

AZ ALKOTMÁNYOS RENDVÉDELEM ÉS A HATÁRŐRSÉG

I. Bevezetés

Az Európai Unió országainak alkotmányait tanulmányozva azt lehet megállapítani, hogy azok igen eltérő módon szólnak a rendvédelemről³². Vannak olyan charták, amelyek a rendészet szervezetét és működését részletesen szabályozzák, mások ellenben még csak említést sem tesznek a közbiztonság védelméről. A rendészeti igazgatás alkotmányos fundamentumainak kialakítás három úton történhet:

Első megoldásként utalok azokra az alkotmányokra, amelyek részletes szabályokba foglalják, de legalább meghatározzák a rendészet szervezetét és működését. *Ez a rendészet pozitív alkotmányos szabályozása.*

Második helyen említem azt a megközelítést, amikor az alkotmány a közigazgatás törvényes működésének kereteit írja le, anélkül, hogy abban külön kiemelné a rendőrséget és más rendészeti hatóságokat. *Ez nevezhető akár a rendészeti igazgatás áttételes szabályozásának.*

A harmadik technika az alapjogok katalógusa, amely mintegy negatív szabályként azt fogalmazza meg, mit nem tehetnek a hatóságok, még abban az esetben sem, ha a tilalmazott eljárásokkal egyébként – legalább is rövid távon – a közbiztonság hatékonyabb oltalmazása elérhető lenne. *Ezért ez a rendészet negatív alkotmányos szabályozása.*

Az előbbi megoldások egyes alaptörvényekben együtt kerülnek alkalmazásra, míg más alkotmányok azok egyikét vagy másikat követik.

Ausztria

Ausztria alkotmánya a rendészet pozitív szabályozásának iskolapéldája. Az osztrák alkotmány 10. cikk 7. alpontja szerint szövetségi törvényhozási és végrehajtási hatáskörbe tartozik „a köznyugalom, a közrend és közbiztonság fenntartása, beleértve az első általános segítségnyújtást, a helyi rendőrség kivételével...” A 14. alpont értelmében a szövetségi rendőrség és a szövetségi csendőrség megszervezése és vezetése ugyancsak a szövetségi állam törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágainak a kompetenciájába utalt. A 11. cikk értelmében a közúti rendőrség alapítása és működésének törvényben történő szabályozása a szövetségi törvényhozásra tartozik, de az irányítás már tartományi hatáskör (11. cikk 4. alpont).

A tartományok önálló hatáskörébe maradnak a „helyi biztonsági rendőrség, illetve a biztonsági rendőrség azon részével kapcsolatos ügyek, amelyek kizárólag vagy túlnyomó részt a községben megtestesített helyi közösség érdekében alkalmasak arra, hogy a község által, annak helyi határain belül lássák el például a közszemérem védelmét és az indokolatlanul okozott zavaró láрма megszüntetését...” (15. cikk 2. alpont)

³² Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, KJK KERSZÖV kiadványa, Budapest, 2005.

A szövetségi közbiztonsági hatóságokról a következők olvashatók: „A legfelsőbb közbiztonsági hatóság a szövetségi belügyminiszter” (78/A. cikk 1. alpont). Tartományi szinten a közbiztonsági igazgatóság felel a helyi biztonságért. Bécs városában a közbiztonsági igazgató egyben a főváros rendőrfőkapitánya. A szövetségi rendőrség helyi szerveinek felépítését és hatáskörét a szövetségi kormány rendeletben határozza meg.

A tartományokban az ún. közvetett szövetségi közigazgatás³³ során, „amennyiben a végrehajtással szövetségi hatóságok – különösen szövetségi rendőrhatalóságok – vannak megbízva az érintett ügyekben a fenti szövetségi hatóságok a tartományfőnök alá rendelve és annak utasításaihoz kötöttek.” (102. cikk 1. alpont) Ugyanakkor a tartományfőnökök a közvetett szövetségi közigazgatás irányítása során tartoznak az adott ágazat szövetségi miniszterének (rendőr igazgatási kérdésekben a belügyminiszter) utasításai szerint eljárni.

A községek kaphatnak saját hatáskörű hatósági feladatokat. Ide tartoznak, egyebek mellett, a helyi biztonsági rendőrség és a helyi rendészet, valamint az erkölcsrendészeti ügyek is. (118. cikk 3. alpont)

Mivel az osztrák alaptörvény nem teszi kérdéssé, hogy a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak, a közigazgatás egészével szemben pedig alkotmányos követelmény a jog úralmát, ez a megközelítés a rendészet alkotmányosságát áttételes módon képes garantálni. „Az egész közigazgatás csak törvények alapján gyakorolható.” (18. cikk 1. alpont).

Ugyanakkor feltűnő, hogy szomszédunk alkotmányából teljes egészében hiányzik az alapjogok rendezése, azonban természetes, hogy az Európai Unió tagja, Ausztria számára maradéktalanul érvényesek az Emberi Jogok Európai Nyilatkozatának és a kapcsolódó jegyzőkönyveknek a rendelkezései.

Belgium

A belga alkotmány nem tartalmaz részletes szabályokat sem általában a közigazgatásról, sem különösen a rendőrségről, ellenben az alapjogok körében számos garanciális korlátot állít, egyebek mellett a rendőrségi intézkedések útjába is. A 12. cikk példának okáért kimondja: „*A személyi szabadság biztosított. Senki ellen nem indítható büntetőeljárás, csak a törvényben meghatározott esetekben és a törvény által rendelt formában. A tettenérés esetét kivéve senki nem tartóztatható le, csak indokolással ellátott bírósági határozat alapján, mely határozatot a letartóztatáskor vagy legkésőbb huszonnégy órán belül közölni kell.*”

A 14. cikk a nullum crimen sine lege elvét fogalmazza meg, a 15. cikk a magánlakás sérthetlenségét garantálja, a 22. cikk a magánélet és a családi élet tiszteletét írja elő, a 26. cikk a gyülekezési jogot biztosítja, azzal a megszorítással, hogy „*Ez a rendelkezés semmi esetre sem alkalmazható a szabadtéri gyülekezésekre, amelyek továbbra is a rendőrségi törvény hatálya alá tartoznak.*” A 41. cikk a helyi autonómiák hatáskörét állapítja meg, igen széles határok között: „*A kizárólag községi vagy tartományi érdekeket a községi vagy a tartományi tanácsok szabályozzák az Alkotmányban megállapított alapelvek szerint.*” A hagyományosan erőteljes belga önkormányzati rendőrségi modellnek is ez az alapja.

³³ Az osztrák alkotmány szerint a tartományokban a szövetségi közigazgatási szervek teljesítik a „közvetlen szövetségi közigazgatást”, amennyiben pedig nincsenek ilyen szövetségi közigazgatási szervek, akkor a szövetségi ügyeket a tartományi közigazgatási hatóságok teljesítik (közvetett szövetségi közigazgatás).

A 184. cikk a fegyveres erők körében szól a csendőrségről, megállapítva, hogy szervezetének és hatáskörének megállapítása törvényhozási tárgy.

A belga alaptörvény tehát a rendvédelem negatív szabályozási technikáját követi.

Ciprus

A sziget sajátos körülmények között született alaptörvénye mindenekelőtt a görög és a török közösségek kollektív jogainak garantálásával igyekezte megteremteni a társadalom békéjét. Ez tükröződik a biztonsági szervezetek szabályozásában is.

Az alapjogok körében itt is megtalálhatjuk a személyes szabadság és az emberi méltóság garantálását: „Mindenki jogosult a magán- és családi élete tiszteletben tartásához. Ezen jogokat korlátozni csak a törvényben meghatározott esetekben, a Köztársaság biztonságának, az alkotmányos rend, a közbiztonság, a közrend, a közegészség, a közérkölc és a jelen Alkotmány által biztosított jogok és szabadságok védelme érdekében lehetséges.” (15. cikk 1. és 2. alpont)

A 27. Cikk a sztrájkjogot deklarálja, de akként rendelkezik, hogy ez a jog nem illeti meg a fegyveres erők, a csendőrség és a rendőrség tagjait. „Ezt a tilalmat törvény a közszolgálat más tagjaira is kiterjesztheti.” (27. cikk 2. alpont)

A biztonsági erők (rendőrség, csendőrség) növelése vagy csökkentése az elnök és az alelnök jogosultsága. (47. cikk h alpont)

Az 50. cikk értelmében a nemzetbiztonsági ügyek magukba foglalják a rendőrségi törvények megalkotását is.

A 122. cikk a közszolgálat fogalmát határozza meg. A biztonsági erők beosztottjait nem sorolja az általános közszolgálati jogviszony hatálya alá.

A fegyveres és biztonsági erőkről szóló nyolcadik fejezetből érdemes kiemelni a következőket: „A Köztársaság biztonsági erői a rendőrségből és a csendőrségből állnak, létszámuk kétezer fő, a létszám az elnök és az alelnök közös megegyezése alapján növelhető vagy csökkenthető. A biztonsági erők hetven százaléka a görög, harminc százaléka a török közösséghez tartozik. A fegyveres erők, a rendőrség és a csendőrség főparancsnokait és helyetteseit az elnök és az alelnök közösen nevezi ki.” (130. és 131. cikkek)

A ciprusi alkotmány él tehát a biztonsági erők szervezetének pozitív szabályozásával, miközben az alapjogok körében korlátokat is állít működésük elé.

Cseh Köztársaság

A köztársasági alkotmány a közigazgatásról is csak igen szűkszavúan tesz említést: „Minisztériumokat és más közigazgatási szerveket létrehozni és azok hatáskörét megállapítani csak törvénnyel lehet.” (79. cikk)

Az alkotmányban kihirdetett Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája széles körben biztosítja a személyi szabadságot, az emberi méltóságot, a magán- és családi élet tiszteletét, garantálja a levéltitkot, a magánlakás sérthetetlenségét. „Házkutatás csak büntetőeljárás során, a bíró írásbeli utasítása alapján megengedett. A házkutatás módját törvény határozza meg. A lakóhely sérthetetlenségébe való egyéb beavatkozásokat törvény engedélyezheti, amennyiben az a demokratikus társadalomban valaki életének vagy egészségének védelme, vagy más személyek jogainak és szabadságának védelme, vagy a közbiztonság és közrend súlyos veszélyeztetésének elhárítása céljából szükséges.” (12. cikk 2. és 3. alpont)

Ezeket és a hasonló garanciális szabályokat, mint említettem, értelmezhetjük a rendészet tevékenységét negatív módon rendező szabályoknak.

Dánia

A dán alkotmány a király, a törvényhozás (Folketing) és a minisztertanács jogosultságait szabályozza részletesen, szól a köztisztviselői jogállásról, megkülönböztetett módon a király által kinevezett köztisztviselők jogairól és kötelességeiről. Az egyén jogainak garantálása az európai normáknak megfelelően történik. A rendészet szabályozása így kizárólag negatív módon olvasható ki az alkotmány szövegéből. A rendőrség a gyülekezési joggal kapcsolatos következőkben idézett rendelkezésekben kerül megemlítésre:

„Az állampolgárok előzetes engedély nélkül jogosultak fegyvertelenül gyülekezni. A nyilvános gyűléseken rendőrség jelen lehet. A köztéri gyűlések megtilthatóak, ha attól lehet tartani, hogy veszélyt jelent a közrendre.” (79. cikk)

Egyesült Királyság

Köztudott, hogy Angliának nincs írott alaptörvénye, de vannak a szigetország történeti múltjában gyökerező jogforrások, amelyek a rendészeti hatalom természetét kettős értelemben is meghatározzák. Egyfelől megtaláljuk az önkormányzatiság intézményeit, amelyek a rendőrségek decentralizációját eredményezték, másfelől pedig felismerhetők a legitim erőszaknak azok a korlátai, amelyeket az előbbiekben a rendészet negatív szabályozásaként értelmeztem.

A Magna Charta Libertatum (1215) 39. és 40. cikkei, példának okáért ekként rendelkeznek:

„Szabad embert elfogni, bebörtönözni, jogaitól vagy birtokaitól megfosztani, jogfosztottá nyilvánítani, száműzni, vagy helyzetében bármely más módon sérelmet okozni csak vele azonos állásúak által hozott törvényes ítélet vagy az ország törvényei alapján lehetséges... A jogot és igazságot nem bocsátjuk áruba, nem tagadjuk meg senkitől, és érvényesülését nem hátráltatjuk.”

A Jogok Kérényének (The Petition of Right, 1628) következő mondatai érdemelnek figyelmet:

„...ezután senki se kényszerüljön adomány, kölcsön, megajánlás, adó vagy más hasonló teher nyújtására parlamenti törvénybe kifejeződő közös egyetértés nélkül, továbbá senki ne vonjanak felelősségre, ne kényszerítsenek esküre, megjelenésre, senkit ne tartóztassanak le, ne zaklassanak és más módon ne háborgassanak ilyen követelések vagy azok megtagadása miatt, és hogy szabad embert ne lehessen az előbb említett módon bebörtönözni vagy őrizetbe venni...”

A Habeas Corpus Act (1679) egyes rendelkezései, mai szóhasználattal, a rendészeti igazgatás tisztségviselőit (sheriff, börtön tisztviselők, tisztviselők) kötelezik arra, hogy az őrizetben lévők törvényes bírójuk elé kerülhessenek. Ma is fontosak azok a garanciális szabályok, amelyek a rendészeti igazgatást megakadályozzák abban, hogy a bűnüldözés az igazságszolgáltatás kontrollja nélkül működjön.

A Jogok Törvénye (Bill of Right, 1689) elsősorban a Parlament működési rendjét határozza meg, mégis találhatunk benne olyan rendelkezéseket, amelyek a modern emberi

jogi dokumentumokban is fellelhetőek. A 10. cikk szerint: „Nem lehet túlságosan magas óvadékot követelni, magas bírságot kiszabni, nem lehet kegyetlen és rendkívüli büntetéseket kiszabni.”

Végezetül érdemes megemlíteni, hogy az 1998. évi Emberi Jogok Törvénye (Human Rights Act) az Egyesült Királyságban is a belső jog részévé tette az Emberi Jogok Európai Egyezményét.

Észtország

Az Észt Köztársaság Alkotmánya második fejezetében az alapjogok között több olyan is megfogalmazásra kerül, amelyek a rendészeti igazgatás és a bűnüldözés számára alapelvekként működnek. Ezek sorában helyt kapnak a védelem joga, a jogorvoslati jogosultság, a hatalmi ágak elválasztása, a nullum crimen és a nulla poena sine lege elvei. Ellenben a rendőrségről csak nagyon szűkszavú utalásokat találunk. 126. cikk: „Az észt véderők szervezetét, valamint a nemzetvédelmi szervezeteket törvény határozza meg. A nemzetvédelem szervezetét a békebeli nemzetvédelmi törvény és a háborúbeli nemzetvédelmi törvény határozza meg.”

Az észt alkotmány nem tekinti szabályozási tárgyának a közigazgatást. Még a kormány feladatai között sem tesz említést a végrehajtó hatalom államigazgatási irányító funkciójáról, csupán annyit állapít meg, hogy „Megfelelő minisztériumokat kell létrehozni a törvénnyel összhangban a kormány egyedi feladatainak végrehajtására.” (94. cikk)

Finnország

A finn alaptörvény újabb példa arra, amikor a rendészet működésének alkotmányos alapjait azok a korlátok jelentik, amelyek a rendőri hatalom útjában állnak. „A közhatalom gyakorlásának módját törvény határozza meg. Minden köztevékenység esetében a törvényt szigorúan be kell tartani.” (2. cikk 3. alpont) A most idézett alkotmány a közigazgatásról a következőket mondja:

„A kormány és a minisztériumok mellett a központi államigazgatás hivatalokból, intézetekből és más szervekből áll. Az állam rendelkezhet területi és helyi közhatalmi szervekkel is. A Parlamentnek alárendelt közigazgatásra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” (119. cikk 1. alpont) Továbbá:

„Csak törvénnyel vagy törvény alapján lehet közigazgatási feladatot nem közhatalmi szervre átruházni, amennyiben ez a feladat megfelelő elvégzéséhez szükséges, és amennyiben az alapvető jogok és szabadságok, jogorvoslatok, más feltételek és a jó irányítás nincs veszélyeztetve. A közhatalom jelentős gyakorlása csak közhatalmi szervre ruházható át.” (124. cikk)

Követelmények a közszolgálattal szemben: „A közhivatalokra való általános feltételek a képzettség, a tehetség és a bizonyított érdemek.”

Könnyű belátni, hogy az előzőekben idézett alkotmányos elvek a rendvédelem működésének is szilárd alapokat nyújtanak, anélkül, hogy a rendvédelem külön nevesítve is megjelenne az alaptörvényben. A finn megoldásnak van két további előnye is. Egyfelől a közigazgatás célszerű átalakítása és modernizációja nem kíván alkotmánymódosítást, másfelől pedig nem teszi kétségessé, hogy a jogállam rendőrsége része a közigazgatásnak.

Franciaország

A Francia Köztársaság alkotmánya ún. államszervezeti alkotmány, amelyben az alapjogok katalógusa nem található meg. Minthogy azonban a francia alkotmány részét képezi az Ember és Polgár Jogairól szóló Nyilatkozat is, a rendészetről a Nyilatkozat XII. cikkelye ma is irányadó:

„Az ember és polgár jogainak biztosítása karhatalom fenntartását teszi szükségessé, ennek a karhatalomnak tehát az összesség hasznára kell szolgálnia, nem pedig azoknak különleges céljaira, akiknek személyére e karhatalom rábízatik.”

Ami pedig az alapjogok érvényesülését jelenti, Franciaország 1974. óta teljes egészében alávettette magát az Emberi Jogok Európai Bírósága joghatóságának.

Görögország

Az alaptörvénynek azokat a normáit idézem, amelyek részben közvetlenül, de túlnyomóan közvetett módon a görög rendvédelem alkotmányos alapjait képezik:

„Bírói tisztviselők, a fegyveres erők és a biztonsági szervek tagjai semmilyen formában nem nyilváníthatnak véleményt politikai pártról sem azok érdekében, sem azok kárára.” (29. cikk 3. alpont)

„Az állam igazgatása a decentralizáció elvén épül fel. Az ország igazgatási tagozódása a gazdaságföldrajzi, társadalmi és közlekedési viszonyokhoz igazodik.” (101. cikk 1. és 2. alpontok)

„Az állami hivatalnokok végrehajtják az állam akaratát és szolgálják a népet, hűséggel tartoznak az Alkotmányhoz és engedelmességgel a Hazának. Kinevezésük előfeltételeit és eljárását törvény szabályozza.” (103. cikk 1. alpont)

Hollandia

„Mindenkinek joga van magánéletének védelmére a törvényi vagy törvény erejénél fogva fennálló korlátozások sérelme nélkül.” (10. cikk 1. alpont)

Mindenkinek joga van a törvényi vagy törvény erejénél fogva fennálló korlátozások sérelme nélkül a személyi sérthetlenségre.” (11. cikk)

„A törvény által vagy törvény erejénél fogva megjelölt eseteken kívül senkitől sem vonható el a szabadsága...Akinek a szabadságát jogszerűen vonták meg, korlátozható azoknak az alapjogoknak a gyakorlásában, amelyek a szabadságelvonással nem egyeztethetők össze.” (15. cikk 1. és 4. alpont)

Az alapjogok a rendészet negatív szabályozását jelentik a holland alkotmányban is, ellenben az iménti idézetekből kitűnik, hogy alkotmányos keretek között sor kerülhet az alapjogok korlátozására, amit ugyancsak az alaptörvény garantál. (Azt is mondhatnánk, hogy a jogokkal azonos nyomatékkal fogalmazódnak meg a köteleességek.)

A közigazgatás jogállami elvei a holland alaptörvényben a következők:

„Az általános közigazgatási rendelkezések királyi rendelettel jelennek meg. Azok az előírások, melyek be nem tartása büntetést von maga után, csak törvénnyel szabályozhatók. A büntetéseket törvény határozza meg.” (89. cikk 1. és 2. alpont)

„A hatóságok cselekményeire vonatkozó panaszok kivizsgálása céljából egy vagy több általános független testület létesítésére, hatáskörére és eljárására vonatkozó előírásokat törvény tartalmazza.” (108. cikk 1. alpont)

„A közszolgálati alkalmazottak jogállását törvény szabályozza. A törvény egyidejűleg előírásokat tartalmaz a hivatalnokok munkavédelmére és közreműködésére vonatkozólag.” (109. cikk)

„Törvény tartományokat és községeket feloszlathat és újakat létesíthet...A tartományok és községek saját belső ügyeinek szabályozására és igazgatására vonatkozó hatásköre átruházható azok igazgatási szerveire. A szabályozás és az igazgatás törvénnyel vagy törvény alapján elvonható a tartományi vagy községi igazgatási szervektől.” (124. cikk 1. és 2. alpont)

Hollandia ismét egy példája annak, hogy az alaptörvény közvetett módon is teljesítheti mindazokat a jogállami követelményeket, amelyek meghatározzák a rendőrségi szervezetek létesítésének és működésének rendjét.

Írország

Az ír alkotmány a rendvédelmi igazgatás szervezetét és működését sem közvetlenül, sem áttételesen – a közigazgatás rendjének meghatározásán keresztül – nem szabályozza. A hadsereg és a fegyveres erők létrehozása és fenntartása a parlament (Oireachtas) kizárólagos joga. (15. cikk 6. bekezdés) A kormány széles körű felhatalmazással rendelkezik a honvédelem és a közbiztonság fenntartása területén, de ezek a feladatai is a törvények uralma alatt állnak:

„Támadás esetén a kormány minden beavatkozást megtehet, amit az állam védelme érdekében szükségesnek ítél...Jelen Alkotmány rendelkezése...nem használható fel az Oireachtas /parlament/ által hozott egyetlen törvény érvénytelenítésére sem, amely kifejezetten a közbiztonság és az állam megőrzésére irányul...” (28. cikk 3. bekezdés 2. és 3. alpont)

Az alapvető jogok érvényesülését az alkotmány garantálja. Egyebek mellett kiemeli, hogy „a vélemény és a meggyőződés szabad kifejezésének és a gyülekezés joga csak a közrendnek és az erkölcsnek megfelelő módon gyakorolható.” (40. cikk 6. bekezdés)

„A közvélemény formálása során, a közérdek szempontjából különösen nagy jelentőségű ügyekben az állam biztosítani törekszik, hogy a közvélemény szervei, mint rádió, sajtó, televízió, a véleménynyilvánítás jogos szabadságát gyakorolva – amelybe beletartozik a kormány politikájának a kritizálása – ne rontsa a közrendet, a közerkölcsöt és az állam hatalmát.” (40. cikk 6. bekezdés a alpont)

„Törvény rendelkezhet gyülekezés előzetes betiltásáról vagy ellenőrzéséről, amennyiben az a béke megzavarására alkalmas, a közrendet sérti vagy veszélyezteti, vagy ha azt az Oireachtas valamely kamarájának közelébe tartják.” (40 cikk 6. bekezdés b alpont)

Lengyelország

Az alapvető jogok több intézménye is érinti a rendészeti igazgatást. A személyes biztonság alapjogként való értelmezése jelentős részben a rendészeti felelősséget alapoz meg. A korlátozó szabályok közül érdemes megemlíteni az információs szabadsággal összefüggőket, amelyeket a lengyel alkotmány különleges részletességgel szabályoz:

„A törvényben meghatározott kivételekkel senki nem kötelezhető arra, hogy személyével kapcsolatban adatot szolgáltatson.

Közhatalmi szervek nem szerezhettek meg, gyűjthetnek, vagy tehetnek közzé adatot az állampolgárokról másként, mint ahogy az egy demokratikus jogállamban szükséges.

Mindenki jogosult hozzáférni a rá vonatkozó hivatalos dokumentumokhoz és adatokhoz. Ezen jog korlátait törvény határozza meg.

Az információ gyűjtésének és hozzáféréseinek elveit és módját törvény határozza meg.” (51. cikk 1-4 alpontok)

Az alaptörvény szól az állampolgárok kötelezettségeiről. A legáltalánosabb értelemben „mindenki köteles megtartani a Lengyel Köztársaság jogszabályait. (82. cikk)

A minisztertanács és a kormányzati igazgatás címet viselő harmadik fejezet több rendelkezése a rendészeti igazgatás számára is irányadó:

„A Minisztertanács irányítja a Lengyel Köztársaság belső ügyeit és külpolitikáját.

A Minisztertanács vezeti az Állam olyan ügyeit, amelyek nem tartoznak más állami szerv vagy a helyi önkormányzatok hatáskörébe.

Az Alkotmány és a törvényben meghatározott elvek szerint és mértékben a Minisztertanács különösen:

...biztosítja az Állam belső biztonságát és a közrendet.” (146. cikk 1., 2. és 4. alpont)

„A helyi önkormányzatok azokat a közfeladatokat látják el, amelyeket az Alkotmány és a törvények nem utalnak más közhatalmi szerv hatáskörébe.” (163. cikk)

Lettország

Az alkotmány a hatalmi ágak megosztása elvének deklarálása mellett a törvényhozás, a kormány és az igazságszolgáltatás szervezeti és működési rendjét írja elő. A közigazgatásra nem tartalmaz részletes szabályokat. Az alapvető emberi jogokat tartalmazó VIII. fejezet több cikkelye a rendészeti igazgatás számára korlátokat állít, de a jogosultságok „...az állam demokratikus berendezkedése, a közbiztonság, a jólét és a közérdekek érdekében korlátozhatóak. A jelen cikkben meghatározott feltételekkel vallási nézetek kifejezése is korlátozható” (116. cikk)

Litvánia

Az egyén és az állam viszonyáról szóló II. fejezetben az alapjogok között találjuk a személyes szabadság-, az egyén-, a magánélet-, a tulajdon- és a lakás sérthetlenségét, a szólás-, a véleménynyilvánítás-, a lelkiismereti és vallás gyakorlásának szabadságát, az információhoz való jogot, az egyesülési és a gyülekezési szabadságot. Utóbbi szabályozása a következők szerint szól:

„Az állampolgároknak nem tiltható meg, illetve nem akadályozhatóak meg abban, hogy fegyvertelen, békés tüntetéseken részt vegyenek. Ezt a jogot csak törvény által meghatározott esetekben lehet korlátozni, ha ez az állam vagy a közösség biztonságának, a közrendnek, az emberek egészségének, az erkölcsnek vagy más személy jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.” (36. cikk 1. és 2. alpont)

A rendészeti igazgatás működéséért a fő felelősséget a végrehajtó hatalom viseli:

„A litván Köztársaság Kormánya intézi az ország ügyeit, védi a Litván Köztársaság területének épségét, biztosítja az állam biztonságát és a közrendet.” (94. cikk a alpont)

Az alkotmány a központi közigazgatásról nem szól, a helyi közigazgatást is csupán az önkormányzatokkal összefüggésben említi. Ennek megfelelően nem tartalmaz rendelkezéseket a rendvédelemre, ellenben külön fejezetben szabályozza a fegyveres erők működését. (A XIII. fejezet a Külpolitika és nemzetvédelem címet viseli)

„Az állam támogatja a helyi önkormányzatokat. A helyi önkormányzatok az Alkotmány és a törvények által meghatározott hatáskörökön belül szabadon és függetlenül működhetnek.” (120. cikk 1. és 2. alpont)

Az tehát, hogy a rendészeti igazgatás milyen mértékben centralizált, illetve, hogy működhetnek-e önkormányzati rendőrségek, törvényhozási kérdés, amelynek eldöntése Litvániában nem kíván alkotmánymódosítást.

Luxembourg

A Nagyhercegség alkotmányában is megtalálható az egyéni és kollektív szabadságjogok teljes katalógusa. Utóbbiak között említést érdemel a gyülekezési jog, amelynek gyakorlását törvény nagymértékben korlátozhatja:

„Az Alkotmány biztosítja a békés és fegyvertelen gyülekezés jogát az e jog gyakorlását szabályozó törvények tiszteletben tartása mellett anélkül, hogy ezt előzetes engedélyhez köthetnék. Ez a rendelkezés nem alkalmazható a szabadtéri politikai, vallási vagy más jellegű gyűlésekre, e gyűlésekről teljes mértékben a törvények és a rendőrségi szabályzatok rendelkeznek.” (25. cikk)

A fegyveres erőkről szóló VII. fejezet mindössze azt állapítja meg, miszerint „a rendvédelmi erők szervezetéről és hatásköréről törvény rendelkezik” (97. cikk) Továbbá: „Polgárőrség hozható létre, melynek szervezetét törvény szabályozza.” (98. Cikk)

Málta

Az alkotmány tartalmazza a szabadságjogok katalógusát. Az egyesülési és a gyülekezési jog korlátozható „a honvédelem, közbiztonság, közrend, közérkölc, köznyugalom, közegészség vagy más jogainak és szabadságának a védelme érdekében.” (42. cikk 2. alpont) Részletes szabályokat találunk az állam szervezet felépítésére valamint a közszerződési jogviszony létesítésének és megszüntetésének feltételeire. Az értelmező rendelkezések szerint közszerződésen a civil köztisztviselői kart kell érteni. A fegyveres erők tagjainak jogviszonyát a szerződési törvény szabályozza. A fegyveres erők fogalmi körébe tartozik a rendőrség, a törvény által létesített más rendvédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási testület. A fegyveres erők tagjainak egyes politikai jogai korlátozhatóak. (47. cikk)

Az előbbieken túl azonban sem a honvédelem sem pedig a rendészet nem szabályozási tárgyak a máltai alaptörvényben.

Németország

Az emberi jogok területén különösen szigorúak a magánlakás védelméhez fűződő garanciák:

„Ha bizonyos tények megalapozzák a gyanút, hogy valaki törvény által meghatározott súlyos bűncselekményt követett el, bírósági határozat alapján technikai eszközök alkalmazhatók azon lakások lehallgatása céljából, ahol a gyanúsított vélhetően tartózkodik, ha a tényállás felderítését más módszer alkalmazása aránytalanul megnehezíteni vagy kilitástalanná tenné.” (13. cikk 3. alpont) A lehallgatások gyakorlatát a szövetségi illetve a tartományi parlamentek illetékes bizottságai ellenőrzik. (13. cikk 6. alpont)

A szövetségi törvényhozás szabályozza a szövetségi állam és a tartományok együttműködését a bűnügyi rendészet területén, valamint egy szövetségi bűnüldözési hivatal felállítását érdekében a nemzetközi bűnözés elleni harcban. (73. cikk)

„A Szövetség vagy valamely tartomány létét vagy szabad és demokratikus rendjét fenyegető veszély elhárítása céljából a szövetségi kormány...ha a rendőri és a szövetségi határőrség erői nem elegendőek, igénybe veheti a fegyveres erőket a rendőrség és a szövetségi határőrség kíségetésére...” (87. cikk 4. alpont)

A német szövetségi alkotmány a rendészeti igazgatás részletes szabályozását nem tekinti feladatának.

Olaszország

Az emberi- és az állampolgári jogok garanciái között az alkotmány megállapítja:

„Az állam és a közintézmények tisztviselői és alkalmazottai a büntető, a polgári és igazgatási törvények szerint közvetlenül felelősek a jog megsértésével hozott aktsaikért. Ezekben az esetekben a polgári jogi felelősség kiterjed az államra és a közintézményekre is.” (28. cikk)

A közigazgatás körében az alaptörvény kiemeli:

„A közhivatalokat a törvényi rendelkezések alapján úgy szervezik, hogy biztosítva legyen a gyors ügyintézés és a közigazgatás pártatlansága.” (97. Cikk)

„A köztisztviselő a nemzet kizárólagos szolgálatában áll.” A közrendőrök és a rendőrségi tisztviselők számára a politikai pártokba való belépésre vonatkozóan törvényi korlátokat állapíthat meg. (98. cikk 1. és 3. alpont)

Az államnak kizárólagos törvényhozási hatásköre van a rend és a biztonság védelmében, kivéve a helyi igazgatási rendőrség hatáskörét. (117. cikk)

Az alkotmány szerint a szubszidiaritás elvének megtartásával érvényesül a polgárok részvétele a közügyek intézésében (participáció):

„... az állam, a régiók, a nagyvárosok, a tartományok és a községek támogatják az állampolgárok önálló kezdeményezéseit azok egyéni vagy együttes formáit, a közérdek ellátásának céljából.” (118. cikk 4. alpont)

Portugália

A portugál alkotmány a közszoigalat körében szabályozza a rendőrség működését.

„A rendőrség felelős a demokratikus rend fenntartásáért, a közbiztonság és a polgárok jogainak védelméért.

A rendőrség esetleges intézkedéseit törvény szabályozza, amelyet csak különlegesen indokolt esetben lehet túllépni.

A bűnelkövetés megelőzése, beleértve az Állam biztonsága ellen elkövetett cselekményeket, a rendőrséget irányító általános szabályok szerint történik, a polgárok jogainak, szabadságának és biztonságának figyelembevételével.

A rendőrség intézkedéseit törvény szabályozza, tiszteletben tartva a nemzetbiztonsági erőket, melyek külön-külön országos szervezettel rendelkeznek.” (272. cikk)

Spanyolország

Az alkotmány az emberi jogok biztosítás a mellett rendelkezéseket tartalmaz e jogok felfüggesztésének rendjére:

„Organikus törvények határozzák meg azokat a formákat és eseteket, amikor egyedileg, a szükséges bírói beavatkozás útján és megfelelő parlamenti ellenőrzés mellett...jogok meghatározott személyek vonatkozásában felfüggeszthetők fegyveres szervezetek vagy terrorista csoportok cselekményeinek vizsgálata kapcsán.” (A felfüggesztés a letartóztatás időtartamát hosszabbítja meg, illetve a magánlakás és a közlési magántitok (telefon, levelezés, távirat) terjedelmét korlátozza, akár bírói határozat nélkül is.)

A kormányzás és a közigazgatás szabályozása körében:

„A közigazgatási szervek pártatlanul szolgálják a közérdeket, működésük a hatékonyság, hierarchia, decentralizáció, dekoncentráció és koordináció elvein alapul, ennek során teljes mértékben a törvénynek és a jognak vannak alárendelve.

Az államigazgatási szervek létrehozása, irányítása és koordinálása a törvénynek megfelelően történik.

Törvény szabályozza a közhivatali tisztségviselők jogállását, a teljesítménynek és képességeknek megfelelő hivatalhoz jutást...” (103. Cikk 1-3. alpont)

„A kormánynak alárendelt biztonsági erők és testületek küldetése abban áll, hogy támogassák a jogok és szabadságok szabad gyakorlását és gondoskodjanak az állampolgárok biztonságáról.

A biztonsági erők és testületek feladatkörét, működésük alapelveit és szabályait organikus törvény állapítja meg.” (104. cikk 1. és 2. alpont)

Az autonóm közösségek hatáskörébe tartozik a közbiztonság, „...fenntartva annak lehetőségét, hogy az autonóm közösségek saját rendőrséget hozzanak létre a státútumokban rögzített formában és az erre vonatkozó organikus törvény előírásainak keretén belül.” (149. cikk 29. alpont)

Svédország

A kormányzás rendjét meghatározó alaptörvény részletesen szól a szabadságjogokról és azok korlátozásának feltételeiről:

„...A korlátozás semmilyen esetben nem haladhatja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket, és nem lehet olyan mértékű sem, hogy veszélyeztesse a vélemény kialakításának szabadságát, mint a demokrácia egyik alapintézményét. Kizárólag politikai, vallási, kulturális vagy más hasonló okból nincs helye korlátozásnak.” (12 cikk 2. alpont)

A kormány törvény felhatalmazása alapján rendeleteket adhat ki, egyebek mellett, az élet- az egészség- és a személyes biztonság védelmére, továbbá a közlekedés és a közrend területére. (7. cikk)

„Az igazságügyi miniszter, a Legfőbb Ügyész, a központi közigazgatási szervek és a tartományi kormányzatok a kormánynak felelősek. Az állam egyéb közigazgatási szervei is a kormánynak alárendelten működnek, kivéve, ha az ilyen hatóságot a kormányzás szerkezetéről szóló jelen törvény a Riksdag (Parlament) alá rendeli.

Közigazgatási feladatot át lehet ruházni a helyi önkormányzatokra.” (6. cikk 1. és 2. alpont)

„Az államigazgatási tisztség betöltése során csak olyan tárgyilagos tényezők számítanak, mint a szolgálati érdem és a rátermettség.” (9. cikk 2. alpont)

Szlovákia

Az alkotmányban a rendvédelemre vonatkozó direkt szabályokat nem találunk, de a közigazgatásra vonatkozó általános elvek természetesen a rendészeti igazgatás számára is irányadóak.

A rendészeti cselekvés alkotmányos kereteit az alapvető emberi jogok és szabadságok, valamint ezek korlátozásának feltételei alakítják.

A lakás sérthetlensége mellett a szlovák alkotmány megállapítja:

„A házkutatás csak a büntetőeljárás céljára alkalmazható, bíró írásbeli indokolással ellátott határozata alapján. A házkutatás végzésének módját törvény határozza meg.

Egyéb beavatkozásokat a lakás sérthetlenségébe csak akkor lehet engedélyezni, ha az a demokratikus társadalomban elkerülhetetlen az emberek életének, egészségének, vagy mások jogainak és szabadságának védelme, vagy a közrend súlyos veszélyeztetésének elhárítása céljából...” (21. cikk 2. és 3. alpont)

Szlovénia

Az alkotmány kivételes rendelkezést csak a következők szerint állapít meg a rendészeti igazgatás tekintetében: „A honvédelmi erők és a rendőrség hivatásos tagjai nem lehetnek politikai pártnak tagjai.” (42. cikk 4. alpont) Egyebekben pedig a közigazgatás általános alkotmányos elveit határozza meg:

„A közigazgatás szervezetét, hatáskörét és a tisztségviselők kinevezésének módját törvény állapítja meg.

A közigazgatási szervek munkájukat önállóan végzik az Alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban.

A közigazgatási szervek és a köztisztviselők határozatait és cselekményeit ellenőrizheti az állampolgárok és szervezetek bírósági jog- és érdekvédelme.” (120. cikk 1., 2. és 3. alpont)

II. Következtetések:

Az uniós országok alkotmányainak tanulmányozása tárgyunk, a rendészeti igazgatás szempontjából megenged néhány következtetést:

- Az alaptörvények többségében a rendvédelmi igazgatásra vonatkozó, illetve a rendőrség szervezetét és működését közvetlenül meghatározó rendelkezéseket nem találunk. Ellenben csaknem minden alkotmány tartalmaz általános jogállami

követelményeket a közigazgatással szemben. (A törvények úralma, a hatalmi ágak megosztásának elve, a jogszerű, szakszerű és hatékony közigazgatás követelménye, a szubszidiaritás és a participáció, stb.) Esetenként ezt még kiegészítik a közszolgálati jogviszony létesítésének alkotmányos elvei. (Néhány országban a fegyveres szolgálati jogviszonyban, illetve a hivatásos állomány tekintetében a politikai jogok gyakorlása korlátozható, lásd Görögország, Málta, Olaszország)

- Azokban az alkotmányokban, ahol a magyar megoldáshoz hasonló módon a rendvédelem közvetlenül is tárgya a szabályozásnak, ezek a szabályok rendszertanilag világosan elkülönülnek a honvédelmi funkciók szabályozásától, ezzel is jelezve, hogy a rendészet a közigazgatás része. (Ausztria, Portugália)
- Az önkormányzatiság elve az alkotmányos demokráciák egyik fundamentuma. Az alkotmányok többsége a települési önkormányzatok hatáskörébe utalja a helyi közbiztonság védelmét, az önkormányzati rendészet alapításának jogát. A szövetségi államokban ez a jogosítvány természetesen megilleti a tartományokat. (Ausztria, Németország) Ugyanakkor a bűnüldözés feladatainak jelentős része centralizált (szövetségi szintre delegált) struktúrákat igényel. (Ez a gondolat nevesítve is megjelenik a német alkotmányban.)
- A törvényhozásnak feladata a rendészet törvényi szintű szabályozása, amely az önkormányzati rendvédelem törvényes működéséhez is alapul szolgál. Ahol a rendvédelem a belügyi kormányzat kompetenciája, ott a belügyminiszter az önkormányzati (tartományi) rendőrségek felett is törvényességi kontrollt gyakorol. (Ausztria)

Az előbbieken összefoglalt tanulságok birtokában elmondhatjuk, hogy nem az a fontos, hogy a rendvédelmi szervek jelentős helyet kapjanak az alkotmányba, hanem az, hogy alkotmány kapjon jelentős helyet a rendvédelem működésében. E felismerés birtokában vegyük szemügyre alkotmányunkat a rendvédelmet érintő 2004. évi módosítás tükrében

III. A magyar alaptörvény a rendvédelemről

Annak, hogy az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény kitüntetett figyelemmel szabályozza a rendvédelem működését, három meghatározó oka lehet:

- Először említsem a közbiztonság és a belső rend védelméhez fűződő fokozott társadalmi érdekeket, amelyek az alaptörvényben államcélként kerülnek megfogalmazásra. Ennek megvalósítása a rendvédelmi szervek feladata. *A Határőrség az általános államcélokat az államhatár őrzésével, és rendjének fenntartásával teljesíti.*
- Másodszor utalok a büntető hatalomnak arra a természetére, amely szerint feladatait csak a legitim erőszak monopóliumának birtokában képes megvalósítani. Ez a monopólium az alapjogok korlátozásának lehetőségét is magában foglalja. *Az a mód, ahogyan egy demokratikus országban az ilyen jogkorlátozásokra sor kerülhet, megkívánja az alaptörvényi szabályozást.*
- Harmadszor a rendszerváltó országok történelmi tapasztalatai arra figyelmeztetnek, miszerint az erőszak-monopóliummal vissza lehet élni, az alkalmas az alkotmányos demokrácia veszélyeztetésére. A Határőrség alapfeladatainak Alkotmányba emelése a

erősíti azt a törvényességi kontrollt, ami *képes megakadályozni a rendészeti hatalom önkényes felhasználását.*

Nézzük meg ezek után azt, hogy milyen technikákkal lehetséges a rendészeti igazgatás alkotmányjogi alapjainak a megteremtése.

Az első megoldás az alapvető szabályoknak az alkotmánytörvényben történő megfogalmazása. Ez történt a Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. október 23.-án hatályba lépett módosításakor, amikor a *Rendőrség* a közbiztonság és a belső rend védelmezőjeként, mint önálló közigazgatási szerv-típus jelent meg³⁴. Mellette a *Határőrség* kettős jogállású szervezetként került meghatározásra, ezért az a fegyveres erők kategóriájába volt sorolható. A most idézett rendezés azonban fogalmi hiátusokat teremtett. Egyfelől az imént idézett 35. § h.) alpontja rendészeti szervekről is szólt, de az alaptörvény sem azok fogalmát nem írta le, sem az oda sorolható szervezeteket nem jelölte ki. Másfelől viszont az 1994.-től megkezdődött szervezeti törvényhozás (első példája ennek az 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről) bevezette a rendvédelmi szerv kategóriát, amelyet viszont az Alkotmány, egészen a 2004. évi módosításáig, nem használt. Ugyancsak nem definiálta a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok funkcióit és az oda sorolható szervezeteket. Azokról csak egy vonatkozásban tesz említést, nevezetesen, hogy „A fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.” (Alkotmány 40/A. § /4./ bekezdés)

A második módszer az alkotmányos demokrácia alapelveinek érvényre juttatása az állami szervek működésében. A *jog uralma, a hatalmi ágak megosztásának elve és az emberi jogok védelme* képezik ennek a láthatatlan alkotmánynak a sarokpontjait. Alaptörvényünk fogyatékosága azonban az, hogy a közigazgatásról egyáltalán nincs mondanivalója, holott éppen itt lenne az ideje, hogy a közszolgálatok hatósági tevékenységével szemben támasztott jogállami követelményeket ne egy „láthatatlan alkotmányból”, hanem az alaptörvény tételes rendelkezéseiből ismerjük meg.

A harmadik tényező, ami az európai jogfejlődés sajátosságának is tekinthető, az alkotmánybíróság határozatainak az alkotmányosság megteremtésében játszott központi szerepe. A magyar Alkotmánybíróság döntései „*az egyes jogszabályok alkalmazására kimondott úgynevezett alkotmányos követelmények meghatározásával immár a jogalkalmazást is közvetlenül kötelezte.*”³⁵

Az előbbieken összefoglalt szempontok alapján megírható a Határőrség tizenöt éves története az alkotmányfejlődés tükrében. A honvédelmi és a rendészeti feladatok világos elválasztásával, a rendészeti és a büntető hatalom jogági sajátosságainak érvényesítésével, a szervezeti és a szolgálati törvények megalkotásával a *Határőrség eddigi működése is megfelelt a demokratikus jogállami elveknek.* Ennek első szakaszát az 1989. évi alkotmánymódosítás vezette be, amit nevezhetünk a *kettős jogállás korszakának* is. A második szakasz a 2004. évi CIV. törvényben megfogalmazott alkotmánymódosítással kezdődik, amit a *kizárólagos rendvédelmi feladatkör* jellemez. Mindkét fordulat együttesen

³⁴ Ezt jelezte az Alkotmány korábbi 35. § (1) h) alpontja miszerint „*a Kormány irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését;*” továbbá az Alkotmány VIII. fejezete, ami a fegyveres erők és a rendőrség címet viselte.

³⁵ Sólyom László: A jogállami forradalomtól az EU csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei, És mi lesz az alkotmánnyal? Szerk.: Majtényi László, Miklósi Zoltán, Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004., 16. o.

hordoz politikai és szakmai tartalmakat. A kettős jogállás kialakítása a *rendszer váltás követelménye* volt, a kizárólagos rendvédelmi státusz elnyerését az *Európai Unióhoz történt csatlakozás* alapozza meg.

IV. A rendszerváltás és a rendészet

A rendészet demokratikus átalakításának politikai és jogi előfeltételeinek szövetéből két mozzanatot szeretnék kiemelni, az egyik a honvédelem és a rendészet kapcsolata a másik pedig a magyarországi rendszerváltás jellege.

1) A *honvédelem és a rendvédelem* minden politikai formációban, legyen az diktatúra vagy alkotmányos demokrácia, szorosan összekapcsolódó állami funkciók. Ennek a jelenségnek a kimutatása a rendészet és a hadtudomány kutatóinak feladata. Lássunk néhány érintkezési pontot:

- A rendészet kontinentális struktúrái (a francia-német minta szerint) a hadseregről váltak le és lettek a központi közigazgatás első professzionális formái. Ennek oka az volt, hogy a szakmai arculatot meghatározó két tényező: a veszélyelhárító feladatok és az eszközként ehhez alkalmazott legitim erőszak közös gyökerekből erednek.
- Rendkívüli helyzetekben, kivételes földrajzi környezetben és háborús időszakokban a két állami funkció közeledik egymáshoz, míg a társadalmi fejlődés kiegyensúlyozott korszakaiban, békés körülmények között, a civil szféra által úralt földrajzi környezetben élesen elkülönülnek.
- Megjelenhetnek olyan típusú veszélyek, amelyek elhárítása csak a honvédelmi és a rendészeti képességek együttesével hárítható el. (Sokan tipikusan ilyennek tartják a nemzetközi terrorizmust.)
- A rendészet önállósodását követően is megtartotta szervezetének katonai elvek szerinti felépítettségét, a szigorú hierarchiát és a parancs elsődlegességét³⁶.

A különbségek ugyancsak számottevőek, ez vonatkozik a veszélyhelyzetek nagyságára (totális és limitált) és az alkalmazott erőszak jellegére (minimális és a szükséges erőszak), valamint a tevékenység színtereire (látható és láthatatlan frontvonalak), a konfliktus idejére (rögtöni és elhúzódó), az alkalmazott eszközökre és azoknak a civil környezetre gyakorolt hatására. Diktatúrákban ezek a különbségek alkotmányos problémákat nem vetnek fel. (Tipikus, hogy az önkény a hadsereget a saját lakossággal szemben rendőrként, a meghódítandó területek lakosságával szemben pedig hadseregeként alkalmazza.)

Alkotmányos berendezkedésekben ellenben a két funkció, a honvédelem és a rendvédelem élesen elválik egymástól, mert csak ilyen módon érvényesíthetőek demokratikus rendszerek működési alapelvei (a jog uralma, a hatalmi ágak elválasztása és az emberi jogok tisztelete). Ennek pedig közjogi következményei lesznek:

³⁶ A 8/2004. AB határozat a fegyveres szervek közös vonásai között említi a következőket: „együtt alkotják a rendészeti igazgatás szervezetét, mindegyikük az ország külső és belső biztonsága és a közrend védelme, illetőleg fenntartása érdekében végzi tevékenységét, feladataik teljesítése során bizonyos feltételek között jogosultak jogkorlátozó intézkedéseket alkalmazni, az állam egyéb szerveihez képest erősebb bennük az alá-fölérendeltség, a vezetésben meghatározó szerepet játszik a parancs.”

- A rendészeti erőszak a jog uralma alatt áll, alkotmányos jogszabály határozza meg alkalmazásának feltételeit és formáját. A honvédelmi erő bevetése ellenben nem a jog, hanem a veszély keltette szükségletek szerint történí, ilyenkor a közjog nem korlátoz, hanem felhatalmaz³⁷.
- A rendészeti veszélyelhárítás, mint igazgatási intézkedések foglalata osztozik a közigazgatás általános elveiben (társadalmi részvétel, átláthatóság, szubszidiaritás, jogorvoslati elv, törvényességi kontrollok, az igazságszolgáltatás függetlensége), ezért ezen a területen a végrehajtó hatalom irányítási jogosítványai többszörösen korlátozottak. A haza fegyveres védelme ezzel szemben a közigazgatás általános elveinek felfüggesztését követeli meg, jelentősen megnövelve ezzel a kormány cselekvési szabadságát és felelőségét³⁸.
- A rendkívüli helyzeteket kivéve a Magyar Honvédség nem láthat el rendészeti feladatokat, a rendvédelem pedig nem rendelhető alá a honvédelmi igazgatásnak.
- A rendészeti szervezet hierarchiája és a parancs elsődlegessége nem kerülhet ellentmondásba a rendészet társadalmi rendeltetésével és rendészeti eljárások joghoz kötöttségével. (Véleményem szerint ezt az elvet az Alkotmánybíróság 8/2004. számú határozatának alábbiakban közölt indokolása nem tartotta szem előtt, ezért annak tartalmával nem is érthetek egyet.)³⁹ A militarista struktúra a fegyveres erők rendeltetészerű használatának, a harctevékenységnek adekvát kifejezője. (A 2004. évi CV. törvény 204 /1/ bekezdés a./ alpontja.)

Már korábban is hangsúlyoztam, hogy a kettős jogállás nem tekinthető alkotmányosan aggályos megoldásnak, ellenkezőleg éppen annak alaptörvénybe foglalása a biztosíték arra, hogy a honvédelmi és a rendészeti funkciók a velük harmonizáló közjogi szabályozásukat nyerjék el. (Nem is véletlen, hogy az elmúlt másfél évtizedben több alkotmány-konceptió készült, de egyik sem kívánt változtatni a kettős jogálláson.)

Szakmai szempontból ugyancsak nem jelent különleges helyzetet a honvédelmi és a rendészeti funkciók egyetlen szervezethez integrálása, részben azért nem, mert ezek az államhatárhoz kötődnek és ennyiben van közös nevezőjük, részben pedig azért nem, minthogy minden rendészeti szervre jellemző, hogy eltérő funkciókat gyakorol, amelyekhez eltérő szakmai tudásra, jártasságra és készségekre van szükség. (Különösen markánsan

³⁷ 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. (Alkotmány 19/E. §)

³⁸ Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2005. évi CV. törvény XIV. fejezetét a megelőző védelmi helyzet, a rendkívüli állapot, szükségállapot, az Alkotmány 19/E. §-a szerinti eset és veszélyhelyzet idején alkalmazható szabályokról.

³⁹ „Az Alkotmánybíróság ismét utal arra, amit már számos korábbi határozatában is kifejtett: a fegyveres szervek feladatainak a jellege, valamint az ezek elérését elősegítő szigorú alá- és fölérendeltségi viszonyok folytán a törvény a szolgálati jogviszonyban állók tekintetében tartalmazhat speciális, csak a fegyveres szerveknél indokolt, az általánosnál kötöttebb előírásokat. Ezért a jogszabályellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettsége, ami a civil szférában nyilván nem állná ki az alkotmányosság próbáját, önmagában, további vizsgálat nélkül nem tekinthető az Alkotmányba ütközőnek. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem menti fel a törvényhozót az alól a követelmény alól, hogy csak a fegyveres szervek sajátos feladatai által feltétlenül indokolt mértékben térjen el a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles tanúsítani.” (8/2004. AB határozat)

megkülönböztethetőek a közbiztonsági és a bűnüldözési műveletek, amelyek elválasztásában a Határőrség is megbízható gyakorlatot szerzett.) Ettől függetlenül 1989.-ben lehetett volna másképpen is dönteni, már akkor is adtak voltak egy kizárólag rendészeti típusú határőrizet szervezeti és működési feltételei. Hogy ez mégsem így történt, annak magyarázata a magyar (és mondhatjuk, hogy általában a kelet-európai) átalakulás sajátosságai keresendő. Ezt vesszük szemügyre a következőkben.

2) A *rendszerelváltás sajátosságait* a legplasztikusabban az Alkotmánybíróság határozata fejtette ki: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbtól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy "a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam". Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a "rendszerelváltás" politikai kategóriájának. Ezért a rendszerelváltás megkövetelte állami intézkedések értékelését nem lehet elválasztani a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciákban történelmileg kikristályosodott és az 1989. évi magyar alkotmányrevízió során is alapul vett követelményeitől. Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt.

Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerelváltás azt jelenti, és *jogi rendszerelváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges*, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg - az új jogalkotást tekintve - összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.” (11/1991 (III. 5.) AB határozat)

A legalitás talaján végrehajtott rendszerelváltás biztosította az állami szervek számára a folyamatosságot, ami a rendvédelem esetében azt jelentette, hogy az új jogállami értékeket a korábban kialakított szakmai tudás megőrzése mellett építhette fel. A változtatás kötelességét ellenben az a tény diktálta, hogy ez az átalakulás valóban forradalmi volt. (Az Alkotmánybíróság találó meghatározása szerint „jogállami forradalom” zajlott le.)

A Határőrség számára több kedvező körülmény is az átalakulás harmóniáját biztosította:

- A politikai és az állami funkciók szétválasztása könnyebben volt megvalósítható egy olyan szervezetben, amely korábban sem tagolódott be a belügyminisztérium szervezetébe. (Szemben a Rendőrség helyzetével és az ORFK 1990. előtti státuszával, amikor is az országos főkapitány egyben a minisztériumi apparátus tagja, miniszterhelyettes volt.)
- A Határőrségnek nem kellett megküzdenie azzal a problémával, hogy szervezetében összemosódtak volna állambiztonsági és közbiztonsági funkciók. (Az állambiztonsági szervezet 1956. után a rendőrség közjogi státuszát viselte, hivatásos állományú tagjai maguk is rendőrök voltak.)

- A Határőrség rendszerváltásban játszott pozitív szerepét meghatározta az a tény is, hogy a szabad Európa előtt „határnyitó” országnak minősültünk⁴⁰.
- A déli határokon kialakult háborús feszültség kellően indokolta a kettős jogállás fenntartását és erősítését.

Azok az adottságok, amelyek a múlt század kilencvenes éveiben a szakmai gyakorlat folyamatosságát biztosították, részben jelentőségüket veszítették, részben megszűntek, részben pedig fékező tényezővé váltak a további fejlődés útján. A pártállami múltba nyúló szervezeti sajátosságoknak napjainkban már nincs jelentőségük, a déli határtérségek háborús fenyegetettsége megszűnt, a „határnyitó ország” szerepéből származó politikai előnyök elenyésztek.

V. A kettős jogállás megszűnése, a Határőrség rendvédelmi státusza

1) A *Határőrséggel szemben* megfogalmazódó új követelmények teljesítését a kettős jogállás kifejezetten hátráltatta. Persze jó lenne pontosan tudni, hogy melyek ezek az új követelmények. Minthogy erről a kormányzatnak világosan megfogalmazott stratégiai elgondolása nincs, csak következtethetünk néhány új elvárásra:

- A *rendvédelem szolgáltató* szerepének erősítése a civil közigazgatáshoz való közelítést feltételezi, ami a fegyveres erőként működő szervezet számára nehézségekkel járhat.
- A *rendvédelem joghoz kötöttsége* akkor tud érvényesülni a leghatékonyabban, ha a közjogban szabályozott rendvédelmi hatáskörök homogenitást mutatnak, és nem keverednek a közjogi kötöttségeket nem viselő katonai feladatokkal⁴¹.
- A *különböző rendvédelmi szervek közötti kooperáció* az azonos jogállású szervezetek esetében kevesebb problémát vet fel, mint akkor, ha az eltérő jogállásból adódó korlátokra is figyelemmel kell lenni. (Pl. csapaterő közrendvédelmi alkalmazása)
- A rendvédelmi szervként való meghatározás egyáltalán nem kívánja meg a *Határőrség belső működésére jellemző katonai függelmi viszonyok felülvizsgálatát*, annál inkább nem, mert a magyar rendvédelmi szervezet jelenleg katonai struktúrában működik, ami a rendőrségre és a többi rendvédelmi szervezetre egyaránt jellemző⁴².

⁴⁰ Ritecz György: A magyar Határőrség szerepe az európai biztonságban. In: Tanulmányok a „Magyar Határellenőrzés – európai biztonság” című tudományos konferenciáról (szerk. Hautzinger Zoltán). Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 24. o.

⁴¹ „Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a bűnmegelőzéshez fűződő érdeket a jogállamiságból következő olyan alkotmányos célként ismerte el, amelynek biztosítása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. Minden esetben hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében. [20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 92.; 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 195.; 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 199-200.] [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 533.]

⁴² Az Alkotmánybíróság már a 65/2003. (XII. 18.) AB határozatában a rendőri intézkedés eredményessége feltételeinek elemzése során kifejtette: ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendőri eszközökkel eredményesen védhető legyen, a belső rend és közbiztonság felett örökös szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani. Ez a közösség érdekét szolgáló követelmény indokolja az Rtv. 19. § (1) bekezdésének azon rendelkezését, amely szerint a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedéseknek köteles magát mindenki alávetni és a rendőr utasításainak engedelmeskedni. A rendőri intézkedés jogszerűségének feltételezése nem más, mint egy törvényes vélelem, amely azonban ellenbizonyítás révén utólagosan megdönthető, tehát a jogorvoslásnak a lehetősége adott. (ABH 2003, 707, 721.)

- A költségtakarékos rendvédelmi igazgatás egyik kulcsa a párhuzamos feladatok integrációja (bűnüldözés, rendészeti veszélyelhárító beavatkozások), de ez az integráció csak azonos jogállású szervezetek között valósítható meg. Hasonló eredménye lehet a funkcionális feladatok (anyag- pénzügyi gazdálkodás, humán erőforrás kezelés, szakoktatás, stb.) összevonásának is.
- A rendvédelem uniós együttműködésének alapformáit (Europol, schengeni kritériumok) az egységes rendészeti szervezetben jóval könnyebb megvalósítani, mint abban az esetben, amikor a rendészeti és a honvédelmi feladatok egyetlen szervezetben koncentrálnak.

2) A kettős jogállás megszüntetése és az uniós csatlakozás között nincs direkt kimutatható kapcsolat. Az a feltételezés sem bizonyult megalapozottnak, hogy az uniós elvek a rendvédelem demilitarizálását kívánják meg. Ez nem azt jelenti, hogy távlatokban nem lenne kívánatos Cseresnyés Ferenc külföldi szakirodalmi hivatkozása, miszerint „A teljes demilitarizálásnak, a világos kompetencia elhatárolásoknak és a határvédelem minden aspektusa központi koordinálásának kell központi követelménynek lenniük a SZBJT-be (a szabadság, a biztonság és a jog térsége kifejezésnek, az Unió alkotmányszövegében alkalmazott formulának a rövidítése, a szerző megjegyzése) történő sikeres integráció vonatkozásában.”⁴³

Érdemes alaposabban tanulmányozni az uniós alkotmányszöveget:

„Az Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és figyelembe veszik a tagállamok eltérő jogi hagyományait és jogrendszereit.

Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. E fejezet alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.

Az Unió a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedésekkel, valamint a rendőri, az igazságügyi és az egyéb, hatáskörrel rendelkező hatóságok koordinációjára és együttműködésére irányuló intézkedésekkel, továbbá a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése és –amennyiben szükséges – a büntető jogszabályok közelítése révén a biztonság magas szintjének garantálásán munkálkodik.” (158. cikk)

Az Európai Tanács meghatározza a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségén belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat.

A tagállamok nemzeti parlamentjei a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglalt külön szabályoknak megfelelően gondoskodnak arról, hogy a benyújtott jogalkotási javaslatok és kezdeményezések összhangban legyenek a szubszidiaritás elvével. A tagállamok nemzeti parlamentjei részt vehetnek az Europol politikai ellenőrzésében, valamint az Eurojust tevékenységének értékelésében. (159 - 161.cikk)

⁴³ Cseresnyés Ferenc: A Magyar Köztársaság integrálása a szabadság, a jog és a biztonság térségében. In: Tanulmányok a „Magyar határrelőrzés – európai biztonság” c. tudományos konferenciáról (szerk. Hautzinger Zoltán). Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 43-52. o.

A Miniszterek Tanácsa a Bizottság javaslata alapján európai rendeleteket és határozatokat fogadhat el, amelyekben megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint a tagállamok a Bizottsággal együttműködve – különösen a kölcsönös elismerés elvének teljes körű alkalmazását elősegítendő – elvégzik az e fejezetben említett uniós politikák tagállami hatóságok általi végrehajtásának objektív és pártatlan értékelését. Az értékelés tartalmáról és eredményéről tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a tagállamok nemzeti parlamentjeit. (162.cikk)

A belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés Unión belüli előmozdításának és erősítésének biztosítására egy állandó bizottság jön létre a Miniszterek Tanácsának keretében. A bizottság munkájáról folyamatosan tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a tagállamok nemzeti parlamentjeit.” (163.cikk)

Nem kétséges, hogy a belügyi és a bűnüldözési terület leginkább integrálódott ágazata a határőrizet, ugyanakkor az integrálódás szervezeti formája az Europol, valamint a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködésének részletesen kimunkált formái a rendőrségi kompetenciák primátusát mutatják. Annak azonban továbbra sincs akadály, hogy a nemzeti törvényhozás eldöntse, hogy mely hatóságokat tekint bűnüldöző szerveknek. (Lásd a nemzetközi bűnügyi együttműködésről szóló 2002. évi LIV. törvény 2. § miszerint törvény alkalmazásában: magyar bűnüldöző szerv: a Rendőrség, a Határőrség, a Vám- és Pénzügyőrség bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatot ellátó szervei, a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, valamint törvény alapján bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatok végzésére feljogosított, nemzetközi együttműködésre is felhatalmazott más szerv.)

Az európai integráció a rendvédelem területén a tagállamok nagy cselekvési szabadságát biztosítja, ugyanakkor azonban az Alkotmány egyetemes követelményeket állít a demokratikus társadalmak rendészeti igazgatásával szemben. A következőkben röviden ezt tekintjük át.

VI. Az alkotmányos rendvédelem fogalma

Mint ahogy a 2004 évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítással a rendvédelem immár az alkotmánytörvény rangjára emelt normatív fogalommá lett, szükséges annak tartamát meghatározni. A definiálás ugyanis nem a jogalkotás, hanem az elmélet dolga. A jogtudománynak van használható rendvédelem fogalma, amely szerint a közigazgatásnak arról az ágazatáról van szó, ami jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági kényszer eszközeivel védi a társadalmat⁴⁴. A rendvédelem számára a közrend egyfelől a védelem tárgya, amely felett őrködni kell, másfelől a védelem formája, amelyet minden eljáró tagjának be kell tartania. (A közrendet nem lehet a közrendhez tartozó normák megsértésével védelmezni.)

A hatályos joganyagban azonban a rendészet és a rendvédelem fogalmak gyakran keverednek. A rendészeti szakirodalomban a két fogalmat szinonimaként alkalmazzák. Azt azonban a klasszikus rendészet definíció híveinek el kell ismerni, hogy az Alkotmány 2004. évi, továbbiakban ismertetett módosítása a rendvédelem kifejezést részesíti előnyben. (A

⁴⁴ Szamel Lajos: Jogállamiság és rendészet. Rendészeti Szemle. 1992/3. 11. o.

rendészet-rendvédelem fogalmi páros tartalma tekintetében a szakirodalomban heves vita bontakozott ki, amelynek bemutatására itt nincs terünk.)⁴⁵

Az Alkotmány a társadalmi, politikai és gazdasági berendezkedés alapjait, az állampolgárok jogait és kötelezettségeit, valamint az államszervezet felépítésének és működésének fő elveit határozza meg. Ezek együtt alkotják az alkotmányos rendet. Az alaptörvényből levezethető kategória egyfelől szűkebb a közrendnél, mert kizárólag a társadalmi berendezkedés fundamentumaira terjed ki, másfelől szélesebb is annál, mert az egész jogrend alkotmányosságát hivatott biztosítani.

Túl az előbbieken, az alkotmánytörvény a közrend oltalmazásának a kereteit is kijelöli, részben azzal, hogy intézkedik azokra az esetekre, amikor a közrend fokozott veszélynek van kitéve (szükségállapot, rendkívüli állapot veszélyhelyzet, legújabbban pedig a megelőző védelmi helyzet), részben azzal, hogy felvázolja azt az állami struktúrát, amelynek feladata a közrend oltalmazása. Ebben a struktúrában a hatályos magyar Alkotmány a kormányt helyezi a központba, amikor intézkedési kötelezettséget ír elő a számára, minden olyan esetben, amikor a közrend és a közbiztonság oltalmazása azt szükségessé teszi. Ami a végrehajtó hatalom ilyen irányú teendőinek a tartalmát illeti, az alaptörvény arra csupán közvetetten ad iránymutatást – a szükségállapot és a rendkívüli állapot kihirdetésekor indokolt azonnali kormányzati döntésekből levezethetően – amikor úgy fogalmaz: a kormányzat védelmi intézkedéseinek a fenyegetéssel arányosnak kell lenniük, és a végrehajtásuk az erre felkészített erők igénybevételével történhet meg. (A többször módosított Alkotmány 19/E. §) Ami már most az említett erőket illeti, az Alkotmány 40/A. §-a a Magyar Honvédségről és a rendvédelmi szervekről szól. A Magyar Honvédség feladatát a haza katonai védelme. A Határőrség őrzi az államhatárt és gondoskodik rendjének fenntartásáról. A rendőrség alapvető küldetése, az Alkotmány idézett paragrafusára szerint „a közbiztonság és a belső rend védelme”.

Azt tehát nem mondhatjuk, hogy a közbiztonság jogon kívüli kategória, de az állítható, hogy valójában a közigazgatás elé állított államcélként értelmezhető, amiből sem a rendészeti hatósági tevékenység jogi feltételei, sem pedig annak formája nem ismerhető meg⁴⁶. Az államcél meghatározása alkotmányjogi szabályozási tárgy. A rendészeti intézkedés jogi feltételeinek és formájának a kifejtése a közigazgatási jogra vár.

⁴⁵ Parádi József: Rendvédelem vagy rendészet? Belügyi Szemle, 2001/2. szám.

⁴⁶ A magyar közigazgatási jog egyetemi tankönyve szerint: „A közrend fogalmának, tartalmának valamennyi megközelítésénél mindenesetre tényként alapul kell venni: sem az alkotmány, sem a rendészet legfőbb szerveként kezelt rendőrség alaptörvényének feladat-meghatározásánál a jogalkotók nem használják a közrend kategóriáját. Ellenben az alaptörvényünk rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság rendőrségének feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. Ebből pedig az következik, hogy a közrenddel szemben a közbiztonság a jogi tárgy, azaz a rendészeti jog nem operál a közrenddel.” Magyar közigazgatási jog, Különös rész. (szerkesztette: Ficzer Lajos - Forgács Imre) Osiris Kiadó, Budapest, 2004., 402. o.

Nem vitatva ezt a fejtegetést, csupán arra utalunk, hogy a rendészettel foglalkozó jogtudomány ettől függetlenül élhet a közrend fogalmával, ha úgy találja, hogy annak felhasználásával a rendészet működése pontosabban leírható. (Lásd Szamel Lajos és mások munkásságát) Az pedig kiegészítésre szorul, hogy mit ért a tankönyv a közbiztonságon, mint „jogi tárgyon”? Álláspontunk szerint a közbiztonság, mint jogi tárgy védendő értékek összessége, amelynek azonban a rendészeti jog nem a sérthetlenségét kívánja biztosítani (amint azt a büntetőjog teszi), hanem oltalmát államcélként határozza meg. Ezért kerül ez a fogalom az Alkotmányba és ezért hiányzik belőle a közrend kategória, ami utóbbi a közjog által szabályozott valamennyi életviszonyt magában foglalja, azokat is, amelyek messze nem fundamentális jelentőségűek. További értelmezést igényelne a belső rend fordulat, ami valóban a nemzetbiztonsági védelem tárgyaként határozható meg. E fogalommal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az 1989-es alkotmánymódosítás idején az állambiztonsági szervek még az egységes rendőrség szervezetén belül foglaltak helyet, ezért indokolt volt, hogy az alkotmányvédelem és a szuverenitással kapcsolatos feladatok (kémelhárítás, hírszerzés) a rendőrséghez kerüljenek. Ez a megoldás azonban egyre kevésbé tartható az

Az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának megítéléséhez megkísérelte a közbiztonság fogalmi megközelítését. Egyik határozatában erről a következőket állapította meg: „A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg [pl. a büntetőjogi és szabálysértési felelősségnél a Btk., az 1999. évi LXIX. törvény és a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet szabályaiban], hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét (pl. az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. tvr.-ben), hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel (pl. a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény szabályaiban).

A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet.” Így általánosságban nem jelölhető meg valamely alapjog korlátozásának okaként. szabadságát és a sajtószabadságot, amikor a közlésre szánt anyag nyilvánosságra hozatalát megakadályozhatóvá teszi a közbiztonság védelmében.” (13/2001. (V. 14.) AB határozat)

Az Alkotmány kijelöli a védelemre rendelt szervezetek helyét az állam építményében. A honvédséget, a határőrséget és a rendőrséget azonos típusba tartozó fegyveres szervnek tekinti. Az a mód, ahogyan az alaptörvény megoldja ezt a szabályozását, arra utal, hogy kívánatosnak tekinti, miszerint a hadsereg és a rendvédelmi szervek állami intézményekként, centralizált felépítéssel, hierarchikus rendben, katonai elvek szerinti szolgálati viszonyokban, a civil közigazgatástól elkülönülve működjenek⁴⁷. (Nézetünk szerint ez az alkotmányos megoldás hívta életre a rendvédelemnek azt a szakirodalmi értelmezését, amely szerint a rendőrség eltávolodása a civil közigazgatástól normális és helyénvaló dolog, és amelyet a 2004. évi alkotmánymódosítás csak megerősített.)

Az Alkotmány egészen a 2004. évi CIV. törvényben kihirdetett módosításáig, sehol nem használta a rendvédelem kifejezést. A most hivatkozott változtatással viszont az alaptörvény VIII. fejezetének címe, ami addig a következő volt: „A fegyveres erők és a rendőrség” „A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek” fordulatra változott. Ennek megfelelően a VIII. fejezetet nyitó korábbi 40/A. § szövegét az alábbi rendelkezések váltották fel:

„(1) A Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésekből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.

(2) A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.

önálló nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozásával. (Noha némi indokoltsága jelenleg is van, minthogy az állam elleni bűncselekmények a rendőrség nyomozóhatósági hatáskörébe tartoznak, ez pedig inkább a belső rend, mint a közbiztonság kategória alá rendezhető-, a büntető igazságszolgáltatást előkészítő tevékenység.)

⁴⁷ A 8/2004. AB határozat a fegyveres szervek közös vonásai között említi a következőket: „együtt alkotják a rendészeti igazgatás szervezetét, mindegyikük az ország külső és belső biztonsága és a közrend védelme, illetőleg fenntartása érdekében végzi tevékenységét, feladataik teljesítése során bizonyos feltételek között jogosultak jogkorlátozó intézkedéseket alkalmazni, az állam egyéb szerveihez képest erősebb bennük az alá-fölérendeltség, a vezetésben meghatározó szerepet játszik a parancs.”

(3) A Határőrség alapvető feladata az államhatár őrzése, rendjének fenntartása

(4) A Magyar Honvédség feladatairól és a rá vonatkozó részletes szabályokról szóló, továbbá a Rendőrségről, a Határőrségről, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az előbbiekkal függenek össze az alkotmánytörvény további módosulásai:

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h./ alpontjának új szövege: „A Kormány irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését...”

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdése m) alponttal egészült ki:

„A Kormány a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be...”

A most tárgyalt alkotmánymódosításnak egyik jellemzője, hogy a rendvédelmi szerv fogalmat alaptörvényi rangra emelte, azon belül a rendőrséget és a határőrséget önálló alrendszernek fogja fel, amelyek a közigazgatás mellett önálló entitások, a civil közszolgáltatásnak semmiképpen nem részei. Az Alkotmány szakít a rendészet szóhasználatával is. [Alkotmány új 35. § (1) bek. h) alpont] Ehhez képest viszont szól a közigazgatásról (35. § /1/ bekezdés új m/ alpontja), amelynek tartalmát az alaptörvény sehol nem fejti ki, miként hallgat a rendvédelem tartalmáról is. A terminológiai bizonytalanság részben megoldható azáltal, hogy a rendvédelmi szervezeti törvényeket a most hatályos Alkotmány rendelkezéseihez kell igazítani. Különösen igaz ez az államhatár védelméről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvényre, amelyet teljes egészében újra kell kodifikálni. Persze az alkotmánymódosítás fényében felvethető az is, hogy a vám- és pénzügyőrség, valamint a büntetés-végrehajtási testület tekinthető-e a jövőben rendvédelmi szervek, annál is inkább, minthogy az Alkotmány csak a rendőrséget és a határőrséget jelöli ekként. Van még egy további következtetés is, miszerint a határőrség önállósága alkotmányos szabályon nyugszik, ezért a rendőrséggel való integrációja a távolabbi jövőben csak alkotmánymódosítással, avagy egy új alkotmány megszületésével válik lehetségessé. Mindazonáltal nem kerülhetem el az állásfoglalást egy most bontakozó vitában, amelynek egyes résztvevői a jelenlegi alaptörvényt nem tekintik ideiglenesnek és ezért nem is tartják indokoltnak az alkotmányozást, míg mások az ideiglenességet tényként kezelik, és annak felszámolását az új alaptörvénytől várják.

Álláspontom szerint az alkotmányozásra szükség van, de az nem merülhet ki csupán egy új alaptörvény megszövegezésében. Ma az alkotmányos berendezkedés leginkább átalakításra váró része a közigazgatás és az igazságszolgáltatás, mert ezek a nagy rendszerek az elmúlt tizenöt év során „sikeresen” ellenálltak azoknak a reform kísérleteknek, amelyek működésüket az alkotmányos jogállam elvei szerint kívánták volna átalakítani.

Ami a közigazgatást illeti, három szorosan összefüggő kérdésre kell választ találni a XXI. század első évtizedében: a közigazgatási szolgáltatások eredményessége és hatékonysága, a közigazgatási szolgáltatások területi elosztása, és végül az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése. Ezeket a kérdéseket nem lehet elválasztani egymástól, megoldásuk pedig közjogi formákban történhet, ami kétharmados törvények megalkotását (módosítását) feltételezi. Mindez politikai konszenzust igényel, amely nélkül a munkát

elkezdeni sem szabad. A feladat továbbá közigazgatási szakjogász felkészültséget igényel, ezért a jogtudománynak a képviselői nélkül ezen a területen csak torzók szülehetnek.

A rendvédelmi igazgatás vonatkozásában eldöntendő, hogy az visszaintegrálódik-e a civil közigazgatáshoz, vagy megtartja-e jelenlegi katonai szervezetét és elkülönültségét⁴⁸. (A szolgálati törvény 2005. évi módosítása az utóbbi irányt követi.) Ebben a kérdésben a politikai hatalomnak párbeszédet kell folytatnia a rendvédelmi szakmákkal és a civil társadalommal. (1990-ben ezt a tanácsot adta a Team Consult cég, amelyik az európai rendőrségek modernizációjában nemzetközi rangot szerzett magának. Ennyi idő után már érdemes lenne ezeket az ajánlásokat komolyan venni, és a kor igényeihez igazítani.)

A nemzetbiztonsági igazgatás átalakítása ugyancsak napirendre tűzhető. Kérdés lehet, hogy ez a megsokszorozott apparátus kerüljön-e vissza rendészeti igazgatás nagy rendszerébe, ugyanakkor szabaduljon meg a rendszeridegen bűnüldözési feladataitól, szervezeti működésében, pedig érvényesüljenek az ésszerű hatékonyság és a feladatok koncentrációjának a követelményei.

Az igazságszolgáltatás szervezetének követnie kellene a büntetőeljárás reform támasztotta követelményeket, ami azt feltételezi, hogy a bűnüldözés apparátusa szüntesse meg jelenlegi széttagoltságát, távolodjon el a végrehajtó hatalomtól és kerüljön szervezeten is az ügyészséghez. Egy olyan ügyészséghez, amely maga is alkalmazkodik a büntetőeljárás reformjához, szakirányú működésében, a vádemelésben és a vádképviseletben feladja a hierarchikus irányítás elvét, biztosítva ezzel azt, hogy a vádról döntő ügyész autonómiája közelítsen a bírói függetlenséghez.

Ilyen államépítő program birtokában valóban érdemes egy új alkotmányozás elindítása. E program nélkül a jelenlegi rendszer minden átalakítása „felettből kockázatos”.

⁴⁸ „258/A. § (1) A biztonsági ellenőrzést, külön jogszabályban meghatározottak szerint a szolgálati jogviszonyt létesíteni kívánó fegyveres szerv, a szolgálati viszony fennállása alatti ellenőrzést a fegyveres szerv és az RSZVSZ végzi.

(2) A biztonsági ellenőrzés elrendelésére a felvételt megelőzően az illetékes miniszter által meghatározott szerv, a szolgálati viszony fennállása alatt az állományilletékes parancsnok jogosult.

(3) A szolgálati viszony fennállása alatt a biztonsági ellenőrzést az illetékes miniszter által meghatározott beosztásokban legalább öt évente végre kell hajtani. Soron kívül, illetve más beosztásban lévők ellenőrzésére akkor kell intézkedni, ha az állományilletékes parancsnok tudomására jutott adatokból kifogásolható életvitelre, vagy a törvényes és befolyásolástól mentes szolgálatellátást veszélyeztető körülményre lehet következtetni.

27. § A Hszt. 258/B. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„258/B. § Az RSZVSZ az ellenőrzés végrehajtásáról – az ellenőrzött személy előtt leplezett módon – kép- és hangfelvételt készíthet, amelyek csak az ellenőrzés célja érdekében használhatók fel.”