

A HATÁRŐRSÉG BEVETÉSI SZERVEINEK LEHETSÉGES VESZÉLYHELYZETI FELADATAI

1. Bevezetés

A 21. század katasztrófák egész sorozatával köszöntötte bolygónkat, részben a természet, részben az emberi felelőtlenség vagy éppen a szándékos pusztítás a veszélyek széles körét jelentette meg az elmúlt esztendőkből. A veszélyek jelentős részét nem tudjuk elkerülni, azonban felkészülhetünk a kialakult helyzetek kezelésére, az élet- és vagyonmentésre, a károk minél alacsonyabb szintre szorítására.

A rendvédelmi szervek – s köztük a Határőrség – számos feladattal rendelkeznek, melyek célja a Magyar Köztársaság polgárainak mentése, az élet- és vagyonbiztonság megóvása, helyreállítása, a bekövetkezett események kezelése, helyreállítás biztosítása. Ezen belül – oktatói munkámból adódóan – korábban már vizsgáltam a határőrségi bevetési szervek ilyen jellegű, lehetséges feladatait, s most a konferenciához kapcsolódva ebből szeretnék rövid áttekintést nyújtani.

2. A veszélyhelyzet törvényi szabályozása

A második világháborút követő rendezési időszak jelentős eseménye volt a Magyar Népköztársaság Alkotmányának elfogadása és kihirdetése¹²⁶. Ebben a minősített időszakokra, s így a veszélyhelyzetre vonatkozóan is meglehetősen kevés hivatkozást találunk. Mindössze a „háború vagy egyéb rendkívüli körülmények” esetére írta elő, hogy az országgyűlés ülésein dönt a teendő intézkedésekről¹²⁷. 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 létre¹²⁸. Erre a módosításra is építve jelent meg a honvédelemről szóló törvényi szabályozás rendkívüli intézkedéseket

¹²⁶ 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).

¹²⁷ 1949. évi XX. törvény 18. § (2), Complex CD Jogtár.

¹²⁸ Az Alkotmány módosítása az 1972. évi I. törvénnyel, mely a fenti előírásokat a 31. § (1) és (2) bekezdésekbe emelte be. Complex CD Jogtár.

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 dönthetett¹²⁹. Itt sem találjuk meg 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 utal¹³⁰.

A honvédelmi törvény végrehajtására kiadott minisztertanácsi, valamint honvédelmi miniszteri rendeletek új elemet nem tartalmaztak, az említett fejezetekhez nem kapcsolódtak¹³¹.

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 feladatait¹³², azonban sem ez, sem a Határőrség tevékenységének szabályozására kiadott 40/1974. Minisztertanácsi rendelet¹³³ nem tartalmaz a minősített időszakokra vonatkozó konkrét vagy akár általános kitéltet. A részfeladatokat kizárólag a harcászútségre és mozgósításra vonatkozó belső, minősített okmányok rögzítették.

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

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., majd az ezt váltó, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV., illetve a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvényekben. A minősített időszaki jogrendre, részletes szabályokra vonatkozó önálló törvényi szabályozás sajnos ezideig nem született meg.

Az Alkotmánynak 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 időszak¹³⁴. 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. A szabályozást és értelmezést bővíti az

¹²⁹ 1974. évi I. törvény a honvédelemről Rendkívüli intézkedések, XVII. fejezet: A rendkívüli intézkedésekre vonatkozó általános rendelkezések 54. § (1)-(5), Complex CD Jogtár.

¹³⁰ 1974. évi I. törvény a honvédelemről Rendkívüli intézkedések, XVIII. fejezet: Rendkívüli intézkedések az állam- és közbiztonság fenntartására 55. § (1)-(8), Complex CD Jogtár.

¹³¹ 6/1976. (III. 31.) MT rendelet, illetve 2/1976. (VI. 17.) HM rendelet az 1974. évi I. törvény végrehajtására, Complex CD Jogtár.

¹³² 1974. évi 17. tvr. az állam- és közbiztonságról 2-9. §, Complex CD Jogtár.

¹³³ 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 kitéltet sem.

¹³⁴ Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) i) pontja, Complex CD Jogtár.

1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről, amely az alkotmányi meghatározástól némileg eltérő módon a szükségállapotot el nem érő mértékű állapotként határozza meg a veszélyhelyzetet¹³⁵. Az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságán 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 meghatározásait¹³⁶, 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 kormányrendelet¹³⁷ 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 rendelet¹³⁸, amely egyrészt a katasztrófavédelem szervezetének szintenkénti feladataira vonatkozik, másrészt meghatározza a belügyminiszter alárendeltségébe tartozó más szervek, így a Határőrség feladatait is¹³⁹.

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.

3. 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.

¹³⁵ 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről 2. § (2) bekezdése. Ugyanezen törvény a többi minősített időszakra vonatkozó fogalmat változtatás nélkül átveszi, Complex CD Jogtár.

¹³⁶ A törvény 3. §-ban található katasztrófa, katasztrófaveszély, katasztrófa-helyzet, katasztrófa sújtotta terület fogalma. Complex CD Jogtár.

¹³⁷ 179/1999. (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.

¹³⁸ 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.

¹³⁹ A korábbi szervezeti struktúrának megfelelően a szabályozás a Belügyminisztériumhoz tartozó szervezetekről szól, ezt napjainkban az átalakításhoz igazítva az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumnak kell „követnie”.

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 feladatnál¹⁴⁰.

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

1. Veszélyelhárítási terv megtalálható a Határőrség szervezetének mindhárom szintjén¹⁴¹. A tervek területi bontásban típusonként tartalmazzák a lehetséges veszélyeztető hatásokat. A Határőrség feladatot kaphat a mentésben való közreműködésre, kitelepítéssel összefüggésben szállítási, kíséresi, őrzési, területellenőrzési tevékenységre. 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 lehetséges¹⁴². Ez a része a tennivalóknak nem tervezhető, s nem is szerepel az általános felkészítésben, ezért mindig komoly kihívást jelent.
2. Nukleáris veszélyhelyzetek esetére alapvetően a kihirdetett veszélyhelyzet feladatai érvényesek, azonban az alacsonyabb szintű zavarok esetén sor kerülhet minősített időszak kihirdetése nélkül bizonyos feladatok végrehajtására. Ilyen lehet egyes 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.
3. A bajba jutott légi járművek megsegítésére kidolgozott tervek rendelkezésre állnak valamennyi határőr igazgatóságon, s a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Hejccén bekövetkezett tragédia bizonyította e tervek létjogosultságát, fontosságát. A

¹⁴⁰ 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 időszak feladatok esetében.

¹⁴¹ A kirendeltségeken, az igazgatóságokon, valamint a Határőrség Országos Parancsnokságán egyaránt megtalálhatóak ezek a tervek.

¹⁴² 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 empátikus képességet, érzékenységet is követel a határőröktől.

feladatok ebben az esetben is alapvetően a bevetési szervekre, s főként a határőr csapaterőre 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 végrehajtani¹⁴³. 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.

4. Minősített időszak kihirdetése után végrehajtandó 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 veszélyhelyzetben¹⁴⁴ az elrendelés okától függően rendkívül széles körben alkalmazhatók a határ vadász erők. Maga a veszélyhelyzet, mint kategória számos esemény nyomán kialakulhat. Bár az alaptörvény nem tartalmazza a lehetséges okok részletes felsorolását, a később elfogadott törvényekben¹⁴⁵ már találhatunk kategóriákat.

Vizsgáljuk meg, hogy a határőr, ezen belül is elsősorban a bevetési 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

¹⁴³ Ilyen esetre volt példa 2003. október 19-én, amikor egy cseh kisrepülőgép a pilóta gyakorlatlansága folytán nem jutott el a kijelölt repülőtérrig, 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.

¹⁴⁴ Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 35. § (1) i. pont, Complex CD Jogtár.

¹⁴⁵ 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 védekezéséről 3. §, Complex CD Jogtár.

- 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.

5. Összegzés

A leírtak alapján megállapítható, hogy a felsorolt veszélyhelyzeti feladatok többségének végrehajtásához a mobilizálható, összefogott, egyénenként és kötelékben, csapaterőként is alkalmazható bevetési 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 bevetési szervek a Határőrség szervezeti átalakítását, s későbbi integrációját követően is – feltehetően megváltozó formában és feladatrendszerrel – tovább fognak működni, tehát a jövőben is tevékenységük részét fogja képezni mindaz a feladatsor, amit a fentiekben bemutatam, s amely a különböző veszélyhelyzetek során megjelenhet.