

Dr. Tóth Judit egyetemi docens

Szegedi Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék

alelnök, MTA Állam és Jogtudományok Bizottság Rendészeti Albizottság

A Határőrség alkotmányos helyzetéről¹

Vége a kettős jogállásnak

Az Alkotmány VIII. fejezete, amely a fegyveres erőkről és a rendvédelmi szervezetekről rendelkezik, csupán az 1989-es alkotmányreformnak köszönhetően került be az alaptörvénybe². A betoldást jelzi, hogy a Kormányról és helyi önkormányzatokról szóló fejezet közé szorították azt be. A nem jogállami időszakhoz képest fejlődést jelentett, hogy világossá vált: sem a katonai felépítésű, sem a legitím erőszakot alkalmazó szervek nem alkotnak önálló hatalmi ágat, hanem csupán a kormány, azaz a végrehajtó hatalom irányítása alatt álló, annak eszközeként szolgáló szervezetek, amelyekkel kapcsolatosan azonban elsősorban a törvényhozás bizonyos jogosítványokat, beleszólási jogot fenntart magának³.

Ezt követően további fejlődési szakaszt jelentett a fegyveres erőkkel kapcsolatos irányítási jogkörök differenciálása, részben az Alkotmánybíróság értelmezése⁴, részben a hatásköröknek a köztársasági elnök, az Országgyűlés, a kormány és tagjai, valamint a vezérkar közötti áttekinthetőbb megosztása révén⁵. Ebben a NATO taggá válás minden bizonnyal szerepet játszott. A kormány tehát minden olyan irányítási hatáskörnek a birtokosa a fegyveres erők és a rendészeti, rendvédelmi szervek felett, amelyet a hatályos jog nem tart fenn kifejezetten az Országgyűlés, a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök számára.

A legutóbbi változás pedig abban foglalható össze, hogy 2005. januárjától a Határőrség a rendvédelmi szervek körébe tartozó, és a fegyveres erők közül kikerült szervezet lett. Az alkotmánymódosító törvény⁶a VIII. fejezet címét is megváltoztatta, jelezve, hogy kizárólag a Magyar Honvédség tartozik a jövőben a fegyveres szervek körébe, míg az összes egyéb, erőszakot jogszerűen alkalmazó szerv rendvédelmi szervként éli tovább az életét. A Határőrség így már nem részese

¹ Az alább közölt írás az eredetileg a Tanulmányok a „Határőrség a minőség útján” című tudományos konferenciáról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs, 2005. 27-36 oldalakon azonos címen publikált tanulmány átdolgozott változata

² 1989.évi XXXI. törvénnyel, módosítva az 1949.évi XX. törvényt

³ Sári János: A kormány. In: Alkotmánytan I. Szerk: Kukorelli István, Osiris Kiadó, Budapest, 377.o. 48/1991.(IX.26.) AB határozat, a 36/1992.(VI.10.) AB határozat a főparancsnoki jogkör, az ellenjegyzéshez kötöttség és a kinevezések megtagadhatósága tárgyában igazít el

⁵ 2000.évi XCI. törvénnyel, a 2001.évi XLII. törvénnyel, a 2002.évi LXI. törvénnyel, a 2003.évi CIX. törvénnyel módosított Alkotmány, de magát a fejezetet módosította még az 1993.évi CVII.törvény is

⁶ 2004.évi CIV. törvény az Alkotmányról szóló 1949.évi XX. törvény módosításáról

a haza katonai védelmének. A törvény Általános indoklása szerint „feladatait tekintve nem az ország területét a külső támadásokkal szemben védelmező Magyar Honvédséghez, hanem a belső rendet fenntartó rendvédelmi szervekhez áll közelebb, ezért a törvény megváltoztatja a Határőrség jogállását, amikor fegyveres erőből rendvédelmi szervvé minősíti át”.

Az Alkotmányban immár az szerepel, hogy a Határőrség, amely rendvédelmi szervként egyértelműen a kormány irányítása alatt áll (35.§ (1) bek. h. pontja) „*alapvető feladata az államhatár őrzése, rendjének fenntartása*” (40/A.§ (3) bek.). Feltehetőleg a rendvédelmi szervvé válás részeként, a hivatásos állományú tagjaira vonatkozó tilalom, hogy nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak (40/B.§ (4) bek.), míg nem hivatásos, rendvédelmi állományú tagjai pártban való tevékenységére minősített (kétharmados) törvényben korlátozásokat lehet meghatározni. Nem teljesen világos, miért kellett ezt külön kimondani, hiszen a Határőrségről - így egészében, azaz nem csak a feladatairól - eleve minősített (kétharmados) törvényben kell rendelkezni (40/A.§ (4) bek.). Másfelől, a kétféle állomány megkülönböztetése, ha ez a jogok és kötelezettségek következetes, ésszerűen indokolható, objektív szükségességen alapul, elkerülheti a diszkrimináció vádját, de gondos vizsgálódásra és differenciált szabályozásra van szükség e téren⁷. Ráadásul, a „politikai absztinenciáról” szóló szabályozás, akár hivatásos állományú, akár rendvédelmi állományú személyről is van szó, nem foszthatja meg alkotmányosértően állampolgári jogaitól az érintetteket, csupán annak egyes elemeitől, esetleg a politikai tevékenység gyakorlását kötheti feltételekhez, de alapjog lényeges tartalmának elvonásától (Alkotmány 8.§ (2) bek.) tartózkodni kellene (miközben választójoguk például érintetlen). Nem is szólva arról, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróságon már jelezték, hogy csak a jogállamiság megszilárdítása érdekében, történeti kivételként, azaz csak átmenetileg fogadható el a „politikai tevékenységet nem folytathat” kitétel a rendvédelmi szerveknél⁸. Az Alkotmány a képviselői jogállással összeférhetetlennek tartja a rendvédelmi szervek hivatásos állományba tartozását (20.§ (5) bek.). Így a párttagság és a politizálás nyilvánvalóan ezen túli tilalmára, korlátozására utal a kifogásolt, törvényhozási felhatalmazás.

Összességében tehát az Alkotmányban a Határőrségről szóló fejezetben összesen négyféle információ szerepel:

- a szervezet jogállása, amennyiben a rendvédelmi szervekre vonatkozó fogalom alá besorolták, és ezzel egyértelműen a kormány irányítása alá került,

⁷ Például a hivatásos és a szerződéses jogviszonyú katonák megkülönböztetését minősítette diszkriminatívnak az Alkotmánybíróság a szerződés felbontására vonatkozó rendelkezés megsemmisítésével a 27/2001.(VI.29.) AB határozatában

⁸ Bán Tamás: A Rekvényi [László]-ügy és környéke. Fundamentum, 1999/3:94-100. o., illetve az ítélet (1999.május 20.) olvasható magyarul a Fundamentumban 1999/3: 85-93.o.

- alapvető feladatának meghatározása,
- az állomány politikai jogaira vonatkozó tilalom, illetőleg minősített törvényi jogkorlátozás bevezetése,
- a szervezetre és ezzel működésére vonatkozó fenti és minden egyéb lényeges szabályozási kérdésben minősített törvényben szabályozás szükségessége.

Az alkotmánymódosítás kérdőjelei

Kifogásolható, hogy az Alkotmány nem rendezte egyértelműen a Határország tagjainak politikai jogaira vonatkozó alapjogi korlátozás mértékét, indokát, továbbá azt, milyen kérdésekben szükséges a minősített törvényi szabályozás. A Határorségről szóló törvényre utalás – miként az Alkotmánybíróság erre több alkalommal is rámutatott – nem parttalan, hiszen egy törvénynek számos, alkotmányosan lényegtelen (pl. módosító rendelkezések, részletszabályok) normája van. Ezért az alkotmányozó szándékát kell követni a legfőbb garanciális szabályok (pl. szervezeti jogállás, jogok terjedelme és biztosítékai) érdekében. Ez a pontatlanság vitathatóvá teszi a határ rendjére vonatkozó szabályozás felépítését, mert a jelentős kötelezettséget és hatósági rendelkezéssel együtt tucatnyi technikai szabály marad – ha az utalást a határörizetről és a Határorségről szóló 1997. évi XXXII. törvényre, szó szerint értelmezik – minősített törvényben, vagy éppen a nehéz módosítások miatt, alkotmányosan támadhatóan, esetleg végrehajtási rendeletbe, szolgálati szabályzatba „lecsúszó” norma.

Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom szervezeti azonossága nem jelenti azt, hogy az Országgyűlés nem köteles tiszteletben tartani a jogrendszer és az alkotmányosság alapelveit a kizárólag minősített többségű törvényben és a rendeleti szinten is szabályozható életviszonyok terén. Az, hogy mi tartozzon szükségképpen a minősített törvény szabályozási körébe, egyfelől a szervezet alkotmányos jogállása – és ezen belül az Országgyűlés szervezetalakítási szabadságát korlátozó, az alaptörvényben szereplő tételes rendelkezések – határozzák meg⁹, másfelől a határon való átlépéssel, ellenőrzéssel, mozgással, személyi szabadsággal kapcsolatos, különösen pedig a kényszerítő eszközökkel összefüggő rendelkezések. Az Alkotmány nem határozza meg, hogy a Határország alapfeladatai végrehajtása érdekében milyen jogosítványokkal, illetve eszközökkel ruházható fel, de a határorségről szóló törvény elfogadásához, az Alkotmányban megkövetelt kétharmados szavazattöbbség jelzi, hogy a szabályok - beleértve a határorségi

⁹ A 7/2004. (III. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Országgyűlést az államhatalmi (államigazgatási) szervekre vonatkozó szervezetalakítási szabadsága körében csak az Alkotmány tételes rendelkezései kötik. Az alkotmányos határokon belül a mindenkori törvényhozást korlátozó további tényező a kétharmados szavazattöbbség esetleges alkotmányi előírása lehet.

jogosítványokat is - előírásához vagy megváltoztatásához a népképviselőket széles körű konszenzusa szükséges. Mindez nem csupán a határőrség jelentőségére utal, hanem „az életvédelem, az élethez való jog kiemelt fontosságát is mutatja; egyúttal - áttételesen - annak egyik alkotmányos biztosítékát is jelenti”.¹⁰ Természetesen, mind az Alkotmányban biztosított alapjogról szóló, mind a külön megnevezett tárgyakat szabályozó, minősített többséget kívánó törvényekre vonatkozik a szabály, hogy az alapjogok korlátozása csakis kétharmados többséggel történhet, ha az alapjogot is kétharmados többségű törvény szabályozza.¹¹ Mindebből következik, hogy szabott eljárásjogi pályán halad a törvény módosítása, mivel a minősített törvényben szabályozott alapjogi és fundamentális szervezeti rendelkezések – noha azok korszerűsítését a hatékonyság, ésszerűség vagy akár nemzetközi követelmény gyorsan megkívánná, a kétharmados szabályok csak minősített többséggel módosíthatók vagy akár helyezhetők hatályon kívül. A „hatékony kormányzás” tehát nem sértheti az Alkotmány tételes rendelkezéseinek érvényesülését.¹²

Az alkotmánymódosításnak az elfogadáshoz közeli (két hónapon belüli) életbe léptetése felveti azt, hogy miért nem hagytak több időt a szükséges törvényi és rendeleti változtatások elkészítésére, de különösen az érintettek megfelelő felkészülésére. Noha ennek alkotmányos határidejét a jogalkotási törvény tételesen nem határozza meg, és az alkotmánymódosítás fő célja a hadkötelezettség szűkítése volt, mégis, éppen az állam szuverenitásával és a határátlépés rendjével kapcsolatos kétharmados törvényi tárgy esetében, azaz „az adott eset sajátosságaira tekintettel”, az eseti mérlegelés jobban is működhetett volna.¹³ A jogalkotó jogállammal szembeni további szkepticizmusára vall, hogy a hatályba lépést követő fél év elteltével sem születtek meg az érintett szabályok.

A rendvédelmi szerv fogalma

Az Alkotmányból pusztán annyi derül ki, hogy a Határőrség és a rendőrség a rendvédelmi szervek körébe tartozik. Kissé bizonytalan már a nemzetbiztonsági szolgálatok jogállása, mivel a már idézett VIII. fejezetben szólnak „a

¹⁰ Az idézet ugyan a rendőrségre vonatkozik, de analóg módon ide is illik, ld. 9/2004. (III. 30.) AB határozat az 1994. évi XXXIV. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatáról.

¹¹ Például 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, 31/2001. (VII. 11.) AB határozat

¹² Például 47/2001. (XI. 22.) AB határozat

¹³ Az Alkotmánybíróság ismételtén kifejtette, hogy a jogállam elve megköveteli a jogszabály hatálybalépési időpontjának olyan meghatározását, amely lehetővé teszi a jogszabálynak az érintett személy által történő megismerését, az alkalmazásra való felkészülést, az új szabályokhoz való alkalmazkodást. A felkészüléshez szükséges idő (a kihirdetés és a hatálybalépés között rendelkezésre álló idő) eseti mérlegeléssel állapítható meg. Az elengedhetetlenül szükséges idő nagyságát az adott eset sajátosságaira tekintettel kell számításba vennie a jogalkotónak (28/1992. (IV. 30.) AB határozat, 10/2001. (IV. 12.) AB határozat)

nemzetbiztonsági tevékenység” kétharmados szabályozásáról (40/A.§ (4) bek.) míg máshol a „polgári nemzetbiztonsági szolgálatokról” (40/B.§ (4) bek.) rendelkező szakasz kizárja e körben a hivatások politikai tevékenységét. Egyfelől tehát megnevezett, konkrét szervezet, más esetben bizonyos funkciót, tevékenységet végző szervezet válik rendvédelmi szervvé. Kérdéses, hogy az Alkotmányban szereplő kitétel más törvényben tovább szaporítható-e vagy sem, és ennek megfelelően, a további rendvédelmi szervezetek feladata, hatásköre pusztán törvényalkotói jogkör keretében is meghatározhatók-e.

Folytatódik a bizonytalanság a hatályos szabályozás áttekintésekor, mivel nem egységes ennek az egyébként alkotmányi gyűjtőfogalomnak az alkalmazása a hatályos jogban. Mintegy kétszáz törvény, nemzetközi szerződés, költségvetési törvény és különböző szintű rendelet használja a rendvédelmi szerv fogalmát, amelybe most bele kell illeszteni a Határőrséget. Igen ám, de a szabályozás már 2005. januárja előtt is rendezetlen volt. Ugyanis a törvények ide sorolták még a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetet, az önkormányzati tűzoltóságot, a Vám-és Pénzügyőrséget, valamint a büntetés-végrehajtási szervezetet, helyenként a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát, míg másutt ezek egy részét nem, sőt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hol e körbe, hol azon kívülre kerültek, ésszerű ok nélkül.¹⁴ Amennyiben tehát nem lesz következetes a rendezés, még nagyobb káoszt idéz elő a határőrség beemelése a felsorolásokba, a különböző törvények hatályát tartalmazó rendelkezésekbe.

Ez a szakirodalmi fogalom úgy került be a szabályozásba, hogy annak használata és így a mögötte lévő közös vonások egyre jobban relativizálódnak. Nehéz a legkisebb közös nevezőt megtalálni bennük. Vajon a fegyver használatára jogosultság az? A tűzoltók, katasztrófák elhárításában dolgozók erre nem szorulnak rá, tehát a rendvédelmi szerv nem azonos a fegyveres szerv fogalmával, miközben a lőfegyverekről szóló törvény éppen a nemzetbiztonsági szervezeteket nem tekinti

¹⁴ Csak példálózva: 2004. évi XXIV. törvény a lőfegyverekről és lőszerkekről kimondja: „rendvédelmi szervek: a rendőrség, a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, a Vám- és Pénzügyőrség és a büntetés-végrehajtás szervei”. A 2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről szerint: „rendvédelmi szerv és nemzetbiztonsági szolgálat fedőintézményként, okmánya fedőokmányként csak az illetékes miniszter és az érintett szervezet országos vezetőjének tájékoztatásával alkalmazható”. A 2003. évi CXXVI. törvény a közösségi vámjog végrehajtásáról úgy rendelkezik, hogy „A vámszervezet szervei és más, a nemzetközi áruforgalom szabályozásának ellenőrzésében illetékes hatóságok, intézmények, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek a jogszabályban meghatározott feladataik ellátása érdekében az adatkezelési, adatvédelmi szabályok betartásával kötelesek hivatalos eljárásuk során együttműködni”. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről pedig már megelőlegezte változást: „g) rendvédelmi szerv: a Rendőrség, a határőrség, a polgári védelem állami szervei, a hivatásos tűzoltóság, a vám- és pénzügyőrség szervei, valamint a büntetés-végrehajtási testület”. 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról rendvédelmi szervnek tekinti a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség, a polgári védelem állami szervei, a hivatásos tűzoltóság, a vám- és pénzügyőrség, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet körét.

rendvédelmi szervnek. A köztisztviselőktől eltérő jogviszony? A hivatásos szolgálati viszonyt szabályozó törvény hatályából a világos rendező elv nem derül ki, egyre kuszább a kép, mert a szabályozás nem csak az ellátandó munkakörből, feladatból indul ki, hanem a szervezet jogállásából is, váltakozó mértékben. Így a rendvédelmi szervnél dolgozók nem csak hivatásos jogviszonyúak, hanem köztisztviselők, közalkalmazottak, sőt a Határőrségnél még tartalékos hadkötelesek igénybe vételéről is rendelkezik a törvény (28.§). A törvény és a szervezet korszerűsítése remélhetőleg az ellátandó munkakörből fog alapvetően kiindulni, különösen a hatósági jogalkalmazást végzők körében. A belső rend védelme? A bel- és a külső biztonság összekapcsolódása az Unióban éppen a belbiztonság önmagában nem kezelhetőségére utal, szervezeti megoldások konkrét meghatározása nélkül. A Határőrség kettős jogállásának megszüntetésekor mindezért nem elegendő a mechanikus változtatás, hanem a rendvédelmi szerv fogalmának valódi értelmét kell - a fogalomhasználat rendezésével együtt - visszaadni, követni.

A hatályos törvény értelmében a Határőrség irányítását az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a kormány és a belügyminiszter látja el (24.§). Ebből az első kettő bizonyosan kiesik, sőt a honvédelmi irányítás egyéb szervei is. Az alkotmányos rendszerből következően, csak a belügyminiszter szakmai és szervezeti, utasítási jogosítványait kell pontosan meghatározni a törvényben, mert minden egyéb a kormányé, külön felsorolás nélkül is. Ezek megrostálása szükséges, különösen az utasítási jog, a felügyeleti intézkedés, a gazdálkodás ellenőrzése terén és a jogorvoslati jog miniszteri megszüntetése. Egyrészt a korszerűsítéskor figyelembe kell venni, hogy az ügyészség, a Számvevőszék is tevékenykedik, netán az RSZVSZ, így a konkuráló jogkörök helyett el kell dönteni, hogy mi a valódi mozgásteret a szakmai irányításnak és a költségvetési, szervezetalakítási, munkáltatói jogköröknek. Vajon miért a miniszter minősíthet át munkaköröket, beosztásokat? Mi a különbség a feladat meghatározása, a feladat teljesítésére vonatkozó utasítás kiadása, az egyedi utasítás és a határőrségi jogkör érdemét nem érintő utasítás¹⁵között? Másrészt a szervezet vezetőjének felelősségi köre és különösen az Országos Parancsnokság jogköre igényelne következetes rendezőelveket. A miniszter a szabályozásért és a szervezetre vonatkozó koncepciók kialakításáért, a parlamenti felelősség viselésért, a határőrség szakmai működésének rendszeres és objektív ellenőrzéséért, valamint az Európai Unióban képviselendő kormányzati álláspontért, annak előkészítésért, érvényesítéséért felelős. Az összes többi feladatot, országos hatáskörű szervezetként, a Határőrségre (központi szervére) kell bízni.

Az irányítás és vezetés közötti világos munkamegosztás eredménye lehet, ha nem duzzad, hanem csökken a határőrségnek mintegy kétszáz jogszabályban feladatot adó, valamely szervezeti, eljárási ügyet szabályozó, nehezen áttekinthető kör. Annál

¹⁵ Hör tv. 25.§ (1) bek.a.pontja, továbbá (2)-(3) bekezdés

is inkább, mivel az említett hazai szabályokon túli joganyag - így az államhatárra, határforgalomra vonatkozó nemzetközi egyezmények és az európai közösségi jog - terjeszkedése nem állítható meg. Így a hatályos törvényben szereplő, legalább tizenhét rendelet alkotására vonatkozó kormány – és belügyminiszteri felhatalmazás átgondolandó. Ennek során azt kell mérlegelni, hogy pusztán a törvény kurtítása miatt nem lehet alapjogok és szervezetei (pl. hatáskör, illetékesség, irányítási jogkör) tartalmát, korlátait és főbb biztosítékait rendeletben szabályozni. Itt kell jelezni, hogy például a tranzitterület/tranzitzóna határainak pontos kijelölési módjáról és a zónának az utazó közönség részére egyértelmű megjelöléséről a törvényben kell rendelkezni, noha ma csak a vámszervek (VPOP) „jelölik ki”, a HÖR OP-val egyetértésben. Az efféle szabályozás nem veszi tekintetbe, hogy a jogforrási szinthez milyen alkotmányos biztosítékok kapcsolódnak, és a „kijelölés” nem a szolgálati öltözöre vagy mosdóra, hanem a külföldiek mozgási szabadságát korlátozó hatósági intézkedések jogszerűségét vagy éppen jogszerűtlenségét fogja eldönteni, amelyet az utasoknak pontosan ismerni kell. Mivel erre a figyelmet nem csak az Európai Emberi Jogi Bíróság,¹⁶ de az ombudsman is felhívta a figyelmet,¹⁷ az „alulszabályozottság” és az indokolatlanul többlépcsős szabályozás egyidejűleg szűnik meg a korszerűsítéskor.

Feladat-és hatáskörök

A szervezetre vonatkozó szabályok között kapott helyet – az olvasót teljesen félrevezető módon – a *határátlépés általános és kivételes feltételeinek* meghatározása. A törvény amúgy sem kodifikációs remekmű, különösen a minősített törvények megalkotásának a gondossága nem látszik rajta, de ez a „lopakodó szabályozás” komolyan kifogásolható. Miért nem utalnak erre a címben? Egyáltalán a határon átlépésre, a kiutazásra és az ország területére belépésre miért nem egy, közös törvényben alkottak szabályokat? A határőrizetre és a Határőrségre vonatkozó törvénybe is csak azért került bele, mert az átlépést ellenőrző szervnek tudnia kell, hogy mit ellenőrizhet és hogyan. Ha pedig szó szerint átveszi az Alkotmány- módosító fordulatot a kormányzat, és a jövőben csakis a Határőrségről fog szólni a törvény, még zavaróbb lesz az uniós polgárookra, harmadik állam polgáraitra vonatkozó, azaz alkotmányos, európai közösségi és emberi jogi szabályokkal összhangba hozandó szabályoknak a beékelése két szervezeti vagy hatásköri fejezet közé. Ezért a törvény címében is szerepeltetni kellene, hogy a

¹⁶ Amuur contra France, Case 17/1995/523/609

¹⁷ Az állam joghatósága alá tartozik a tranzitzóna is, így ott az alapjogi és az emberi jogi szabályok betartása kötelező. Az OBH 1222/1998., OBH 3524/1998., OBH 5551/1998. jelentése is felhívta erre a figyelmet, és a szabályok ellenőrizhetőségének alapja a szabadságkorlátozással érintett személyek mozgási szabadságát jelentő tranzitterület fizikai határait egyértelműen és felelősen, szabályozott módon kell meghatározni és mindenki számára jelezni. Ezért van garanciális jelentősége annak, hogy a tranzitterület kijelölésével kapcsolatos felelősségi és eljárási szabályokat jogszabály rendezze, a törvényben és esetleg rendeletben.

Határőrségen kívül, a határon átlépésről és a határ rendjének fenntartásáról egyaránt szó van benne. Tekintettel arra, hogy az Unió külső határának átlépéséről, a belső határon átlépés rendjéről az európai közösségi jog (és a részévé vált Schengeni acquis) általában és a bilaterális egyezményekben konkrétan rendelkeznek, kizárólag

- az azokban megjelölt eltérési lehetőségek meghatározása,
- a kapcsolódó alapjogi szabályok és korlátozások,
- egyéb, nemzeti hatáskörbe tartozó kérdések, utaló szabályok kapnak helyet.

Például a belső határon az ellenőrzés visszaállítása, a határzár elrendelése, a határátkelőhelyen kívüli mozgás, a határforgalom korlátozása, az átkelőhelyek ideiglenes megnyitása, katasztrófák esetén követendő eljárás tartozna e körbe. Külön kell szólni arról, hogy az átkelőhelyek (épület, telek, egyéb műszaki létesítmény) tulajdoni, használati, bérleti joga, a tulajdonosi jogosítványok korlátozása, az átkelőket működtetők kötelezettsége egyetlen odavetett mondat a törvényben. Ennek részletesebb kifejtése, éppen az alapjogok érintettsége miatt szükséges és a költségvetési tervezéshez indokolt lenne.

A fentiekhez is kapcsolódik annak zavaros rendje, hogy meddig tart a határőrök és hol kezdődik a vám-és pénzügyőrök hatásköre. Ha szó szerint csak a Határőrségről szól majd a törvény, a többi szervezetről legfeljebb csak utaló normában vagy együttműködési szabályban lehet szó.

A szervezet nem-honvédelmi feladat-és hatáskörét áttekintve, a következőkre célszerű felhívni a figyelmet.

Feladatkör (intézkedést, együttműködést, elemzést igényel)	Megjegyzés
Veszélyhelyzetben közreműködés (pl. szállítás, objektumok őrzése, lakosság segítése)	Konkurál más szervvel, pontatlan, csak az államhatár közelében kellene fenntartani, ha más szerv kapacitása nem elegendő, illetve saját objektumai, dolgozói védelmére korlátozva
Térítés ellenében speciális szakértelmet és műszaki eszközöket igénylő feladat végrehajtása	Pontatlan, pénzügyileg sem ellenőrizhető, mellőzni, mert más szerv is elláthatja, közhatalmi szerv ne vállalkozzon, vagy érdemben meghatározni, mire vonatkozhat csupán
Információgyűjtés és azok értékelése saját működéséhez	Tipikus példa a tartalmatlan előírásra (tv.22.§ (1) 1. pont)

Határfelmérés, határjelek, határnyiladék tisztán tartása (zömüket kétoldalú egyezmények rögzítik)	Nem keverendők össze a rendszeres értékelést és fejlesztést végző vegyes bizottságok működtetésével, amely irányítói tevékenység, míg az előbbi végrehajtói
Államhatár rendjének fenntartása, pl. ennek érdekében műtárgyak, műszaki létesítmények elhelyezése, létesítése határterületen	A berendezések létesítése pl. tulajdonjog korlátozásával járhat, de ennek kompenzálására nincsen szabály, az átkelők feliratozása, idegen és magyar nyelven, a tájékoztató táblák, brossúrák elhelyezése is elősegítené a kívánatos rendet, együttműködve sok más érintettel, ha ehhez valamilyen objektív felmérés szerinti anyagi forrás is járulna
Hatáskör (cselekvés jogi, eljárási kötöttsége, jogorvoslat)	Megjegyzés
Jogellenes határátlépés, őrzött objektumai elleni erőszakos cselekmények megakadályozása	Kényszerítő eszközök használata, amelynek során tiszteletben kell tartani az európai közösségi jogot, az emberi jogokra vonatkozó követelményeket, az Alkotmányt, a határőrizeti, a büntető anyagi jogi, a büntető eljárási, a rendőrségi, a szabálysértési, az idegenrendészeti törvényt és végrehajtási szabályait, valamint a
Határfigyelőztetés	
Ki-és belépés ellenőrzése	
Ki-és belépés, átlépés engedélyezése	
Toloncolás (átadás, átvétel), egyéb idegenrendészeti intézkedés	
Szabálysértési jogkör	

Nyomozati cselekmények elvégzése, bűnüldözési hatáskör, ide értve a titkos információgyűjtést	belügyminiszter által rendeletben meghatározott kényszerítő eszközök felsorolását. Ez önmagában is aggodalomra ad okot, nem szólva a titkos információ gyűjtési felhatalmazásról. Ugyanis nagy a tévedési lehetőség, a törvényességi ellenőrzés nehéz, jogvédelem, a jogi képviselő, a nyelvhasználat, a gyermekvédelem és a jogorvoslat egységesen nem biztosított a szabályok inkoherenciája miatt, a titkos információgyűjtés kiadásai pedig szakmailag nem, csak törvényesség szempontjából ellenőrizhetők külső ellenőrzés révén
Szakhatósági jogkör	A közigazgatási hatósági eljárás szabályait és fórumrendszerét követeli meg, egyes eltérésekkel
Tartózkodási, munkavégzési lehetőségek korlátozása, megtiltása	Jogalapja és eljárási rendszere mellőzi az alkotmányos garanciákat (arányosság, szükségesség, formális határozathozatal, jogorvoslatra utalás)
Egyes menekültügyi hatáskör	Nem lehet ügydöntő a közösségi szabályok alkalmazási kényszere miatt
Tájékoztatási kötelezettség	Önkormányzatok, társhatóságok felé (pl. havária)
Személyes adatok kezelése, továbbítása	Egyszerre kell tekintetbe venni a az európai közösségi jogot, az emberi jogokra vonatkozó követelményeket, az Alkotmányt, a határőrizeti, továbbá utaló szabályokon keresztül a büntető anyagi jogi, a büntető eljárási, a rendőrségi, a szabálysértési, az idegenrendészeti törvényt és végrehajtási szabályait, valamint az adatvédelmi törvényt és annak európai egyezményét, ugyancsak nehezítve az adatalanyok a folyamat ellenőrzését.

A jogrendszerbe illeszkedés sok kérdéséből az egyik, vajon miért kell egyre szaporítani a titkos információgyűjtéssel foglalkozó szervezetek számát? Vajon az embercsempészettel, szervezett bűnözéssel, kábítószer-üzlettel kapcsolatos szakmai csoport szervezése a rendőrségnél, a titkosszolgálatok és vámőrök együttműködésével miért nem elegendő? Hasonlóan izgalmas a kényszerítő eszközökre vonatkozó szabályok alkotmányossága.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a hatályos jogrend lőfegyver-használati szabályozását,¹⁸ különösen a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a Határőrség, valamint a Vám- és Pénzügyőrség működése körében. A lőfegyverhasználatnak a felsorolt szervezetekre irányadó szabályait összevetve megállapítható, hogy a szabályozás terjedelme törvényenként különböző, az egyes esetek feltételrendszere, szóhasználata pedig részben megegyezik, részben egymástól eltérő. Nincs olyan, az Alkotmányban meghatározott vagy abból levezethető követelmény, hogy a jogalkotónak egységesen kellene szabályoznia a lőfegyverhasználatot, mert a jogalkotónak figyelembe kell vennie a lőfegyver-használati joggal felruházható szervezetek feladat- és hatáskörében megmutatkozó különbségeket, és a vizsgált jogosítványra vonatkozó szabályozást ennek megfelelően, az adott szervezetre rendeltén kell kialakítania. Az élethez való alapjog érvényesülésének vizsgálata szempontjából azonban bizonyos szabályozásbeli összefüggéseket nem lehet figyelmen kívül hagyni. A határőrizeti törvénynek a rendőrségi törvényre támaszkodása, csupán a használat jogalapjának kissé eltérő felsorolása, kétféle következtetésre adhat alkalmat. Nem volt körültekintő a szabályozás, az adott szervezet funkciójából kiinduló. Vagy a rendőrség és a Határőrség nagyjából egyforma rendvédelmi szervezet.

A lőfegyverhasználatra vonatkozó, alapjogvédelmi első összefüggés a lőfegyverhasználati jogosultság terjedelmének meghatározása. Nyilvánvaló, hogy amennyiben a jogalkotó olyan esetben is biztosítja a lőfegyver használatát, amelyet az adott szerv feladat- és hatásköre nem indokol, az már önmagában alkotmányellenességet eredményez. Például az útlevelkezelők fegyverviselési jogát az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is kifogásolta¹⁹, hiszen tipikus igazgatási, jogalkalmazói és nem bűnüldöző vagy nyomozati munkáról van szó. A jogosultság egyes eseteinek áttekintése alapján megállapítható, hogy valamennyi érintett szervet (a szerv részéről eljáró jogosított személyt) felruházott a jogalkotó a lőfegyver használatára akkor, ha ez az élet elleni közvetlen fenyegetés vagy

¹⁸ 9/2004. (III. 30.) AB határozat az 1994. évi XXXIV. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatáról

¹⁹ A Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren működő határátkelőhely, a tranzitterület és a közösségi szállás működése, valamint a szolgálatot teljesítő határőrök képzettsége és munkakörülményei (OBH 6359/1998, OBH 1222/1998)

támadás, illetve a testi épséget súlyosan veszélyeztető közvetlen támadás elhárítását szolgálja.

Másfelől, az egyes szervek feladat- és hatásköréhez rendelt, taxatív felsorolt súlyos, az életet is veszélyeztető bűncselekmények (cselekmények; objektumok, létesítmények elleni támadások) megakadályozása vagy megszakítása indokolja a lőfegyver használatát. E tekintetben a legszélesebb körű jogosítványt a rendőr és a határőr, a legszűkebbet a pénzügyőr számára állapított meg a jogalkotó. Így a lőfegyverhasználattal érintett személy életének kockáztathatóságát - a lőfegyverhasználati jog megengedését - a megragadható életveszély elhárítandó jellege indokolja. Az egyes lőfegyver-használati eseteket a jogalkotó ugyan külön-külön határozta meg, de a gyakorlatban a lőfegyverhasználattal érintett személyek magatartásának függvényében ezek - egy szituáción belül - akár egymást követően is megjelenhetnek. Így például ha a támadó magatartást tanúsító személy a támadást befejezve elmenekül, vagy ellenkezőleg, a menekülő támadást kísérel meg. Mivel az Alkotmánybíróság megsemmisítette a rendőrségi törvény azon rendelkezéseit, amelyeknél az életveszély nem manifesztálódott, a határőrizeti törvény 58.§ (1) bekezdés g.) pontját módosította a 2005. évi I. törvény. Ez csupán egyetlen példa, de az Alkotmánybíróság a rendőrségi törvényt több hullámban vizsgálta, és semmisítette meg annak több rendelkezését, és ez felveti, hogy a határőrizeti szabályok sem maradhatnak változatlanul.

Összegzésként

A szervezet kettős jogállásának megszüntetésével csak kisebb gondok oldódtak meg, ám a munka java hátra van. A korszerűsítéskor bizony alaposan meg kell rostálni a feladatokat, a hatásköröket, a kényszerítő eszközökre és különösen a kényelemből alkalmazott, más jogszabályokra utaló szabályoknak a tömegét. Olyan heterogén joganyag (közigazgatási jog, nemzetközi jog, büntetőjog, alkotmányjog, európai közösségi jog) alkalmazását várják el a határőröktől, amelyhez képest a honvédelmi szabályok kiesése fontos, de nem elegendő a jogállami követelményekhez. Vajon szükségszerű-e, hogy ilyen sokarcú, tucatnyi hatáskörrel rendelkező legyen ez a szervezet? Ki vizsgálta, hogy a szabálysértési, a bűnüldözési, a szakhatósági és más rendészeti hatáskörök Határőrséghez telepítése szakmai és gazdaságossági szempontból indokolt-e az önkormányzat, a rendőrség, a közigazgatási hivatal helyett? A 93 ezer négyzetkilométeren nincsenek olyan távolságok, mint amennyire kevés a jól képzett, nyelveket beszélő igazgatási, rendészeti, szabálysértési ügyintéző, nyomozó. Az információk gyors és szakszerű továbbítása az eljáró hatóságokhoz miért nem alternatíva? Az európai integrációs folyamatok és a bővítés előre haladásával, változhat a szervezet feladatköre.

Választ kell találni arra, mit jelent, hogy a Határőrség a rendvédelmi szervekhez áll közelebb, ahogyan az alkotmánymódosítási törvény indoklása jelzi. Ez a különbség

meddig indokolt? Kell a határok őrzéséhez és rendjének fenntartásához külön szervezet a külső határok összezsugorodásakor (Románia felvétele után, esetleg Horvátország jelöltté válásával), a nem olyan hosszú szerb és ukrán határ miatt? Németország, Ausztria példájára, a határrendőrség lehet a következő fejlődési szakasz, bár addig igen komoly reformokra van szükség a képzett határőrök megbecsülésével, jogköreik összerendezésével és munkakörülményeik javításával.

Utóhang

A cikk megírása óta hét év telt el. Az Alkotmány helyébe Alaptörvény (2011. április 25.) lépett, amelynek 46. cikke a megszűnt Határország funkcióit átvevő rendőrség feladat-és hatáskörbe sorolt határrendészetet hosszú távon minősíti alkotmányos intézménynek. A kormány irányítása alatt működő rendőrség feladata lett az államhatár rendjének védelme, és változatlanul maradt annak rögzítése, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, nem folytathatnak politikai tevékenységet. A jogkorlátozó intézkedésekhez kapcsolódó alkotmányos garanciák helyett, a jövőben is csak minősített többségű törvényi szabályozást kaphatunk, azzal, hogy a rendőrségi szervezeten kívül a működési és a titkosszolgálati eszközök, módszerek használati rendjét is ily módon kell meghatározni.

Az államhatárról megszületett 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatár fogalmáról, a külső-és belső határról, a határon átlépésről csak nagy vonalakban rendelkezik, míg a részleteket a jövőben kihirdetendő nemzetközi szerződések (határokormányok, határbizottsági jegyzőkönyveket jóváhagyó miniszteri rendeletek), a rendőrségi törvény (1994.évi XXXIV.tv.), a rendőrségi szolgálati szabályzat (miniszteri rendelet²⁰), valamint több kormány rendelet (a határátkelőhely megnyitására, határátlépési pont létesítésére vonatkozó követelményekről, a működtetés feltételeiről, az ideiglenes határátkelőhely megnyitásának és működésének szabályairól, a belső határon az ellenőrzés ideiglenes bevezetésének feltételeiről, a határátlépés ellenőrzésének ideiglenes visszaállításáról) határozza meg. Új jelenség, hogy sűrűn változik a kormányban a munkamegosztás²¹, így miniszterek is csak ilyen-olyan ügyért felelősként szerepelhetnek jogszabályban. Ezért a határrendészetért felelős miniszter – aki például rendeletben határozza meg a határvízen közlekedés engedélyezési rendjét – az Rtv.-ben már rendészetért felelős miniszterként jelenik meg.

A rendőrség azonban nem csak megörökölte a határforgalom ellenőrzésének, az államhatáron, az átkelőknél a rend megtartásának a feladatait, de a határesemények kivizsgálásával, valamint a tömeges migráció, konfliktus kezelésével kapcsolatos

²⁰ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról

²¹ Nyilván ezért született a 2011. évi XX. törvény az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény módosításáról

tennivalókat is. Az Rtv.-ben és a szolgálati szabályzatban csak kiegészítik a Schengeni határ-ellenőrzési kódex²², a határrendészeti adatkezelés²³, közös műveletekben együttműködés²⁴ alkalmazási szabályait, de nem ad többlet-biztosítékokat a potenciális alapjogi sérelmeket elszenvedők, bírságot fizető fuvarozók, adatalanyok, leplezetten megfigyelték, határon visszafordítottak számára. A rendőrségi panasz eljárás időközben annyiban bővült, hogy létrejött a Független Rendészeti Panasztestület, amelynek ajánlása nem köti a főkapitányt, miközben a panaszos alapjogi sérelme ellenére sem használhatja már a hagyományos jogorvoslati rendet. Az sem növeli az esélyt a hatékony jogorvoslatra, ha közigazgatási bíróságok jönnek létre helyi bírósági státusban, mert a rendészeti intézkedés jogszerűségét (arányosság, szükségesség) e téren nem képzett bíró sem tudja a körülmények részletes feltárása nélkül sem megítélni, sem a jogszerűtlenséget, célszerűtlenséget reparálni.

Úgy olvastották be a Határőrség egykori rendészeti, közigazgatási és nemzetközi jogi feladatait a rendőrség hatáskörébe, hogy a rendőrség tovább fragmentálódott. Noha a rendőrség első ránézésre egységes, mivel „állami, fegyveres rendvédelmi szerv” (Rtv. 4.§), az eleve általános rendőrségi feladatokat ellátó szervekből, belső bűnmegelőzési szervből, valamint terrorizmust elhárító szervből tevődik össze, quasi mellérendeltségben. Vajon a határ menti konfliktushelyzetben, a leplezett megfigyelésben, a közös európai határ-és bűnüldözési műveletekben, a rendészeti korrupció elleni fellépésben mely egységek vesznek/vehetnek részt? Jut képzett határrendészeti szakember minden egységhez? Mellékesen, a dolgozók jogállása még az általános rendőrségi feladatok ellátását végzőknél igen vegyes,²⁵bár a jogok visszaható hatályú megnyirbálása, a bevezetett megbízhatósági vizsgálat²⁶alkotmányosértő megoldásai a tarka jogállásokat egymáshoz közelítheti. Akárcsak a nem törvényben szabályozott, alapjogokat is érintő normák (szolgálatba lépésről, nyilvános szereplésről), amelyek elfelejtkeznek

²² 2006. március 15-i 562/2006/EK rendelet

²³ Például 562/2006/EK rendeletnek a vízuminformációs rendszerről (VIS)

²⁴ A gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról szóló, 2007. július 11-i 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 6. cikk (8) bekezdésében, valamint az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló, 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet

²⁵ Hivatásos állományú rendőrökből, kormánytisztviselőkből, közalkalmazottakból, valamint a Munka Törvénykönyvéről szóló törvény hatálya alá tartozó munkavállalókból állhat.

²⁶ Az Rtv.szerint a megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali kötelezettségének. Ennek megállapítása érdekében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre, a dolgozó tudta és utólagos tudomása nélkül.

arról, hogy a rendőr is egyenruhás polgár²⁷. Másfelől, a rendőrség feladatainak ellátását szolgálati ágakra, szolgálatokra²⁸ és szakszolgálatokra lebontva kell megszervezni. A határrendészeti szolgálati ág rögzítésén túl, a rendőrség sajátos feladatai közt, továbbá egy külön fejezetben is szerepelnek a határrendészeti tennivalók, valamint meghatározták az útlevelkezelői szolgálati formát is a szolgálati szabályzatban. Ez a megoldás a speciális, szakmai képzettség jelentőségét csökkenti, a határrendészeti munkát végzők szabadon be/helyettesíthetők más feladatot ellátókkal²⁹, hiszen a jogszabály egységesen csak rendőrökről rendelkezik.

A Határőrség alkotmányossági gondjai tehát megoldódtak a szervezet megszűnésével, ám az új alkotmányozás és a villámgyors sarkalatos törvényi szabályozás elszalasztotta azt a lehetőséget, hogy a rendészettel kapcsolatos fogalmi, alapjogi és intézményes hiányosságokat pótolja.³⁰ Újabb rendészeti szervek születnek (pl. Terrorelhárítási Központ, parlamenti őrség), amely nehezíti a munkamegosztás, a felelősség átláthatóságát, valamint folyamatos koordináció hiányában a rendészet társadalmi határfoka egyre csökken.

²⁷ Néhány példa a szolgálati szabályzatról. A rendőr szolgálatellátásra kipihenten köteles megjelenni. Váltásos vagy vezényléses szolgálat esetén a rendőrrel a következő szolgálati beosztását a szolgálati előjáró hét nappal korábban közli, kivéve, ha a szolgálatba lépés időpontja nem látható előre. A rendőr a sajtó, a rádió és a televízió megkeresése alapján a feladatkörébe tartozó szolgálati ügyekről, egyes bűncselekményekről csak engedéllyel és a személyes adatok védelmére vonatkozó előírások betartásával nyilatkozhat. Kivételes esetben - különösen bűncselekmény, közlekedési baleset vagy más rendkívüli esemény helyszínén, ide nem értve az országos jelentőségű váratlan eseményeket - a rendőr tényközlő nyilatkozatot tehet, amelyben a minősített adat védelmére vonatkozó követelményeket és a személyhez fűződő jogokat nem sértheti, a felelősség kérdésében nem foglalhat állást. A rendőr nyilatkozatáról utólag az engedélyezésre jogosultnak jelentést tesz. A rendőrségi adatok felhasználásával készített szakirodalmi, valamint valóságos rendőrségi ügyeket feldolgozó irodalmi alkotást a rendőr előzetes engedéllyel jelentethet meg. Az ilyen műveken a szerző nevének kívül, rendfokozatát fel lehet tüntetni. Nyilvános szerepléshez - ha az rendőrként történik - engedélyt kell kérni.

²⁸ Például a Készenléti Rendőrség Különleges Szolgálatok Igazgatósága Légirendészeti Parancsnokság szervezi és végrehajtja a közbiztonság fenntartásával összefüggő repüléseket, valamint támogatja a rendőrség közlekedésrendészeti, ellenőrzési, bünyügyi, csapaterős kutató feladatainak ellátását. A Légirendészeti Parancsnokság teljesíti, többek között, a határőrizettel, valamint az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatban jelentkező határrendészeti repülési feladatokat is.

²⁹ Például a szolgálati szabályzat „71.§ (2) Útlevelkezelésre megnövekedett forgalom esetén forgalmi sávonként két rendőrt kell vezényelni.”

³⁰ Tóth Judit: A rendészet alkotmányossági minimumai és az alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2011/2: 15-26.