

A HATÁRŐRSÉG ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA

1. Bevezetés

A Határőrség múltját kevésbé, a jelenét és jövőjét azonban már jelentős mértékben meghatározza a szervezet alkotmányos szabályozása. A hatályos Alkotmány szerint *a fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme, valamint nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását.*¹ Az idézett alkotmányszöveg szerint a Határőrség egyaránt köteles fegyveres erőként katonai védelmi feladatok ellátására, és rendészeti szervként jogalkalmazó-, igazgatási tevékenységek végzésére.

A szervezet e kettős rendeltetése azonban mind szakmai, mind jogi oldalról erősen aggályos. Mára minden számottevő politikai erő számára világossá vált, hogy a határőr szervezet átalakítása fontos biztonságpolitikai igény. Ezt az indokolja elsősorban, hogy hazánk EU csatlakozása jelentős mértékben függ az Európai Unió majdani külső határainak biztonságos és kulturált ellenőrzésének, őrzetének garantálásától.

A szervezet átalakítására vonatkozó elgondolások alapvetően két választási lehetőséget engednek sejtetni: az egyik a Határőrség önálló szervezetét megerősítő, de rendeltetését kizárólag a rendészeti tevékenységre szűkítő elképzelés, míg a másik szemlélet a határőrizeti és rendőri szervek egységesítésére épül, a katonai jelleg teljes megszüntetésével párosulva. Bár mindkét változat a Határőrség hatékonyabb működésének elősegítését tűzi ki célul, az álláspontok különbözősége komolyan gátolhatja a szervezet átalakítását, hiszen bármely lehetőség megvalósításához parlamenti konszenzusra van szükség. Tudva levő, hogy az Alkotmány módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

2. A Határőrség alkotmányos szabályozásának története

Magyarország első írott (1949. augusztus 20-án hatályba lépett) alkotmánya nem rendelkezett a fegyveres erőkről – így a Határőrségről sem –, mint az államhatalom végrehajtó részéről. Ennek oka egyrészt az volt hogy, az 1940-es évek végén végbemenő belpolitikai és nemzetközi viszonyok állandó hatással voltak Magyarország honvédelmi politikájára, ezen belül a Határőrség fejlesztésére,² másrészt pedig a szovjet (sztálini) alaptörvény mintájára megalkotott magyar Alkotmány – szembe fordulva a polgári demokrácia legfontosabb alapelveivel – nem tartotta fontosnak a fegyveres erők magasabb szintű jogi szabályozásával elérhető alkotmányos garancia megadását. A rendszerváltás folyamatában az Országgyűlés az alkotmányjogi szempontból elengedhetetlen restanciáját

¹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 40/A § (1) bek.

² Vö. Gáspár László: A Határőrség szervezetének és tevékenységének változásai 1948 és 1956 között. Határőrségi Tudományos Közlemények 1994/1.

pótolta. Az 1989. évi alkotmánymódosítással a Határőrség az Alkotmány VIII. fejezetében, a fegyveres erők és a rendőrség címszó alatt kapott alaptörvényi szabályozást. Az Országgyűlés az Alkotmány totális revíziójakor a Határőrség feladataként kizárólag a haza katonai védelmét fogalmazta meg, a szervezet rendészeti feladatairól nem rendelkezett.

A vonatkozó rendelkezés hatályba lépésekor már nyilvánvaló volt, hogy egy demokratikus alapokon álló államban a határellenőrzés csak rendészeti feladatkörben és ilyen szervezet által valósítható meg.³ Ezt az alkotmányos feltételt az akkori kormány is felismerte, és hosszú távú programot⁴ dolgozott ki a Határőrség rendészeti feladatainak szakmai és jogi továbbfejlesztésére, illetve fegyveres testületté (tehát nem fegyveres erő!) alakítására.

A politikai akarat kinyilatkoztatása ellenére sem változtatott a Határőrség katonai jellegén az újabb alkotmánymódosítás⁵, amely csupán kiegészítette az alaptörvényt a szervezet rendészeti feladatkörével. Ettől az időponttól nevezhető a Határőrség alkotmányosan is kettős rendeltetésű, sajátos jogállású fegyveres szervnek, mivel egyrészt – az európai államok berendezkedésének és gyakorlatának megfelelően – rendészeti feladatokat végző fegyveres szervezet, másrészt olyan katonai erő, amelynek feladata az országhatárok közvetlen védelme erőszakos, jogellenes határmenti cselekmények, fegyveres határsértések (incidensek) esetén.

A kettős rendeltetés kifejezés azonban mégsem teljesen találó, hiszen a Határőrség a fegyveres erők részeként nem láthatna el rendészeti, igazgatási és bünyügyi funkciókat. Az alkotmányhozó hatalom viszont ezt másodlagosnak ítélte azzal, hogy határincidensek kezelésére alkalmassá tett szervezetet hozott létre, melynek fellépése esetén nincs szükség szükségállapot elrendelésére, és ezáltal nemzetközi feszültség gerjesztésére mindazokban az esetekben, amikor Magyarország államhatárán súlyos jogsértő cselekmények történnek.

Az Alkotmány tehát a rendszerváltást követően is megtartotta a Határőrség határvédelmi funkcióját, és így nyertek alaptörvényi jóváhagyást a délszláv válság miatt felállított határvédelmi erőkről szóló kormányhatározatok.⁶

3. A Határőrség alkotmányos szabályozásának lehetséges irányai

Mára a Határőrség szakmai profilja egyértelműen a rendészeti tevékenység gyakorlásának irányába mozdult el: kivonták a sorozott állományt, idegenrendészeti- és nyomozó hatósági jogkörrel ruházták fel a szervezetet. Ezáltal a Határőrség fokozatosan távolodott és távolodik ma is a NATO normáknak jövőben megfelelni kívánó fegyveres erőktől. Kézenfekvő, hogy a soron következő szükséges lépés a határőr szervezet teljes demilitarizálása lesz, ugyanis ennek függvényében valósítható meg az önálló vagy integrált határőr szervezet kialakítása.

³ Vö. Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó Kft. Budapest, 1998. 112. o.

⁴ Ld. bővebben a Magyar Köztársaság államhatáráról, annak rendjéről, őrizetéről és átlépésének szabályairól szóló törvényjavaslat alapelveiről szóló 2046/1989. (Határozatok Tára 17.) MT Határozat rendelkezéseit.

⁵ Az alkotmánymódosításról szóló 1993. évi CVII. törvénnyel lépett hatályba a jelenleg is hatályos szöveg.

⁶ A határvadász alegységek felállítására a Kormány 3065/1991. sz. határozata 5. pontja és a 3208/1992. sz. határozata alapján került sor.

3.1. Az önálló határőr szervezet alkotmányos szabályozása

A Határőrség önálló szervezatként való definiálásához elengedhetetlen a fegyveres erők (gyűjtő)fogalom alkotmányból való törlése. A fegyveres erő egyfelől mint katonai műszó, a szovjet katonai zsargon szó szerinti fordítása következtében került a magyar katonai- illetve jogi szakszótárba,⁷ másfelől, mint az adott állam fegyveres védelmét ellátó, különböző haderőnemekből álló fegyveres szervek összefoglaló elnevezése⁸ nem terjeszthető ki rendészeti- és igazgatási funkciókat ellátó szervezetekre, így a jelenkor magyar határőrségre sem. Amennyiben a Határőrséget a fegyveres erők fogalmából kiemeljük, a Magyar Honvédség akár külön fejezatként, de önálló szervezatként feltétlenül értelmezhető az alaptörvényben.

Mindezeket figyelembe véve az alkotmánymódosítás során a VIII. fejezet elnevezésének is változnia kell, de ügyelni kell arra, hogy az új elnevezés megfelelően utaljon a fejezetben szereplő szervekre, azaz a Magyar Honvédségre, a Határőrségre és a rendőrségre. Ez elképzelhető a honvédelmi erő önálló címbe foglalásával; illetve a rendőr- és a határőr szervezet gyűjtő kifejezésbe (pl. rendészeti szervek) ágyazásával, de a fejezet címe – önálló szervezetek lévén – egyenként is meghatározhatja azokat.

Lényeges a Határőrség feladatkörére vonatkozó alkotmányos rendelkezés kidolgozása is. A hatályos szöveg többek között azért nem megfelelő, mert az a Határőrség alapvető kötelességeként elsődleges, minden mást megelőző feladatként határozza meg a haza katonai védelmét. A törvényszöveg rendszertani-, nyelvtani-, illetve logikai interpretációjából is egyértelműen az következik, hogy a szervezet rendészeti feladatai csak másodlagosak a honvédelmi funkcióhoz képest. Ha az alkotmányozó hatalom nem így gondolná ezt, akkor a rendelkezésben kétséget kizáró módon utalt volna arra, hogy a Határőrség elsősorban rendészeti feladatait látja el, és kizárólag az országot érő külső fegyveres támadás esetén lenne kötelessége a haza katonai védelme. Más kérdés, hogy ebben az esetben nem állhatták volna fel – az elsősorban a határvédelemért felelős – határvadász alegységek.

A jelenlegi helyzetben a Határőrség feladatai között a szervezet azon funkciója érdemel prioritást, amelynek jelentősége – főleg a nemzetközi katonai- és biztonsági helyzetben – csekély. Ennél fogva az önálló Határőrség alkotmányos deklarációja során ki kell emelni, hogy a Határőrség rendészeti szerv,⁹ fő feladatai az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és a határrend fenntartása, valamint a közbiztonság és a belső rend védelme. Ez utóbbi utalás azért lényeges, mert a hatályos szabályozás nem utal a Határőrség bünyügyi nyomozó hatósági jogkörére, holott az 1997. november 1-jén hatályba lépett Határőr törvény¹⁰ ilyen hatáskört is telepített a szervezet részére. Ez alkotmányos szempontból azért aggályos, mert egy szervezet Alkotmányban meghatározott feladatköre nem bővíthető tetszés szerint.¹¹ E megállapítással szembenálló vélemények szerint a

⁷ Bakondi György: Határőrség tegnap, ma, holnap. Belügyi Szemle 1995/11. 13. o.

⁸ Vö. a fegyveres erők meghatározása egyes lexikonokban. Vö. Hadtudományi Lexikonban. Hadtudományi Lexikon A-L. Magyar Hadtudományi Társaság. Budapest, 1995. illetve Katonai Lexikon. Zrínyi Katonai Kiadó. Budapest, 1985.

⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről készült H/2252. sz. országgyűlési javaslat (Budapest, 1996. március 28.) VI. fejezetében a Határőrség a rendvédelmi szervek között a közrend és a közbiztonság fenntartásáért felelős szervezatként van külön nevesítve.

¹⁰ A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény

¹¹ Vö. Szikinger István: Alkotmánybíráskodás és Rendvédelem. In. Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs, 2000. 236. o.

Határőrség a közrend és közbiztonság fenntartásához – más rendészeti típusú feladatainak végrehajtása mellett – az államhatár rendjét veszélyeztető bűncselekmények megelőzésével, felderítésével és megszakításával tud hozzájárulni.¹² A szakmai érveken alapuló kommentár azonban mind alkotmányjogi mind történeti szempontból kevésbé indokolható. A rendészeti feladatkör ugyanis egyrészt élesen elválasztandó a nyomozási funkciótól, másrészt pedig az Alkotmányban konkrétan meghatározott feladatok alacsonyabb szintű jogszabályban történő kiterjesztése, és megfogalmazása analógiát eredményez, ami a teljes magyar jogrendszerben tiltott!

Történeti számbavétel esetén pedig elég csak arra gondolni, hogy a Határőrség rendészeti feladatköreit jóval az 1997-ben megalkotott Határőr törvény előtt, már 1974-ben meghatározta jogszabály,¹³ és abban az időben a Határőrség nyomozati cselekményeket nem folytatott.

Az önálló Határőrség alkotmányos meghatározása tehát akkor lehet sikeres, ha az a szervezet alapvető rendészeti feladatai mellett rendelkezik a bünyügyi nyomozó hatósági jogköréről is.

A szervezet alaptörvényi szabályozásához tartozik továbbá a Határőrség feladataira és szervezetére vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásának parlamenti arányának meghatározása is, melyet a szervezet stabilitása érdekében – hasonlóan a fegyveres erőkre vonatkozó hatályos szabályozáshoz – a jövőben is a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához kell kötni.

3.2. Az integrált határőr szervezet alkotmányos szabályozása

A magyar határőrizet jövőbeli megszervezése kapcsán – az önálló Határőrséget támogató javaslatokkal ellentétben – fogalmazódtak meg azok a javaslatok, melyek szerint a határőr szervezet hatékonyabb működése érdekében a megfelelő megoldás a Határőrség és a rendőrség összevonása lenne. Az integráció melletti érvek között nemcsak elvi megfontolások, hanem gyakorlati tapasztalatok is szerepelnek. Az esetleges összevonás előszelének tekinthető, hogy a Belügyminisztérium már egységesítette a szakmai tiszthelyettes-képzést 1999. szeptember 1-jétől közvetlen belügyi ellenőrzés alá vonva a személyi erőkapacitást biztosító oktatási szerveket, és az integráció elvi részeként értékelhető a Határőrség idegenrendészeti szerveinek a rendőrség hasonló erőivel történő összeolvasztása is. Ezek a folyamatok azonban nem a rendőrség szerveibe való beépülést jelentik, hanem a Belügyminisztérium alárendeltségébe tartozó külön szervezetek felállítását (mint a rendészeti szakközépiskolák, illetve a bevándorlási- és állampolgársági hivatalok). Megjegyzendő, hogy az integráció eddig egyik esetben sem kívánta az alkotmánymódosítást.

Bár a Határőrség és a rendőrség egybeolvasztásáról - főleg a végső állapotra vonatkozó javaslatok kidolgozatlansága miatt - hiteles tanulmányok még nem jelentek meg, azért az minden szakmabeli számára világos, hogy a kívánt cél elérése érdekében az alkotmányos átalakítás szükségességéhez, illetve a fegyveres erők – mint alkotmányi fogalom – megszüntetéséhez nem férhet kétség. A határrendészeti funkciót is ellátó rendőrség magasabb szintű jogi szabályozása során, a határőr szakmai munka hatékony

¹² Vö. Kiss Kálmán: A Határőrség jogainak és kötelezettségeinek rendszere a határőrizetről és a Határőrségről szóló törvényben. Belügyi Szemle Különszám 1998. 13. o.

¹³ A Magyar Köztársaság államhatárának őrizetéről szóló 40/1974. (XI.1.) MT rendelet 1. § (1) bek. rendelkezett először azokról a rendészeti feladatokról, amelyeket 1993-ban az Országgyűlés az Alkotmányba is beemelt.

végzése érdekében, valamint az európai uniós ajánlásnak¹⁴ megfelelően gondolni kell arra, hogy az Alkotmány a rendőrség feladatain belül külön rendelkezzen a határrendészeti feladatokról. Ezek a feladatok nyilván nem különbözhetnek az alaptörvényben jelenleg is megfogalmazott rendészeti feladatoktól.

4. Összegzés

A Határőrség alkotmányos szabályozásának 1989-től nyomon követhető története lényeges módosulás előtt áll. A Határőrség mára fegyveres erőként kevésbé jelentős mint rendészeti szervként. Hatályos Alkotmányunk azonban épp ennek az ellenkezőjét sugallja azzal, hogy a szervezet részére elsődleges (alapvető) feladatként a haza katonai védelmét deklarálja, holott a Határőrség erőinek tevékenysége már közvetlenül nem erre, hanem az államhatár őrizetére, a határrend fenntartására és a határforgalom ellenőrzésére (azaz rendészeti feladataira) irányul.

A gyakorlat és az Alkotmány között fennálló anomália kiküszöbölése érdekében az alaptörvényt úgy kell módosítani, hogy a Határőrség katonai erő jellege megszűnjön, és kizárólag a szervezet rendészeti szerepe kapjon hangsúlyt. A szervezet átalakítására vonatkozó nézetek e kérdésben megegyeznek. A Határőrség jövőbeni alkotmányos szabályozására irányuló javaslatok a szervezet önállóságát érintő kérdésekben térnek el. Bármely megoldást is választja majd az alkotmányozó hatalom, arra figyelemmel kell lennie, hogy a schengeni határok ellenőrzését egy viszonylagos önállósággal és speciális feladatrendszerrel rendelkező szervezet tudja csak megfelelő hatékonysággal ellátni.

¹⁴ Az Európai Unió Magyarországról készített országjelentésében megfogalmazódik, hogy szükség van egy jól áttekinthető, viszonylagos önállósággal rendelkező, speciális feladatrendszerrel rendelkező, a schengeni normák szerint dolgozó Határőrségre. Zámbó Péter: A Határőrségről az EU-jelentés tükrében. *Határőr* 2001/7. 20-21. o.