

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.)

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 alkotmánymódosítás 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.

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 kiemelés 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