

ENGLISH RESUMES

Péter Zámbo: Prologue. The role of the Hungarian Border Guard in keeping Public Order and in the Process leading to Integration.

The long traditions of Hungarian border patrol, the culture of controlling and defending borders fortify us and give guidance for the adaption of changes and for successful and effective technical activities securing common (social) goals and interests. Due to the affiliation to Schengen the Border Guard of the Hungarian Republic is being dissolved on 1 January, 2008 and its role is being inherited by the police. In the recent past this integration is the biggest enterprise of order protection, consequently its results and the quality of the integration of the tasks and the border guard units into the police cannot be negligible.

Géza Finszter: The Functions of Law Enforcement and the Integration of Hungarian Border Guard

The most important characteristic of the preparations for the integration of Border Guard was that they were carried out as the part of a state reform and not as the part of a broad law enforcement strategy. The other characteristic was that the original conception wanted to combine the integration with the conversion to regional system, but it was not supported politically. The preparatory consultations ensured possibility for detailed and manifold introduction of the parties' conceptions relating to the integration. Due to the different interpretations of integration and the competing professional interests, very different conceptions came out. They often differed from the theoretical principles of the confirmed Conception.

Attila Piros: Fragments of the process of law enforcement integration

In order to guarantee a secure Europe, the effective operation of different kinds of law enforcement organizations became necessary. The member states worked out different solutions with regard to historical traditions and the requirements of citizens to comply these tasks. Some efforts of the recent past have to be emphasised, for example the German law enforcement integration at the time of the two states' union, the Belgian and the Austrian order protection reforms. The integration of the Hungarian Police and Border Guard is the integral part of these global processes and it means a significant milestone in the revival of Hungarian administration.

András Teke: Integration, Integrated Order Protection and Integrated Security

In connection with the turn of the millenary the future experts of security may consider the pretend for security and new security conceptions as axioms. These axioms are linked with expressions like „integrated”, „concentrated” and „complex, etc.” Nowadays it is also characteristic that increasing demands for security should be accomplished leaning on decreasing sources. It is not only true in Hungary, but it is true in Europe and in the whole world, too. The national and governmental solutions can also be ranged in this trend. The

kiemelendő-e? A közrendnek és a közbiztonságnak ugyanis mint általános rendészeti funkcióknak magukba kell foglalniuk az államhatár rendjének védelmét is. Magyary Zoltán a XX. század első felében úgy látta, a forgalmi rendészet a közrendbe, az idegenrendészet és az útlevelelendészet pedig a közbiztonságba tagozódik.¹⁴¹ Nincs ez másként napjainkban sem. Az államhatárhoz kapcsolódó rendészeti feladatok ellátása a közrend és a közbiztonság fenntartása részeként értelmezhető. Az alkotmánytörvényben való külön kiemelést tehát nem logikai, hanem más, sokkal inkább a nemzetközi jog területébe tartozó kívánalmak indokolják. A határellenőrzés ugyanis hazánk európai uniós tagsága, valamint a schengeni térséghez való csatlakozása miatt már nem pusztán Magyarország szuverenitásához kapcsolódik, hanem az Unió, illetve a schengeni országok közös érdekéhez is. Minthogy az ún. Schengeni határ-ellenőrzési kódex *expressis verbis* meghatározza, hogy a tagállamoknak nemzeti joguknak megfelelően ki kell jelölniük a határellenőrzési feladatokért felelős nemzeti szolgálatot,¹⁴² a magyar jogalkotó nem tehette meg, hogy a határellenőrzési feladatokat az adott szervezetet – ez esetben már a rendőrséget – a legmagasabb szinten deklaráló jogszabályban nem jeleníti meg. Ezt azonban talán tehette volna más módon, a kódex pontos iránymutatásai alapján is. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex a tagállamok részére nem az államhatár rendjének védelmét, hanem a határellenőrzést írja elő. E szerint a rendőrségnek nem a határrend védelme vagy fenntartása, hanem a schengeni határellenőrzés végrehajtása a feladata. A határellenőrzés pedig – a kódex előírásainak megfelelően és annak alkalmazásában – a határon végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység, kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül.¹⁴³

Összegzésként a fenti rövid eszmefuttatást figyelembe véve a határellenőrzés Határorséget követő Alkotmányban történő meghatározása szabatosabb lehetett volna, ha azt mind az önálló határőr szervezet több mint százéves múltja, mind a határellenőrzésre vonatkozó nemzetközi joganyag figyelembevételével alkotják meg. Kifejezőbb lett volna, ha az alaptörvény a rendőrség alapvető feladatát a közrend (vagy a belső rend) és a közbiztonság fenntartásában és a nemzetközi kötelezettségeken alapuló határellenőrzési feladatok ellátásában határozza meg. Ez egyúttal konkrét utalás lett volna a két rendvédelmi szerv egyesüléséből létrejött rendőrség jövőbeli nemzetközi küldetésére, valamint arra, hogy a határellenőrzés egyszerre követeli meg a határforgalom ellenőrzését és az államhatár őrizetét.

¹⁴¹ Vö. Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 564-565. o.

¹⁴² A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (12) pontja.

¹⁴³ Schengeni határ-ellenőrzési kódex 1. cím 2. cikk 9. pont

feladatok fegyveres erőkötől való elválasztása érdekében az Alkotmány is módosítva lett. Ennek értelmében a határőrség nem fegyveres erőként, hanem rendvédelmi szervként teljesítette alapvető feladatát, amely a haza katonai védelme helyett az államhatár őrizetét és rendjének fenntartását foglalta magában.¹³⁷

A határellenőrzés alkotmányi deklarációnak újabb stációja az Alkotmány 2007. évi módosításával következett be. Az önálló határőr szervezet megszüntetésre került, feladatát az alaptörvény a rendőrség hatáskörébe utalta azzal, hogy a rendőrség alapvető feladatát a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelmében határozta meg.¹³⁸ Erre a döntésre – az alkotmány módosítás indokolása szerint – azért volt szükség, mert *„Magyarországnak a schengeni térséghez való csatlakozásával alapvetően megváltozik az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos állami feladat minősége: a belső határokon főszabály szerint megszűnik a határforgalom ellenőrzése, ugyanakkor a külső határokon a közbiztonság, a nemzetbiztonság és a közegészség fokozottabb védelme érdekében szigorúbb ellenőrzésre lesz szükség. Tekintettel arra, hogy a külső határok hossza rövidebb, mint a Magyar Köztársaság határának teljes hossza, az államhatár rendjének fenntartásához szükséges szervezet átalakítására van szükség.”* E szerint az önálló határőrség fenntartása már nem indokolt, annak feladatait az Alkotmány a rendőrséghez utalja.

Az „államhatár rendjének védelme” mint a határellenőrzés alaptörvényi „szinonimája” azonban továbbgondolásra érdemes. Az államhatár rendje vagy más néven a határrend ugyanis a hatályos szabályozás szerint az államhatárral kapcsolatos nemzetközi szerződésekben és jogszabályban meghatározott jogok és kötelezettségek érvényesülését jelenti.¹³⁹ Ez meglehetősen tág és pontatlan meghatározást jelent. Pontatlan azért, mert az államhatár rendjét – megjegyzendő a közrend és a közbiztonság mellett – nem védeni, hanem fenntartani kell,¹⁴⁰ másrészt tág, mert az államhatárral kapcsolatban nemcsak határrendészeti, hanem egyéb szakma-specifikus (úm. köz- vagy állategészségügyi, vámigazgatási, stb.) feladatok is beletartoznak.

Az államhatár rendjének védelme kifejezés alatt a jogalkotó nagy valószínűséggel az egyszerű, a rendőrség hatályos alkotmányi szabályozásához jól illeszthető szövegfordulatot keresett, nem törekedve a határellenőrzés vagy a határrendészet pontosabb meghatározására. Ezt a megállapítást erősíti a miniszteri indokolás is, amely tudatosan hagyja nyitva az államhatárhoz kapcsolódó feladatokat. Az indokolás szerint az államhatár védelme *„az államhatár rendjének fenntartását és a külső határokon az államhatár őrzését is magában foglalja. Az Alkotmány e rendelkezése értelemszerűen nem zárja ki, hogy törvény más feladat- vagy hatáskört is megállapítson az államhatárral összefüggésben a rendőrség részére, hiszen az Alkotmány csak a rendőrség alapvető feladatait határozza meg.”*

E logikai interpretációt követve viszont érdemes elgondolkodni, hogy az államhatár rendjének védelme mint feladat a közrend és közbiztonság védelméhez képest

¹³⁷ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 40/A § (3) bek. (2007. december 31.-ig hatályos szöveg)

¹³⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 40/A § (3) bek. (2008. január 1.-től hatályos szöveg)

¹³⁹ Vö. Hőrv. tv. 4. § (1) bek. 8. pont

¹⁴⁰ Ezt erősíti az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 3. alcíme (3-9. §) is, amely az államhatár rendjének fenntartását biztosító szabályokat taglalja.

EPILÓGUS

A HATÁRELLENŐRZÉS DEKLARÁLÁSA AZ ALKOTMÁNYBAN

*„A pesszimista a nehézséget látja minden lehetőségben,
az optimista a lehetőséget látja minden nehézségben”
(Winston Churchill)*

A Magyar Köztársaság Országgyűlése 2007. június 18-i ülésnapján, a politikai pártok rendvédelmi kérdésekben kialakult vitái ellenére meglepően nagy többséggel fogadta el azt az alkotmánymódosító törvényt¹³⁰, amely 2008. január 1-i hatállyal megszüntette a Magyar Köztársaság Határőrségének Alkotmányban rögzített jogállását. Az alkotmányozó hatalom e jogalkotói aktussal, továbbá az államhatárról szóló törvény¹³¹ megalkotásával és a rendőrségi törvény módosításával¹³² megteremtette annak lehetőségét, hogy a törvényi szabályozását tekintve több mint száz évre visszatekintő¹³³ szervezet feladatait a jövőben más szerv, nevezetesen a rendőrség vegye át.

A Határőrség megszüntetésének és szervezeti elemeinek más szervbe integrálásának a gondolata a rendszerváltás óta folyamatosan foglalkoztatja a mindenkori politikai hatalmat. Ennek ellenére a Határőrség Alkotmányban való szabályozása 1989-től, egészen a fent említett alkotmánymódosításig folyamatosan bővült és korszerűsödött. A rendszerváltást legmagasabb jogszabályi szinten megteremtő alkotmányrevízió¹³⁴ a határőrséget még csak fegyveres erőként deklarálta, és feladataként „mindössze” a haza katonai védelmét határozta meg. Ezt később az Országgyűlés 1993-ban megváltoztatta,¹³⁵ alaptörvényi szintre emelve a szervezet rendészeti feladatait, így az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását. A rendészeti feladatok meghatározása az alkotmánymódosítás indokolása szerint azért is időszerű volt, mert a határőrség az európai államok berendezkedésének és gyakorlatának megfelelően rendészeti feladatokat ellátó fegyveres szervezetté vált. Ezen alapult a határőrség határrendészeti szervvé való továbbfejlesztése, amelynek eredményeként 1997-ben megszületett az ún. határőrizeti törvény¹³⁶, majd később, 2004-ben az államhatárhoz kapcsolódó rendészeti

¹³⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. LXXXVIII. törvény

¹³¹ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény

¹³² A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2007. évi XC. törvény

¹³³ Ld. bővebben: Hautzinger Zoltán: Prológus – Határőrség – 100 év a minőség jegyében. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. sz. Pécs, 2006. 3-7. o.

¹³⁴ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény

¹³⁵ Vö. az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvényt

¹³⁶ A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény (Hór.tv.)

