

A HATÁRŐRSÉG ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA

I. Bevezető gondolatok¹³

A határőrségre vonatkozó alkotmányos szabályok viszonylag rövid múltra tekinthetnek vissza. Ha megnézzük az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) eredeti szövegét, abban csupán a hadüzenetről és a békekötésről találunk rendelkezéseket. Később, az 1972. évi átfogó alkotmánymódosítás egészítette ki a szabályozást a háború és az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély kihirdetésére, a Honvédelmi Tanács létrehozatalára és kivételes hatalommal való felruházására vonatkozó hatásköri szabályokkal. Az Alkotmány sem a honvédség, sem a határőrség irányítására és vezetésére, sem pedig alkalmazásuk normatív tényállására vonatkozó szabályokat nem tartalmazott. A korabeli politikai viszonyok között a fegyveres erők békebeli működése irányításának és alkalmazásának parlamenti ellenőrzésére vonatkozó alkotmányi szabályozás igénye fel sem merült.

1988 őszén az MSZMP vezető testületei és a Kormány határozatot hoztak az új alkotmány kidolgozásáról. Az alkotmány szabályozási elveinek tervezete 1989. január 30-án készült el az Igazságügyi Minisztériumban. Az új alkotmány koncepcióját márciusban fogadta el az Országgyűlés. Ebben még semmilyen elképzelés nem szerepelt az – akkori terminológia szerint – fegyveres erők és rendészeti szervek szabályozásáról.

Az MSZMP vezetése 1989 áprilisában utasította a Kormányon keresztül az Igazságügyi Minisztériumot, hogy készítsen elő törvényjavaslatot a köztársasági elnök intézményének mielőbbi létrehozásáról. A tárca alkotmánymódosító törvényjavaslat formájában tett eleget a felkérésnek, és ebben az Országgyűlésre és más állami szervekre vonatkozóan is szerepeltek új rendelkezések, de a jelen tanulmányban tárgyalt témakör e tervetből is hiányzott.

A fordulat a Háromoldalú Politikai Egyeztető Tárgyalások megindulásával következett be. Az I/1-es munkabizottság feladata volt az Alkotmány áttekintése és az Alkotmánybíróság létrehozásának megtárgyalása. A munkabizottság tárgyalási anyagául az IM által elkészített törvénytervezetek szolgáltak. A tárgyalófelek közötti szembenállás – az Ellenzéki Kerekasztal az 1990-ben esedékes általános országgyűlési választások előtt nem kívánt átfogó alkotmánymódosítást, nem kívánta létrehozni a köztársasági elnöki intézményt és az Alkotmánybíróságot – egy idő után együttműködéssé alakult át. Az MSZMP tárgyalódelegációjában ülő kormányzati tisztviselők – beleértve jelen tanulmány egyik szerzőjét – indítványára elfogadást nyert az az elv, hogy a tárgyalások eredményeképpen hozzanak létre alkotmánybírósági védelemre érdemes alkotmányt. Ennek keretében merült fel az ország védelmével, valamint a fegyveres erőkkel kapcsolatos alkotmányos szabályok megalkotásának gondolata.

¹³ E tanulmány készítése során felhasználtuk dr. Fehér József tábornok úr, a Honvédelmi Minisztérium volt közigazgatási államtitkára felkérésünkre készített tanulmányának néhány gondolatát is. Ezúton is megköszönjük szíves közreműködését.

Az összesen három hónap alatt – 1989. június 18. és szeptember 18. között – lezajlott tárgyalások szakértői szintjén – augusztusban – kettő ülést szenteltek e témaköröknek. A végül október 18-án az Országgyűlés által elfogadott és október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás – ami tulajdonképpen létrehozta az új köztársasági alkotmányt – nem változtatott a szakértői javaslatokon.

II. A Határország és az alkotmányrevízió

1. A rendszerváltozást előkészítő politikai egyeztető tárgyalások idején sem a hatalom, sem az ellenzék képviselőinek nem volt határozott elképzelésük a jövő biztonságpolitikai feltételeit meghatározó körülményekről. Bár napirenden volt hazánknak a Varsói Szerződésből való kilépése és a szovjet csapatok kivonása, sőt felmerült a Varsói Szerződés közeli felbomlása, a volt szövetséges államokhoz fűződő viszony korrekció és barátságos jellegének megőrzése, továbbá 1989 nyarán a várható reakciók előrelátásának hiánya miatt a konkrét politikai célok – pl. a NATO-hoz való csatlakozás – megfogalmazásától még mindenki tartózkodott.

2. Ugyancsak befolyásolta a korszak biztonságpolitikai feltételeinek értelmezését az a körülmény, hogy Európa még Jugoszlávia felbomlása és a délszláv háború kitörése előtt volt. Magyarországon kevesen gondolhattak arra, hogy e térségben, közvetlenül határainknál hosszantartó, véres polgárháború kitörésére kerülhet sor. Generációnk számára a II. világháború már csak történelem volt, a közvetlen veszély lehetőségét nem érzékeltük.

3. A fent kifejtettek következtében Magyarország biztonsága feltételeinek megteremtését általánosságban nemzeti keretek között, ha nem is a kinyilvánított semlegesség, de mindenképpen szövetségi rendszereken kívüli körülmények közepette gondolta el.

4. Az 1989. évi köztársasági alkotmány egyik vezérgondolata az Országgyűlés jogainak helyreállítása volt, mintegy a pártállam idején történt teljes mellőzés kompenzációjaként. A demokratikus jogállam Országgyűlésének szerepkörére vonatkozó képzetek Magyarországon azonban csak doktrinális elképzelésekből és semmiképpen nem gyakorlati tapasztalatokból táplálkozhattak, ezért a Parlament törvényhozói és a kormányzat politikai ellenőrzésével kapcsolatos funkcióinak gyakorlati megjelenítése – nem csupán a honvédelemre vonatkozó szabályok tekintetében – néhány esetben átcsúszott a kormányzás fogalmi terebélyezésére is, tehát az Országgyűlés a kormány gyakorlati tevékenységének területére vonatkozó hatáskört is kapott. Más szavakkal: a hatékonysággal szemben az alkotmányos garanciák megteremtése élvezett elsőbbséget.

5. A rendszerváltozás alkotmányos feltételeit nem egy új alkotmány, hanem a régi módosítása tartalmazta. Ebből következően az alkotmánytörvénybe bekerülő új intézményeket létrehozó szabályok is a régi törvény szerkezetébe illesztve születtek meg: részben az Országgyűlés hatásköri szabályait egészítették ki, vagy azt követő szerkezeti helyre kerültek, részben a köztársasági elnöki intézményt szabályozó rendelkezéseket, részben pedig a végrehajtó hatalomra vonatkozó szabályokat gazdagították. Magától érthetően ez a szerkezeti felépítés az új intézményekre vonatkozó szabályok koherenciájával kapcsolatos kodifikációs követelmények érvényesítésének nem kedvezett.

III. A Határőrségre vonatkozó alkotmányi szabályozás fejlődése

1. Az 1989. évi XXXI. törvény a fegyveres erők gyűjtőfogalom alatt szabályozta a honvédséget és a határőrséget. A fegyveres erők részeként a határőrségnek is a köztársasági elnök lett a főparancsnoka, de konkrét irányítási jogosítványok nélkül. A tényleges irányítás a Kormány hatáskörébe tartozik, a közvetlen irányító – törvény alapján – a belügyminiszter. A határőrség számára a köztársasági alkotmány külön nem fogalmazott meg feladatot. Mint fegyveres erő, a honvédséggel közös feladata volt a haza katonai védelme. A fegyveres erők határátlépésére, belföldi és külföldi felhasználására egységes szabályok vonatkoztak, ezért ezek a határőrségre is kiterjedtek.

2. Látszólag jelentős változást hozott az 1993. évi CVII. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás is. Fegyveres erőként a Határőrség alapvető feladata maradt a haza katonai védelme, de ez a rendelkezés kiegészült azzal, hogy rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását. Az így módosított alkotmány alapozta meg a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvényt, amely az első modern kori önálló törvényi szabályozás a Határőrségről. E törvény kimondja, hogy „a Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezett fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezése, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre”. Valójában a Határőrség az alkotmány módosítása előtt is rendészeti feladatokat végző fegyveres szervezet volt, ellátta az államhatár őrzését, a határrend fenntartását és a határforgalom ellenőrzését. Az alkotmánymódosítás éppen azt célozta, hogy mindkét típusú feladata jelenjen meg az alaptörvényben is. Ezáltal egyrészt megindulhatott a Határőrség határrendészeti szervvé való továbbfejlesztése, másrészt pontosítani lehetett fegyveres erő mivoltából adódó feladatait: az országhatárok közvetlen védelme erőszakos, jogellenes határmenti cselekmények, fegyveres határsértések (incidensek) esetén, amelyek elhárításához nem kell elrendelni sem a szükségállapotot, sem a fegyveres erők alkalmazását.

E szabályokból az is következett, hogy ha az országot idegen hatalom támadása éri, a határőrség megfelelő határvédelmi egységeit be kell építeni a fegyveres erő kötelékébe, hogy egységes katonai irányítás alatt a honvédséggel együtt vegyen részt a védelmi hadműveletek végrehajtásában.

3. A következő, a Határőrséget is érintő alkotmánymódosítás hazánk NATO-hoz történő csatlakozása miatt vált szükségessé. A 2000. évi XCI. törvény egyszerűsítette a fegyveres erők alkalmazására, felhasználására, határátlépésére és külföldi állomásoztatására vonatkozó szabályokat, lehetővé téve a NATO tagságból eredő kötelezettségek gyakorlati teljesítését. A fegyveres erők feladata kiegészült a nemzetközi szerződésből (NATO) eredő kollektív védelmi feladatok ellátásával.

4. A Határőrség jelenlegi jogállását a 2004. évi CIV. – alkotmánymódosító – törvénnyel nyerte el. E törvény megszüntette a fegyveres erők fogalmát. Katonai szervezet egyedül a Magyar Honvédség maradt, a korábban a fegyveres erőkre vonatkozó rendelkezések címzettje egyedül ez a szervezet lett. Megszűnt a Határőrség kettős rendeltetése: kizárólag rendvédelmi szervként működik tovább, e minőségében sem kell ellenőriznie azonban a határforgalmat. Az államhatár őrzése, rendjének fenntartása keretében fel kell lépnie a

határc incidensek ellen, de háború idején nem integrálódik a Magyar Honvédség rendszerébe, hanem a rendőrséggel és a többi rendvédelmi szervvel együtt a védelmi tervben meghatározott rendvédelmi feladatokat látja el. Apró szépséghiba: az alkotmány módosítása 2005. január 1-jén hatályba lépett, a határőrizeti törvény módosítása azonban a mai napig elmaradt. Ha minden igaz, azóta egyébként megtörtént a katonai jellegű egységek felszámolása, a katonai jellegű fegyverzet és eszközök átadása, eladása.

5. Megemlítendő végezetül, hogy a rendszerváltozás óta a Határőrségre vonatkozó rendelkezéseket minősített többséggel elfogadandó törvényben kell szabályozni. A politikai tevékenység is korlátozás alá esett. Jelenleg a hivatásos állományú határőr (katona, rendőr, nemzetbiztonsági szolgálat tagja) nem lehet tagja pártnak és politikai tevékenységet sem folytathat. A nem hivatásos rendvédelmi állományú határőr pártban való tevékenységére kétharmados törvényi korlátokat állapíthat meg.

IV. A Határőrség és a rendvédelem az új Alkotmányban

Az Igazságügyi Minisztérium célul tűzte ki, hogy a 2002-2006-os kormányzati ciklus végére kialakítsa az új Alkotmány normaszövegének tervezetét, mégpedig olyan állapotban, hogy az a parlamenti pártok közötti vita érdemi alapja lehessen. Az új Alkotmány megalkotására több okból is szükség volna: ilyen például a jelenlegi alaptörvény számozása (1949. évi XX. törvény), ami a kommunista rendszerre utal vissza. További ok, hogy a hatályos Alkotmány saját magát is ideiglenesnek deklarálja. Az új alaptörvény iránti igényt erősíti hazánk uniós csatlakozása, az Alkotmány szövegének egységesítése illetve arányosítása. Szükséges egyes hiányzó kérdések – közpénzügyek, államigazgatás – alkotmányi rendezése, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatából eredő főbb elvárások hasznosítása is.

Az új Alkotmányban a határőrségre vonatkozó elképzelések is kifejezésre jutnának, az alábbi elgondolások, szempontok szerint.

1. A mainál mintegy kétszer terjedelmesebb alkotmány a Magyar Honvédséget és a rendvédelmi szerveket továbbra is önálló fejezetben, az államról szóló részben szabályozná. Feladataikat, irányítási rendszerüket a hatályos alaptörvény pontosan rendezi, ezeken a szabályokon nem változtatna jelentősen a jogalkotó. A jövőben azonban – a kétharmados törvények száma csökkentésének jegyében – e szervezetekről is csak egyszerű törvények rendelkeznének.

2. Komolyan átgondolást igényel azonban a minősített helyzetek szabályozása.

a) A megelőző védelmi helyzet és a jelenleg rendkívüli állapotnak nevezett – a tervezet szerint fegyveres védelmi helyzet – szituáció alkotmányi szabálya, továbbá a mögötte lévő törvényi szabályozás és intézményrendszer a hagyományos háborús helyzetekre megfelelő, de nem tudja kezelni korunk új problémáját, a terrorizmust. A terrorcselekmények alkalmazásával folytatott hadviselés jellemzője, hogy az egyes műveletek keretében a csapásmérés váratlan és gyors. Védekezni az egyes csapások ellen szinte lehetetlen. A védekezés egyetlen módja olyan komplex – állami és társadalmi – védelmi rendszer kialakítása, amely a közigazgatás, a rendészet, a honvédelem tradicionális, valamint a társadalom nagy szolgáltató intézményeit

egyaránt magába foglalja. Megközelíthetetlené teszi a célpontot, egyben minimalizálja az esetleg bekövetkező kárt, s viszonylag rövid idő alatt képes annak következményeit felszámolni. A védelmi rendszer kialakítása békeidőszaki feladat, az ország védelmi felkészítésének fogalmi körébe tartozik. Készenlétének fokozása a megelőző védelmi helyzet bekövetkezése után állami feladat, alkalmazása pedig a fegyveres védelmi helyzet feladata. Terror-háború esetén nincs sem hadüzenet, sem hadüzenet nélküli hadiállapot. Az ország veszélyben van, a terrorcsoportok bekövetkeztére számítani lehet, de reguláris erő nem támadja az országot, s látható ellenség sincs. A támadó célja az ellenség politikai, katonai vagy gazdasági ellenálló képességének a megsemmisítése vagy megtörése. Az ilyen hadviselés félelmetesebb lehet a hagyományos háborúnál. Akik ezt a háborút viselik, megszegik a hadviselés nemzetközi jogi szabályait, semmilyen morális vagy katonai tradíciókból származó megfontolások nem befolyásolják őket.

- b) A szükségállapot fogalma is változtatásra szorul. Jelenleg a szükségállapot két tényállási elemet foglal magában. Az első a belföldi eredetű erőszakos cselekményeknek az alkotmányos rendet, illetőleg az élet- és vagyónbiztonságot tömegesen veszélyeztető esete. A másik az élet- és vagyónbiztonságot tömegesen veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség.
A gyakorlat kritikája ezt alkotmányos rendelkezést a minőségében különböző előidéző okok egy tényállásba foglalása miatt érte.
A megoldás az lehet, ha az említett két esetet különválasztjuk. A szükségállapot tényállásában csak a belföldi eredetű erőszakos cselekmény marad, amely megjelenési formáját, az ellene való védekezést illetően – különösen, ha terrorcselekmény formájában valósul meg – nem sokban különbözik a fegyveres védelmi helyzettől. A szükségállapotra így a fegyveres védelmi helyzetben kihirdetendő rendkívüli állapot rendelkezéseit lehet megfelelően alkalmazni.
- c) Alkotmányunk jelenleg a szükségállapot második esetköre mellett a veszélyhelyzet fogalma alatt is szabályozza az elemi csapások elleni védekezést. A különbség lényege, hogy a szükségállapotot az Országgyűlés hirdeti ki, és a szükséges intézkedéseket a köztársasági elnök teszi meg, míg a veszélyhelyzetben sem az Országgyűlésnek, sem az államfőnek nincs teendője, minden cselekvés a Kormány feladata.
Az új alkotmány tervezete a nagyobb (szükségállapotú) és a kisebb (veszélyhelyzeti) eseményeket összevonja katasztrófavész név alatt, és minden intézkedést a Kormány kezébe helyez.
- d) Az alkotmánytervezet megváltoztatja a köztársasági elnök és a Honvédelmi Tanács szerepét és ez utóbbi összetételét. Jelenleg rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején – ahogyan már említettük – a köztársasági elnök rendelkezik különleges operatív hatáskörrel.

A gyakorlatban szerencsére nem kellett kipróbálni e rendelkezéseket, de alkotmányos rendszerünkől idegen ez a szabályozás. Felesleges olyan hatalmi csúcsszervet létrehozni, mint a jelenlegi Honvédelmi Tanács, amelynek elnöke az államfő, tagjai az Országgyűlés elnöke, a parlamenti pártok frakcióvezetői, a Kormány összes tagja, tanácskozási joggal a Honvéd Vezérkar főnöke. Hatásköre pedig átfogja az Országgyűlés

által rá átruházott jogokat, az államfői jogokat és a Kormány jogait. Valójában minden hatalmi ág általában képes működni rendkívüli állapot idején is, az operatív intézkedéseket pedig a végrehajtó hatalom fejeként a Kormány képes a leghatékonyabban meghozni. A Parlamentre csak ellenőrzési szerep kell, hogy háruljon, amelyet egy kis létszámú, valamennyi frakció képviselőjét magában foglaló testület képes gyakorolni. Ez lenne az új Honvédelmi Tanács, amely, ha a Parlament egésze a rendkívüli helyzet miatt nem tud összeülni, a Parlament valamennyi jogkörét gyakorolja, az államfő megválasztása, és a minősített többséggel megalkotandó törvények megváltoztatása kivételével.

A köztársasági elnök semleges, valamennyi hatalmi ág felett álló pozíciója miatt ugyancsak nem kell, hogy szerepet vállaljon a rendkívüli helyzetekben. Minél kevesebb tényleges hatalmi jogköre van az államfőnek, morális súlya annál nagyobb lehet.

Megemlítendő végezetül, hogy a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetése továbbra is az Országgyűlés hatáskörébe tartozna (minősített többségű döntésként).