése, mellyel szintén hozzájárulhat a rendvédelmi feladatrendszer hatékonyabb végrehajtásához.
- Bővül és szélesedik a repülésbiztonsággal, repülőtérbiztonsággal kapcsolatos feladatkör, amely a terrorizmus, nemzetközi, szervezett bűnözés, illegális migráció elleni küzdelem része.
- Szélesedik a hatósági jogkör, növekszik azon jogsértő cselekmények száma, melyekkel szemben a Határőrség felléphet, ezáltal erőteljesebben vehet részt a biztonság szavatolásában¹⁷⁹.
- Új feladatként jelentkezik a (honi, majd később külföldi) kormányzati, követségi objektumok, képviselők őrizete, amely biztonsági szempontból kiemelkedő feladat lehet¹⁸⁰.
- Ugyancsak új feladat lehet a jogellenesen itt tartózkodó és kiutasított külföldiek hazautaztatásának biztosítása. E feladatkörben jelenleg is számos részfeladatot végrehajt a Határőrség, s ezt szeretné bővíteni¹⁸¹.
- Bővíteni szándékoznak a Határőrség környezetvédelmi feladatait is, hiszen az államhatáron természetes és mesterséges úton felbukkanó, átjutó veszélyforrásokkal elsőként találkozik.
- Végül a biztonság távlati, szélesebb körét képezi az a szerep, melyet a Határőrség regionális központként vállalna. Ennek keretében a felzárkóztatással, képzéssel, a

¹⁷⁸ 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására, Complex CD Jogtár.

¹⁷⁹ Jogosultságot szerezhet a Határőrség pl.: az emberkereskedelem elleni fellépésben, amely számos kockázatot hordoz, több más bűncselekményhez kapcsolódik, s ráadásul a Magyar Köztársaság nemzeti megítélése, besorolása szempontjából is lényeges, s megnyit vagy bezár különböző biztonsági rendszerekhez vezető kapukat.

¹⁸⁰ A jelenleg zajló stratégiai partnerségi megállapodások keretében lehetséges, hogy a Határőrség átveszi a Rendőrségtől a nagykövetségek, rezidenciák, illetve a külképviseletek őrizetét és védelmét.

¹⁸¹ Jelenleg az őrzésben, szállításban, hatósági feladatok végrehajtásában vesz részt a Határőrség. Ez egészülne ki az eljárás egészének átvételével és a légi toloncolás végrehajtásával.

szomszédos államok és a balkáni térség segítségével komplex módon is elősegíthető a biztonság erősítése¹⁸².

Mindezen feladatok és lehetőségek szervesen kapcsolódnak a biztonsági rendszerhez, tehát a Határőrség a korábbi évek sikeres gyakorlatának megfelelően a biztonság fenntartásának meghatározó szereplője lesz.

2.) Milyen lehetséges feladatai vannak a bevetési szerveknek nem minősített időszakban?

A bevetési szervek a Határőrség szervezetén belül – szolgálatként – rendkívül széleskörű feladatrendszerrel rendelkező, sajátos belső felépítésű elemet alkotnak. A Határőrség Országos Parancsnokság Rendészeti Főigazgatóság szervezetében Bevetési Főosztály, a határőr igazgatóságoknál pedig bevetési osztályok működnek. A bevetési szervek létrehozását részletesen ismertettem értekezésemben (57-70. oldal). Nem minősített időszakban feladatrendszerük összetett, s az alábbiakat tartalmazza¹⁸³:

A Bevetési Főosztály feladatai:

- központi tartalék erőként az ország egész területén biztosítja a határőrségi feladatok végrehajtásához szükséges erőösszpontosítást és gyors manőverezést,
- ellátja a kialakult váratlan helyzetek kezelésével kapcsolatos feladatokat (ennek keretében határrendészeti, idegenrendészeti és bűnügyi feladatokat hajt végre, illetve szükség esetén készenlétet vagy készséget tart fenn),
- tervezi, szervezi a központi és területi bevetési szerveknek az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésére irányuló tevékenységét és feladatait, végzi a végrehajtás országos és nemzetközi szintű koordinálását, az együttműködésre kötelezett hatóságok irányába ellátja a területi összekötő feladatokat¹⁸⁴,

¹⁸² Erre szolgáló intézmény a 2005-ben 13. alkalommal megrendezésre kerülő Nemzetközi Határrendészeti Konferencia, amelyen várhatóan a világ 50 állama vesz részt, ide kapcsolódnak a balkáni országok határrendészeti szervezetei részére folytatott képzések, s végül a Magyar Köztársaság pályázik az EU Határrendészeti Ügynökségének Magyarországra telepítésére, amely regionális központként kiemelkedő szerepet játszhat a biztonság szavatolásában.

¹⁸³ Forrás: a Határőrség jelenlegi és tervezett Szervezeti és Működési Szabályzata, Bevetési Főosztály, Budapest, 2005. március 29-i állapot szerint.

¹⁸⁴ E célból hozták létre a Főosztály szervezetében az Integrált Vezetési Csoportot. Ez a szervezeti elem dolgozza ki a komplex ellenőrző rendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatos konkrét feladatok központi és területi szintű összehangolásának rendjét, valamint a kapcsolattartás rendszerét, gyűjti az információkat az együttműködésre utalt hatóságok ellenőrzéseiről, a jogszétségek tendenciáiról és a különbözö szervek intézkedéseiről, szervezi a migrációs hálóban résztvevő szervek felkészítését, az ellenőrzések végrehajtását és feldolgozza azok tapasztalatait, folyamatosan gyűjti, elemzi és értékeli az illegális migrációra és az ahhoz kapcsolódó más

- irányítja az igazgatóságok bevetési osztályainak határrendészeti, idegenrendészeti alkalmazását¹⁸⁵,
- végrehajtja a Határőrség feladatkörébe tartozó, különleges felkészültséget, szaktudást, felszerelést és speciális technikai eszközöket igénylő elfogási, biztosítási, fogolykísérési feladatokat¹⁸⁶,
- ellátja a Határőrség központi objektumának, valamint az előjáró által kijelölt egyéb objektumok őrizetét, biztonságának fenntartását, illetve ellátja a Határőrség objektumőrzési és objektumbiztonsági tevékenységének országos szintű tervezését, szervezését, koordinálását¹⁸⁷,
- véleményezi a tevékenységi körét érintő tervezeteket, szakanyagokat, részt vesz az együttműködési megállapodások kidolgozásában,
- a szakterületével kapcsolatos témákban a Határőrség állománya részére oktatási, képzési tevékenységet lát el,
- részt vesz, illetve biztosítja a Határőrség ünnepségeit és egyéb rendezvényeit.

A Bevetési Főosztály napi tevékenységének jellege:

A felsoroltak közül a Bevetési Főosztály állomány folyamatosan teljesít határrendészeti, idegenrendészeti feladatokat. A Bevetési Osztály alosztályai részben önállóan, de túlnyomó részt az igazgatósági bevetési osztályok állományával, valamint a migrációs háló résztvevőivel együttesen a leginkább veszélyeztetett irányokban tevékenykednek. Főként akció jellegű ellenőrzéseket hajtanak végre, melyeket az említett Integrált Vezetési Csoport¹⁸⁸ tervez, szervez, koordinál. Ezek közül kiemelkedik a március utolsó napjaiban Rajka-Hegyeshalom térségében végrehajtott ellenőrzés-sorozat. Ezt követően – március 29-én – indult egy négyoldalú nemzetközi akció az Európai Unió külső határaitra koncentrálni, az ún. „Joint Operation” sorozat keretében. Résztvevői: magyar részről a Bevetési Főosztály, illetve az igazgatóságok bevetési osztályai, valamint a lengyel, szlovák és ukrán határrendészetet ellátó szervezetek. Az akciósorozat négy

jogellenes cselekményekre vonatkozó adatokat, illetve mindezekről jelentést készít az illegális migráció elleni fellépést irányító Vezetői Tanács részére.

¹⁸⁵ A szakmai irányítás a Határőrség Országos Parancsnokság Határrendészeti Főosztályával közösen történik, azonban ennek értelmezése többször változott. A vita azon folyik, hogy a Bevetési Főosztály milyen mértékben *végrehajtó*, *irányító*, illetve *szakirányító* szerv. E polémia gyakorlatilag a szervezet létrehozása óta zajlik. Véleményem szerint nem összeférhetetlen a fenti hármas feladatrendszer, sőt normál időszakban az Integrált Vezetési Csoport tevékenysége nyomán ezt kimondottan szükségesnek látom.

¹⁸⁶ E feladatkör keretében kerül sor a bűnügyi felderítői, bűnüldözési feladatokban történő közreműködésre, együttműködésre, valamint a különleges felkészültséget, szaktudást és felszerelést, valamint speciális technikai eszközöket igénylő erőszakos elfogási cselekmények, biztosítási, felszámolási, kísérési feladatok végrehajtására (pl.: a fegyveres és erőszakos elkövetők elfogására, mely a bevetési szervek létrehozása óta vált kizárólagos rendőrségi feladattól a hatáskörbe utalt bűncselekmények esetében határőrségi tevékenységgé is.

¹⁸⁷ 2005. február 01-jétől az objektumbiztonsági szervezet is a Bevetési Főosztályhoz tartozik, ennek nyomán került ide ez a feladat.

¹⁸⁸ Sajátos, hogy az állománytáblában már szerepel az Integrált Vezetési Csoport, az egyes beosztásaira tervezett személyek az oda meghatározott feladatokat látják el, ugyanakkor a valós beosztások szerint még nem töltötték fel a csoportot.

héten át zajlik a lengyel-szlovák-magyar határvonalon a jogsértések elleni összehangolt, „nagyhatású” fellépés érdekében.

A főosztály állománya mindezekén túl részt vesz operatív akciókban, speciális rendőrségi felkészítésen, valamint közreműködik a képzésben (tanintézetek részére technikai bemutatók, illetve gyakorlati oktatás).

A bevetési osztályok feladatai¹⁸⁹:

- területi tartalék erőként igazgatósága egész területén biztosítja a feladatok végrehajtásához szükséges erőösszpontosítást és gyors manőverezést, illetve szükség esetén – a bekövetkezett változásokra való gyors reagálás és beavatkozás érdekében, előjárói utasításra – más igazgatóság területén megerősítő erőként is alkalmazható,
- igazgatósága illetékességi területén határőrizeti, határforgalom-ellenőrzési, idegenrendészeti feladatokat hajt végre, illetve önállóan vagy az együttműködőkkel ilyen akciókat tervez, szervez és hajt végre,
- végrehajtja és koordinálja a komplex ellenőrző rendszer (migrációs háló) területi szintű feladatait¹⁹⁰,
- igazgatósága szerveivel, illetve a szakirányító osztályokkal közösen ellenőrzési feladatokat hajt végre, illetve részt vesz a korrupciós cselekmények elleni küzdelemben, a megelőzésben, felderítésben,
- szakterületével kapcsolatos kérdésekben bemutatókat tart, oktatást, módszertani foglalkozásokat vezet, közreműködik gyakorlatok tervezésében és szervezésében, illetve végrehajtásában,
- részt vesz, közreműködik igazgatósága ünnepségeinek és rendezvényeinek lebonyolításában,
- szervezi, koordinálja és irányítja az igazgatóság bevetés irányítási rendszerének működtetését¹⁹¹, felügyeletet gyakorol az igazgatósági ügyeleti szolgálatok tevékenysége felett,
- tervezi és szervezi az igazgatóság illetékességi területét érintő különleges helyzetek kezelésének határőrségi feladatait¹⁹²,
- közreműködik a Bevetés Irányítási Központ felállításában, működésének biztosításában,
- szervezi igazgatósága objektumőrizeti és -biztonsági feladatait.

A bevetési osztályok napi tevékenysége:

¹⁸⁹ Forrás: a Budapesti Határőr Igazgatóság, a Nagykanizsai Határőr Igazgatóság, valamint az Orosházi Határőr Igazgatóság bevetési osztályainak jelenlegi és tervezett Szervezeti és Működési Szabályzatban foglalt feladatai.

¹⁹⁰ Ennek keretében az igazgatósági bevetési szervek az Integrált Vezetési Csoport által, illetve önállóan (területi szinten) tervezett és szervezett ellenőrzéseket egyaránt végrehajtanak.

¹⁹¹ A 2005. február 01-jétől érvényes szervezeti felépítésben a bevetés irányítási és bevetési szervek összevonását követően az igazgatósági bevetési osztályok szervezetében található bevetés irányítási és ügyeleti rendszer.

¹⁹² Ez a tevékenység igazgatóságokként eltérő tartalommal működik, így pl.: a Budapesti Határőr Igazgatóság esetében repülőterbiztonsági, nukleárisbaleset-elhárítási, míg az Orosházi Határőr Igazgatóságnál árvízvédelmi feladatokat tartalmaz.

Az igazgatóságok bevetési osztályai állománya tevékenységének jelentős részét a határrendészeti szolgálati feladatok képezik. Az eltérő létszámviszonyok, valamint a legtöbb helyen jellemző hiány miatt a bevetési szervek meghatározó ereje, a határvadász század állománya a kirendeltségek érdekében, azok járőreivel összehangoltan teljesít szolgálatot¹⁹³. Az Európai Unió belső határain eleve alacsonyabb feltöltöttség mellett a közvetlen határellenőrzésre (zöldhatár őrizete és a határátkelőhelyeken az úti okmányok ellenőrzése) és kevésbé a mélységi ellenőrzésre alkalmazzák őket. A külső határokon kedvezőbb létszámmal rendelkeznek, azonban az itt is jellemző kirendeltségi alkalmazás mellett nagyobb esetszámban kerül sor a különböző önálló és együttműködőkkel végrehajtott akciókra. Tekintettel az Európai Unió külső határainak biztonsági jelentőségére rendszeresek a közös és egyre nagyobb számban a nemzetközi akciók¹⁹⁴ is. Az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó jogsértő cselekmények elleni hatékony fellépés érdekében valamennyi igazgatóság bevetési szervezete végrehajtja az illetékességi területén a piacok, vasútállomások, közlekedési csomópontok, szálláshelyek, lehetséges pihentető- és átrakóhelyek, építkezések ellenőrzését, ahol lehetséges illegális migránsok, -munkavállalók, illetve lopott, csempészett vagy ellenőrzés alól kivont áruk felbukkanása.

Állandó és szinte valamennyi igazgatóságon jelentős létszámot lekötő feladat az idegenrendészeti központok működésének biztosítása, az ahhoz kapcsolódó őrzés, szállítás, kísérés.

A bevetési osztályok bevetési alosztályainak feladata területi szinten a bűnügyi felderítő szolgálati ág különleges felkészültséget és speciális ismereteket igénylő elfogási, biztosítási, kíséresi igényeinek kielégítése.

A felsoroltakon túl az egyes igazgatóságok sajátosságaiknak megfelelően részt vesznek speciális feladatokban. Ennek keretében pl.: a Budapesti Határőr Igazgatóság határvadász erői tevékenységének jelentős részét alkotja a repülőter biztonságát szolgáló feladatrendszer (őrzés-védelem, biztonsági intézkedések). Ugyanitt jellemző a budapesti aluljárók, piacok, vasútállomások, parkok, olcsó szálláshelyek ellenőrzése, illetve a nagy – külföldiek is jelentős számban vonzó – rendezvények biztosítása, ellenőrzése¹⁹⁵. Az Orosházi vagy a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság bevetési szerveinél hasonlóképpen sajátosságként jelentkezik a mezőgazdaságban alkalmazott illegális külföldi munkavállalók elleni fellépés, amely térségükben rendkívül jelentős és folyamatos gondot okoz. Ugyanígy a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság határszakaszán volt jelentős az elmúlt években a nagy értékű gépjárművek zöldhatáron keresztül történő csempészete¹⁹⁶, amely elleni fellépés szintén jelentős erőket kötött le.

A migrációs és bűnügyi szempontból fokozottan veszélyeztetett igazgatóságok mellett a kevésbé frekvenciált helyeken szolgálatot teljesítő bevetési erők tevékenységében nagyobb szerepet kap a közrendvédelmi/közbiztonsági feladatrendszer, így például a Miskolci Határőr Igazgatóság

¹⁹³ Kevésbé valósul meg az az elképzelés, hogy a bevetési szervek képezik a kirendeltségek mögött az igazgatóságok második ellenőrzési vonalát, mivel az erők zöme az első ellenőrzési lépcsőben alkalmazott.

¹⁹⁴ Ld. az említett „Joint Operation”, valamint „Kék Fény” stb. akciók, amelyek az Európai Unió tagállamainak és tagjelöltjeinek közös tevékenységével zajlanak.

¹⁹⁵ Ilyen rendezvény például a Sziget Fesztivál, amelynek biztosításában évek óta részt vesz a Budapesti Határőr Igazgatóság Bevetési Osztálya.

¹⁹⁶ A lopott autókat nem a határátkelőhelyeken próbálták meg kijuttatni az országból, hanem a zöldhatáron nagy sebességgel áthajtva vitték ki. Ennek során egyszerre több lopott jármű együtt, nagy sebességgel haladva, az ellenőrzési, megállítási kísérleteket figyelmen kívül hagyva érkezett a határhoz, s kihasználva a sík, nem csak az utakon járható terepet, áthajtott a szomszédos ország területére, ahol rendszerint már várták őket, illetve ahonnan több esetben akár fegyver használatával is fedezték az átjutást. Az összehangolt és határozott fellépés eredményeképpen az a módszer az utóbbi időben visszaszorult.

bevetési szervei a határrendészeti feladatokon túl az együttműködőkkel közös akciókra, mélységi ellenőrzésekre összpontosíthatják.

A feladatok felsorolásában szerepel és az értekezés bevetési szervek kialakításával foglalkozó részében már utaltam rá¹⁹⁷, hogy a korrupció elleni fellépés kiemelt fontossággal bír, a Határőrség vezetése évek óta ádáz küzdelmet folytat e jelenség ellen. Ennek keretében mind a központi, mind a területi szervek végrehajtanak erre irányuló ellenőrzéseket önállóan, illetve a szakirányú szervekkel együttműködésben.

A felsoroltak is bizonyítják, hogy a bevetési szervek a nem minősített időszakok során is olyan feladatokat hajtanak végre, amelyek átfogják a Határőrség tevékenységi rendszerének egészét, meghatározó elemei a szervezet eredményes működésének, s ezen keresztül a Magyar Köztársaság biztonsága fenntartásának.

3.) Minősített időszakokban a bevetési szervek kivel, hogyan, milyen tervek alapján működnek együtt, milyen lesz a bevetési szervek vezetésének rendje?

A Határőrség minősített időszaki feladatrendszerének szabályozása teljes egészében a korábbi kettős jogállás időszakában készült. Az utóbbi években az együttműködési okmányok, tervek átdolgozásával rendszerint a jogállás változására vártak, így a Védelmi Osztály¹⁹⁸ által elkészített új tervek, tervokmányok, javaslatok zöme nem valósult meg.

A jogállás változását követően a Határőrség megkezdte az egyeztetést a Magyar Honvédséggel¹⁹⁹. Ennek keretében a Határőrség országos parancsnoka 2005. decemberében kezdeményezte egy közös munkacsoport létrehozását, amely a Határőrség rendészeti főigazgató-helyettesének és a MH Honvéd Vezérkar hadműveleti osztályvezetőjének vezetésével megalakult, azonban a törvénymódosítások hiányosságai miatt eddig valódi eredményt felmutatni nem tudott. A munkacsoport tagjai a korábbi együttműködési megállapodás (2003. december 15-én Dr. Szenes Zoltán altábornagy, a MH Honvéd Vezérkar főnöke és Béndek József határőr vezérőrnagy, a Határőrség országos parancsnoka írta alá) alapján megfogalmazták azokat a területeket, amelyekben a módosításokat végre kell hajtani, azonban az új honvédelmi törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeletek és a Hőrtv. módosításának elmaradása akadályozza a továbblépést²⁰⁰.

A Rendőrséggel, mint a minősített időszakok szempontjából szintén meghatározó szervezettel a Határőrség stratégiai partnerségi megállapodás előkészítését végzi, amely a

¹⁹⁷ Értekezés 3.1.2. fejezet 66. oldal. A bevetési szervek elődjének, az akció-szervezetnek egyik alapfeladata a korrupció elleni harc volt.

¹⁹⁸ A Határőrség Országos Parancsnokság Határrendészeti Főosztályának szervezetében működő Védelmi Osztály 2005. február 1-jei hatállyal megszűnt, feladatait a válasz készítésének időpontjában nem önálló szervezeti elem, hanem a korábbi osztályból megmaradt kettő! fő látja el, egyéb, nem csak a minősített időszakra vonatkozó feladatok mellett.

¹⁹⁹ Jelentés a MH és a Határőrség együttműködési megállapodásának felülvizsgálatáról, Határőrség Országos Parancsnokság, Határrendészeti Főosztály, 2005. január.

²⁰⁰ A felsoroltakon túl a Honvédelmi Minisztériumot és a Magyar Honvédséget érintő, 2005. áprilisában bekövetkezett szervezeti és személyi változások miatt az egyeztetések tovább lassultak.

megváltozott körülményeknek megfelelő új határőrségi tevékenységet és feladat-újraosztást szolgálja. Ennek a megbeszélésnek, egyeztetésnek azonban nem része a minősített időszak feladatrendszer. Azon lehetséges feladatok körét érinti, amelyek a jogállás változása nyomán közösen megvalósíthatóak, illetve átkerülhetnek a határőrségi tevékenységekhez.

Az egyes minősített időszakokra az alábbi tervek érvényesek:

a.) Veszélyhelyzetben a Határőrség bevetési szervei alapvetően a határőrségi „Veszélyhelyzet elhárítási feladatterv” szerint hajtják végre feladataikat. Ennek része az együttműködés, mivel az egyes igazgatóságok tervei pontosan tartalmazzák az adott illetékességi és azt övező területek lehetséges veszélyforrásait, illetve a teendő intézkedéseket. A tervhez kapcsolódó melléklet tartalmazza az együttműködők felsorolását, elérhetőségét, az azoktól átcsoportosítható, megerősítésre rendelhető erőket. Ezek a következők:

- Katasztrófavédelmi szervezetek (polgári védelmi és tűzoltó erők),
- Rendőrség megyei és helyi szervei, illetve a REBISZ csapateréje,
- Magyar Honvédség együttműködésre kijelölt alakulatai, speciális műszaki-technikai erői és eszközei,
- ÁNTSZ területi és helyi szervei,
- Egészségügyi intézmények (kórházak, rendelőintézetek),
- Vám- és Pénzügyőrség területi és helyi szervei,
- Polgárőrség helyi szervezetei,
- Karitatív és társadalmi szervezetek.

A veszélyhelyzethez tartozik a „Nukleárisbaleset-elhárítási Feladatterv”, amely hasonlóan tartalmazza az együttműködőket.

b.) Szükségállapotban meghatározó együttműködő a Rendőrség. Korábban, a rendszerváltást megelőzően a határőrségi erők alkalmazására egyes egyedi esetekben kerülhetett volna sor (pl.: terrorcselekmény bekövetkezése esetén), azonban ezeket hatályon kívül helyezték, s a fegyveres erők alkalmazására vonatkozó azon szabály élt, mely szerint a köztársasági elnök döntése alapján kerülhet rá sor, ha a Rendőrség erői nem elegendőek.

A megváltozott jogállásra vonatkozó változásokat nem követte a tervek kidolgozása, eddig ilyen okmány nem készült. A Hőrtv. változtatására vonatkozó tervezet már előre vetíti, hogy elfogadását követően a minősített időszak feladatrendszer meg kell változtatni²⁰¹,

²⁰¹ A tervezet hatályon kívül kívánja helyezni a Hőrtv. 21. §-át, amely a katonai védelmi feladatokat írja elő, illetve új (49.§) helyen megfogalmazza a minősített időszakban végrehajtandó feladatokat.

azonban az ott megfogalmazott feladatok „kerülik” a szükségállapot belső rend helyreállítására vonatkozó részeit.

- c.) A megelőző védelmi helyzet új elemként került be a minősített időszakok sorába. Az erre vonatkozó szabályok kidolgozása még nem kezdődött el. A törvényben megfogalmazott lehetséges intézkedések²⁰² alapján a fő együttműködők köre a következő lesz:
- Közlekedési korlátozás bevezetése, kijárási tilalom, gyülekezési tilalom elrendelése, mozgási szabadság korlátozása esetén a Rendőrség,
 - Kitelepítés, kiürítés, elsötétítés elrendelése, élet- és vagyonmentés esetén a Rendőrség, Polgári Védelem és katasztrófavédelmi szervek, Magyar Honvédség, Polgárőrség, egészségügyi-, mentő- és karitatív szervezetek,
 - Külföldiek ellenőrzése esetén a Rendőrség, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,
 - Infrastruktúra védelme, speciális terrorelhárító intézkedések elrendelése, őrizetlenül hagyott dolgok felkutatása és megsemmisítése esetén a Rendőrség, Magyar Honvédség.
- d.) A rendkívüli állapotra vonatkozó tervezésben a Határőrség együttműködő partnere szintén elsősorban a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a katasztrófavédelmi szervezet. Az együttműködés alapja az ország fegyveres védelmének terve, azonban ezt – egy eleme kivételével²⁰³ – a MH Honvéd Vezérkar főnöke hatályon kívül helyezte, s újabb terv nem készült helyette. Ennek kiemelt eleme az át-alárendelés megszűnése, amely a korábbi szabályozás egyik fontos pontja, s a felkészülés-felkészítés lényeges kérdése volt.
- e.) Az Alkotmány 19/E § alapján elrendelt azonnali intézkedések végrehajtására a Határőrség még mint a fegyveres erők része készült. Értekezésemben megfogalmaztam, s szilárdan fenntartom azt a határozott véleményemet, hogy az ezen időszakban végrehajtandó feladatokat senki más nem veszi át, s a jogállás változást követően is ugyanúgy kell azokat végrehajtani, mivel ez biztosítja a hatékony és azonnali intézkedések sikerét, illetve a válság- és konfliktushelyzetek eredményes kezelését. Ennek során a Határőrség együttműködik a Magyar Honvédség és a Rendőrség kijelölt válságkezelő erőivel, illetve a térségben tartózkodó nemzetközi (NATO, NYEU) együttműködő-válságkezelő erőkkel.

A felsorolás bizonyítja, hogy a Határőrség bevetési szervei a minősített időszaki feladatok végrehajtása során – a jogállás változásától függetlenül – továbbra is meghatározóan a Rendőrséggel és a Magyar Honvédséggel működnek együtt, azonban az arányaiban a Rendőrség irányába tolódik. A további együttműködők köre (katasztrófavédelem, Polgárőrség, egészségügyi intézményrendszer elemei) szintén visszatérően jelentkeznek, s valamennyi minősített időszakban jelen is vannak.

²⁰² A 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 149.§ (3) alapján, Complex CD Jogtár.

²⁰³ Szerbia és Montenegró Államszövetsége iránya.

A bevetési szervek vezetése a minősített időszakokban a Határőrség Országos Parancsnokság Határrendészeti Főosztálya alá kerül. A műveletirányítási rendszer létrehozása, illetve a Viszonylati Parancsnokság felállítása esetén ez a szervezeti elem veszi át a tevékenység irányítását, képezi a törzsek és a döntéshozatal alapját. A Bevetési Főosztály és a bevetési osztályok törzsállománya szervesen beépül mindkét vezetési szervbe, illetve a végrehajtás irányítása szempontjából is meghatározó szerepet játszik, tekintettel a csapaterő lehetséges szerteágazó feladataira. A bevetési szervek vezetése tehát ilyen esetben a hagyományos törzskari vonalon történik.

Változás következett be a korábbi át-alárendelésben, mivel azt az új törvényi szabályozás már nem tartalmazza, azonban az erre vonatkozó átdolgozó munka még nem kezdődött el, ugyanakkor az „Ország Fegyveres Védelmének Tervé”-ben még létezik, s szükség esetén végre is hajtható.

Összességében az a véleményem, hogy a minősített időszakokra vonatkozó tervezést új alapokra kell helyezni, mivel a jelenleg élő szabályozási rendszer számos nyitott kérdést tartalmaz, hiányos és nem fedt sem a valós szükségleteket, sem a valós lehetőségeket.

4.) Mivel indokolja, hogy a bevetési szerveket más felszereléssel, technikai eszközzel kell ellátni, mint a Határőrség más szerveit?

A bevetési szervek a Határőrség szervezetén belül sajátos felépítéssel és rendeltetéssel, szerteágazó feladatrendszerrel működő kötelékek. A korábban önálló szolgálati ágként, jelenleg szolgálatként meghatározott szervek²⁰⁴ mind normál viszonyok között, mind a minősített időszaki feladatok során meghatározó szereplői lehetnek a Határőrség tevékenységeinek.

Értekezésem javaslati között megfogalmaztam, hogy a bevetési szerveket más felszereléssel és technikai eszközökkel kell ellátni, mint az általános határrendész állományt²⁰⁵. Ennek szükségességét két irányból közelítem meg:

1. A bevetési szerveknek rendelkezniük kell mindazon felszereléssel, fegyverzetrel, amely lehetővé teszi, hogy bármely szolgálati ág tevékenységében azonnal alkalmazhatóak legyenek.

²⁰⁴ A 40/2001. (XII. 23.) BM rendelet a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról szolgálati ágként, míg a 35/2004. (VI. 28.) BM rendelet a Határőrség Szolgálati Szabályzatának módosítására már szolgálatként jelöli a bevetési szerveket. Ez részben érthető is, hiszen a bevetési szervek működésük során integrálják a többi szolgálati ág (határrendészeti, idegenrendészeti és szabálysértési, illetve bűnügyi felderítő) tevékenységét.

²⁰⁵ Értekezés 123. oldal: „A bevetési szervek felszerelésére, fegyverzetére vonatkozó javaslatok” alcíme alatt.

Ehhez ismerni és gyakorolni kell mindazon eszközök működtetését, melyekkel találkozhatnak, illetve azoknak rendelkezésre is kell állniuk. Kirendeltségi tartalékkészletek képzésével ez költséges és körülményes lenne, hiszen jelenleg 63 határrendészeti kirendeltségen kellene megteremteni az alkalmazás tárgyi feltételeit. Ennél célravezetőbb a Bevetési Főosztály és a 10 határőr igazgatóságon lévő bevetési osztályok állománya részére biztosítani mindezt. A váratlan alkalmazások szempontjából ez a megoldás. Mindezen túl a bevetési szervek normál viszonyok között eleve rendelkeznek olyan feladatokkal, amelyek kifejezetten speciális alkalmazásnak minősülnek. Ilyen (kiemelt) feladat a komplex ellenőrző rendszer (migrációs háló) működtetése, amely megköveteli a mozgékony, mobilitás más szervezeti elemektől eltérő minőségét. Ennek keretében lehetővé kell tenni a csapaterő szállítását úgy, hogy mind közúton, mind terepen elérjék az alkalmazási helyszíneket. E járműveknek biztosítaniuk kell a speciális eszközök, felszerelések (pl.: egyéni védőeszközök, csapatszolgálati felszerelések, fegyverzet) szállítását is. A bevetési szervek mindezen túl már most is rendelkeznek olyan, csak náluk rendszeresített gépjárművekkel, amelyek az autópályákon a nagy sebességgel végrehajtott követésekre, üldözésekre alkalmasak. Ezekhez a speciális járművekhez sajátosan kialakított és különleges viszonyok között alkalmazható egyéb eszközöket kell rendszeresíteni. Az együttműködés igényli az általánostól eltérő informatikai és kommunikációs rendszerek alkalmazását, hiszen a feladatokban legalább négy másik szervezettel²⁰⁶ kell összeköttetést fenntartani, illetve különböző adatbázisokból adatokat szükséges lekérni, ellenőrizni. A jogállás változása nyomán bővülő közrendvédelmi feladatok miatt új alkalmazások is megjelennek (pl.: rendezvénybiztosítás²⁰⁷), melyeknek sajátos ruházati-felszerelési igénye van. Ezt biztosíthatja az új bevetési ruházat, amelyet szükséges összehangolni a lehetséges együttműködőknél rendszeresítettekkel (főként a rendőrségi csapaterővel). A határőrségi belső együttműködésben a bűnügyi felderítési feladatokból adódóan növelni kell a helymeghatározó, a megfigyelő és felderítő eszközök számát, fejleszteni a meglévő berendezések, rendszerek alkalmazási módszereit, eljárásait. Ez főként a bevetési alosztályok esetében jelentkezik. Ugyancsak náluk jelenik meg a különleges eszközök igénye, hiszen a fegyveres személyek, illetve erőszakos elkövetők elleni fellépés ezt szükségessé teszi.

2. A normál viszonyoktól eltérő időszakokban a bevetési szervek alkalmazása a határőrségi tevékenységi rendszer teljes vertikumában jelentkezhet. Erre az esetre ugyancsak érvényes az 1. pontban megfogalmazott azon igény, mely szerint minden alkalmazható eszközt, felszerelést ismerni kell, illetve azokkal rendelkezni kell. Mindezeket túl a csapaterő sajátosságaiból adódóan

²⁰⁶ A komplex ellenőrző rendszerben együttműködők: Határőrség, Rendőrség, BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, PM Vám- és Pénzügyőrség, valamint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség. Rajtuk kívül részt vehetnek a feladatokban Polgárőrség csoportjai, illetve – annak függvényében, hogy mekkora területet érint az adott tevékenység – e szervek helyi, területi és központi elemei, s kiegészülhet mindez a nemzetközi együttműködésben a külföldi társszervekkel is.

²⁰⁷ A határavadász századok jelen válasz készítésének időpontjában is részt vettek már labdarúgó mérkőzések biztosításában, a rendőri erőkkel együtt.

rendelkezni kell az annak megfelelő mozgási-szállítási lehetőségekkel (mind az állomány, mind a felszerelés, fegyverzet esetében). Az értekezésben felsorolt lehetséges feladatok²⁰⁸ széles köre miatt a bevetési szervek állományát úgy kell felszerelni, hogy az általánosan túl a speciális alkalmazásoknak is megfeleljen. A minősített időszakok széles köre, az abban lehetséges feladatok számtalan árnyalt változata sajátos, szinte minden esetre alkalmas ruházatot, fegyverzetet, felszerelést igényel. Nyilvánvalóan nem létezik ebben tökéletes, azonban törekedni kell egy olyan verzió kidolgozására, amely leginkább megközelíti azt. Vizsgálni és fejleszteni kell a csapaterőhöz tartozó egyéni védőfelszerelések, fegyverek, speciális eszközök bevezetési lehetőségeit. A korábban is említett informatika és kommunikáció kiegészül a Magyar Honvédséggel történő kapcsolattartásból, illetve a nemzetközi együttműködésből adódó sajátos igényekkel.

Az Európai Unió biztonsági követelményeinek fejlődése szükségessé teszi, hogy a bevetési szervek állománya képes legyen együttesen tevékenykedni a különböző szövetségi katasztrófa-, válság-, konfliktuskezelő erőkkel, így a fentiek kidolgozása során erre is figyelmet kell fordítani. Mobil, e feladatokra átcsoportosítható, bevethető erőként meg kell felelniük mindazon igényeknek, melyeket velük szemben támasztanak.

Kérem a Tisztelt Bírálót, hogy válaszaimat elfogadni szíveskedjék!

Budapest, 2005. április 10.

Tisztelettel:

Horpácsi Ferenc

határőr alezredes

²⁰⁸ Az értekezés 4. fejezete a 86-109. oldalakon tartalmazza azon feladatokat, melyeket a Határőrségnek, s ezen belül a bevetési szerveknek végre kell hajtani a különböző időszakok során.