

A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása

1. Fegyveres szervek mint alkotmányi kategória

Magyarország 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvénye sem szakít azzal a módszerrel, hogy a Magyar Honvédséget és a rendvédelmi funkciókkal rendelkező főbb szerveket egy szerkezeti egységben szabályozza. Ez a hagyomány ugyanakkor nem régi keletű. A fegyveres szervek alkotmányi szabályozására egészen 1989-ig kellett várni. Az egypártrendszerrel a többpártrendszerbe, a pártállamból a jogállamba való békés politikai átmenet céljából¹ elvégzett 1989. évi alkotmányrevízió negyven éves restanciát pótolta a fegyveres erők és a rendőrség Alkotmányba iktatásával. A közel négy évtizedig meglévő hiátus indoka lehetett, hogy a szovjet (sztálini) alaptörvény mintájára megalkotott magyar Alkotmány nem tartotta fontosnak a fegyveres erők legfelsőbb jogi szabályozásával elérhető alkotmányos garancia megadását, ennél fogva azok kodifikálása a Magyar Néphadsereg vonatkozásában a honvédelmi törvény,² míg a Határőrség szervezetéről, feladatairól és az államhatár őrizetéről egy minisztertanácsi rendelet³ keretében történt meg. Hasonló volt a jogi helyzet a rendvédelmi szervek tekintetében is, a rendőrségről például törvényerejű rendelet⁴ szólt.

A fegyveres szervek, köztük az ország katonai védelmi erejét jelentő hadseregnek (haderő, légierő stb.), illetve egy állam belső rendjét fenntartani köteles rendőrségnek legfelsőbb szintű deklarálásának egyes külföldi megoldásaiból arra lehet következtetni, hogy azok alkotmányi meghatározását nem minden ország tekinti alapkövetelménynek. Az Európai Unió belül például csak néhány ország (Ausztria, Belgium, Ciprus, Luxemburg, Németország és Portugália) alkotmánya tartalmaz rendelkezést ilyen tárgyban, amelyek közül a magyarországihoz hasonló, viszonylag részletes szabályozást csak az osztrák és a portugál alaptörvényben találunk.⁵ Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvény (BVG) 10. cikk (1) bekezdésének 7. pontja szerint szövetségi feladat a köznyugalom, közrend és közbiztonság fenntartása. A 78/A. cikk (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „ha az emberek élete, egészsége, szabadsága vagy tulajdona veszélyben van, közvetlen veszélynek van kitéve, a közbiztonsági hatóságok más hatóságoknak a veszély elhárítására fennálló hatáskörére tekintet nélkül – a mindenkor hatáskörrel rendelkező hatóság beavatkozásáig – jogosultak az első általános segítségnyújtásra”. Emellett a 79. cikk (1) bekezdése értelmében „a szövetségi hadsereg kötelessége a haza katonai védelme. Ezt egy katonai rendszer alapelvei alapján kell létrehozni.” A 79. cikk (2) bekezdése szerint továbbá a szövetségi hadsereg – amennyiben a polgári hatalom igénybe veszi közreműködését –

* Adjunktus, PTE ÁJK Büntető Eljárásjogi és Kriminológiai Tanszék.

¹ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény általános indokolása.

² A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény 16. § (1) bek.

³ A Magyar Népköztársaság államhatárának őrizetéről szóló 40/1974. (XI. 1.) MT rendelet.

⁴ Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet

⁵ Ld. Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005.

az alkotmányos intézmények, azok működőképességének, valamint a lakosok demokratikus szabadságainak védelmére, a belső rend és biztonság fenntartására és a rendkívüli elemi csapások és szerencsétlenségek esetén segítségnyújtásra hivatott. A Portugál Köztársaság Alkotmánya a 272. cikk (1) bekezdésében a demokratikus rend fenntartásaként, a közbiztonság és a polgárok jogainak védelmeként határozza meg a rendőrség alapfeladatát. A fegyveres erőkre vonatkozóan pedig a 275. cikk (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy azok felelőssége a Köztársaság katonai védelme, valamint – a 275. cikk (5) bekezdése szerint – „a portugál állam katonai szerepének betöltéséért a nemzetközi egyezmények terén, és azon nemzetközi békefenntartó és emberiséget védelmező szervezetek munkájában való részvételért, amelyeknek Portugália is tagja”.

Ahogy az fentebb látható, mindkét megoldás megegyezik abban, hogy azok egyfelől pozitív módon határozzák meg a legfőbb fegyveres szervek alapvető feladatait, másfelől rendelkeznek arról is, hogy ezek a fegyveres szervek politikamentesen és külön törvény által meghatározott rend szerint teljesítik szolgálatukat. Emellett Ausztria és Portugália alkotmánya is világosan elkülöníti a honvédelmi funkciót a rendvédelmitől. Ez az elv mutatkozott meg 1989-től a Magyar Köztársaság Alkotmányában, és ez tűnik ki az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseiből is. A szabályozás azonban – Finszter Gézával egyetértve – a hadsereget és a rendőrséget azonos típusba tartozó olyan fegyveres szerveknek tekinti, amelyek állami intézményekként, centralizált felépítéssel, hierarchikus rendben, katonai elvek szerinti szolgálati viszonyokban, a civil közigazgatástól elkülönülve működnek.⁶ E szabályozás sajátos körülmények között a honvédelmi és a rendvédelmi funkció integrációját is megengedi. Ez nyilvánul meg az Alaptörvény hatályba lépésének időpontjával megegyezően működését megkezdő Nemzeti Közszolgálat Egyetem felállításával. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Rendőrtiszti Főiskola mellett a Budapesti Corvinus Egyetemből kiváló Közigazgatástudományi Kar csatlakozásával létrejövő új felsőoktatási intézményről rendelkező törvény⁷ preambuluma szerint a polgári közigazgatás, a rendvédelem, a honvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományában a hivatástudat és a szakértelem erősítése összehangolt és tervezett utánpótlásképzést tesz szükségessé, továbbá a pályaelhagyás helyett a társadalom számára hatékony munkavégzés biztosítására a közszolgálati életpályamodell támogató továbbképzési rendszert kell működtetni, a közszolgálati felsőfokú szakemberképzést egységes intézményi alapokra kívánja helyezni. A törvény – annak általános indokolása szerinti – célja továbbá, hogy a felsőoktatás az új egyetem létesítésével hatékonyabban szolgálja a közszolgálat személyi állományának minőségi fejlesztését. Az Egyetem utat nyit egy integráltabb képzési szerkezetnek az alapképzések, mesterképzések, doktori képzések, szakirányú továbbképzések és az átképzések területén. A képzési területek közötti integráció fontos az állam működésének tágabb összefüggéseit is értő tisztviselők, tisztek nevelésében, és szükséges a közszolgálati életpályák közötti mobilitás megteremtésében. Kétségtelen, hogy a honvédelmi és a rendvédelmi funkció jelen esetben csak a képzés területén,

⁶ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK Kerszöv Kiadó, Budapest 2003. 30-31. o.

⁷ A Nemzeti Közszolgálati Egyetem létesítéséről szóló 2011. évi XXXVI. törvény

azon belül is két különálló kar tekintetében valósul meg. A katonai-, illetve a rendőrképzés egy intézmény keretében való megoldása azonban – már csak a katonai és a rendőri feladatok természetének eltérő volta miatt is – nemcsak a magyar képzési rendszer területén, hanem nemzetközi összevetésben is szokatlanak tekinthető.

2. A fegyveres szervekre vonatkozó alkotmányi szabályozás evolúciója

a) A fegyveres erők és a rendőrség

A fegyveres szervek első alkotmányi meghatározása „a fegyveres erők és a rendőrség” címszót viselő VIII. fejezetben jelent meg. Az alkotmányos szintű reguláció indoka abban a garanciális jelentőségű tényben nyert igazolást, hogy a végrehajtó hatalom alapvető intézményeként az Alkotmánynak tartalmaznia kell a fegyveres erők fő feladataira, irányításuk és alkalmazásuk szabályaira vonatkozó rendelkezéseket.⁸ A fegyveres erők és a rendőrség alapvető feladataira, irányítására, a katonai (elsősorban honvédségi) alakulatok minősített időszakban való alkalmazására, valamint a fegyveres szervekre vonatkozó részletes szabályok törvényi keretek közötti megállapítására utaló szabályok ezt követően lényegében az alaptörvényi szabályozás konstans elemeivé váltak.

A fegyveres erőket kezdetben a szocialista szóhasználatból visszamaradt elnevezésű Magyar Néphadsereg (1990. március 15-től Magyar Honvédség),⁹ valamint a Határőrség alkotta. Az alkotmányi szabályokban azóta is élő alaprendeltetést ekkor állapították meg a haza katonai védelmében, továbbá rendelkeztek arról is, hogy a fegyveres erők feladatait és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat alkotmányerejű törvénynek kell meghatároznia, de az is a szabályozás részét képezte, hogy a fegyveres erőket – amennyiben a rendőrség alkalmazása nem elegendő – milyen feltételek megléte esetén lehet felhasználni belföldi (rendvédelmi) feladatokra, továbbá irányítására kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Miniszteri Tanács és az illetékes miniszter jogosult. Az Alkotmány rendőrségre vonatkozó szabályozása a közbiztonság fenntartását és a belső rend védelmét tűzte ki alapfeladatként, mindemellett kifejezte azt is, hogy a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg. A társadalom rendjének jogilag szabályozott védelmében megnyilvánuló közbiztonság, és az ország törvényes rendjét, valamint a társadalmi együttélés normáinak megfelelő állami és társadalmi viszonyok rendjét jelentő közrend (kezdetben belső rend) védelme a rendőrség hagyományos alapvető feladataiként jelentkeznek.¹⁰ A közbiztonság és közrend értelmezése e két kifejezés korábbi jogi szabályozásából eredően már jó ideje volt tárgya tudományos vitáknak. Autentikus interpretációját azonban az Alkotmánybíróság végezte el, amely egyik határozatában azt állapította meg, hogy a közbiztonság és a belső rend védelme az állam és a társadalom különböző szervei

⁸ Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000. 305. o.

⁹ A fegyveres erőknek az Alkotmányon, illetőleg a védelmi doktrínán alapuló alaprendeltetése, valamint a nemzeti történelmi tradíció miatt bevezetett Magyar Honvédség elnevezést a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében kell használni.

¹⁰ Fábrián Adrián – Rózsás Eszter (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. PTE ÁJK, Pécs 2010. 21. o.

alkotmányos működési feltételeinek és a közélet zavartalanságának biztosítását, továbbá az állampolgárok személy- és vagyonbiztonságának alapvető jogainak védelmét jelenti.¹¹

b) A Határőrség mint kettős rendeltetésű fegyveres szerv

A vonatkozó alkotmányi szabályozás első jelentősebb módosítására 1993-ban került sor.¹² Ennek keretében az Alkotmány egyfelől a Kormány feladatává tette a fegyveres erők működésének az irányítását, másfelől pontosította azok belföldi alkalmazási lehetőségét, ha azt idegen hatalom fegyveres támadásának nem minősülő külső fegyveres támadás teszi szükségessé, végül alapvető szinten mondta ki, hogy a Határőrség az európai államok berendezkedésének és gyakorlatának megfelelően rendészeti feladatokat is ellát. E szabályozással a Határőrség rendeltetését fegyveres erő státusza ellenére egészítették ki az államhatár őrzésével, a határrend fenntartásával és a határforgalom ellenőrzésével. Petrétei József és Somogyvári István szerint a Határőrség az alkotmánymódosítás előtt is rendészeti feladatokat végző fegyveres szervezet volt, a szóban forgó módosítás azt célozta, hogy mindkét típusú feladata az alaptörvényben is megjelenjen.¹³ Emellett a Határőrséget alkalmassá kellett tenni az államhatár közvetlen védelmére erőszakos, jogellenes határmenti cselekményekkel, fegyveres határsértésekkel szemben oly esetekben is, amelyek nem indokolják szükség- vagy rendkívüli állapot kihirdetését. Az országot ért idegen hatalom támadása (hadviselés) esetén azonban a Határőrség – fenti fegyveres cselekmények kezelésre hivatott – határvédelmi egységei a fegyveres erő kötelékébe beépülve, egységes katonai irányítás alatt, a Magyar Honvédséggel együtt vehetett volna csak részt a védelmi hadműveletek végrehajtásában.

A fegyveres erők Határőrség tekintetében megváltozott alkotmányi szabályozása volt az alapja a Magyar Honvédségre vonatkozó első szervezeti,¹⁴ valamint az ún. Határőrizeti Törvényre.¹⁵ Előbbi értelmében a honvédség általános hadkötelezettségen alapuló – keretrendszerű – reguláris erő, míg utóbbi kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.¹⁶ A Határőrség tekintetében ugyanakkor már ekkor világos volt, hogy személyi állományát és szakmai felkészültségét figyelembe véve elsősorban rendészeti feladatait valósította meg, fegyveres erő jellegéből adódó alapvető kötelezettsége teljesítésére – minthogy

¹¹ 88/B/1999 AB határozat

¹² Az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény

¹³ Petrétei József – Somogyvári István: A határőrség alkotmányos szabályozása. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A Határőrség a minőség útján” című konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs 2005. 23. o.

¹⁴ A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (rég. Hvt. 21. § (2) bek.)

¹⁵ A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény (Hőr.tv.)

¹⁶ Hőr.tv. 2. §

Szikinger István megfogalmazásában a határrendészeti teendők nyilvánvalóan az alapkötelesség ellátásától vonták el az energiákat¹⁷ – már kevésbé volt alkalmas.¹⁸

c) A fegyveres erők megszűnése, a rendvédelmi szervek alkotmányi megjelenése

Az Alkotmány fegyveres szervekről szóló fejezetének újabb – minden addiginál nagyobb jelentőségű – módosítását¹⁹ több körülmény együttes értékelése alapozta meg. Egyfelől az alkotmányhozó hatalom a honvédelemre vonatkozó joganyag újraszabályozásának alapvetéseként ekkor végezte el az önkéntes haderőre való áttérés alapjogszabályi környezetének a megteremtését, másfelől új minősített időszaként bevezette a megelőző védelmi helyzetet, továbbá a Határőrséget kivonta a fegyveres erők kötelékéből, és rendvédelmi szervvé minősítette át. E koncepció véghezvitele az Alkotmány VIII. fejezetének újragondolásával is járt.

Az immár a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek címet viselő fejezet ezt követően kizárólag a honvédség alapvető kötelességévé tette a haza katonai védelmét, és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátását. Ez az elv került kifejezésre az új honvédelmi törvényben²⁰ is, amely szerint „a Magyar Köztársaság a nemzeti és szövetségi védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi és más szervek közreműködésére, illetőleg állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására, valamint az Európai Unió tagállamainak és azok fegyveres erőinek együttműködésére épít”.²¹

A Rendőrség alapfunkciói ekkor sem változtak meg, azok továbbra is a közbiztonság és a belső rend védelmét jelentették. A Határőrség ugyanakkor tisztán rendvédelmi szervvé alakult át, alapvető feladata lett az államhatár őrzése és rendjének fenntartása. A módosított szabályozás tehát kivette a határrendészeti feladatok köréből a határforgalom ellenőrzését. Ez ugyanakkor nem volt szerencsés döntés, mert az Európai Unióhoz abban az évben csatlakozott Magyarország által is kötelező joganyagként elfogadott uniós jogszabályok a határrendészet vonatkozásában elsősorban a határellenőrzés terminus technikust preferálta.²²

¹⁷ Szikinger István: Alkotmánybíráskodás és rendvédelem. In: Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000. 236. o.

¹⁸ E megállapítást erősítette még 1998-ban Samu István véleménye is, amely szerint a sorállomány kivonásával 1998 májusa után a Határőrség tizennégyezer fős összlétszámából a rendészeti képzés mellett katonai képzésben csak az állomány 9%-a részesült, ennek is egyidejűleg csak egy részét tervezték védelmi feladatokra. Vö. Samu István: A magyar határőrizeti törvény és az európai uniós határőrizeti normák összhangja. Belügyi Szemle Különszám 1998. 41. o.

¹⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény

²⁰ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (Hvt.)

²¹ Hvt. 1. § (2) bek.

²² Ld. pl. Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 562/2006/EK rendeletét a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról.

A rendvédelmi szervek fogalom meghatározása ugyanakkor új elemként került be az Alkotmányba. E lépés szinte azonnal jogelméleti kérdések sorozatát vetette fel. Tóth Judit például úgy látta, hogy a módosított rendelkezések bizonytalanná tették a rendvédelmi szervek mint alkotmányi gyűjtőfogalom alkalmazását. A rendvédelmi szervekre vonatkozó szabályozás már 2005 januárja előtt is rendezetlen volt, ugyanis a vonatkozó törvények ide sorolták a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetet, az önkormányzati tűzoltóságot, a Vám- és Pénzügyőrséget, valamint a büntetés-végrehajtási szervezetet, helyenként a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát, míg a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hol e körbe, hol azon kívülre kerültek.²³

Finszter Géza pedig annak az elégedetlenségének adott hangot, hogy az alkotmánymódosítással a rendvédelem immár az alaptörvény rangjára emelt normatív fogalom lett, holott a definiálás nem a jogalkotás, hanem az elmélet dolga, nem beszélve arról, hogy a hatályos joganyagban a rendészet és a rendvédelem fogalmak gyakran keverednek, azokat szinonimaként alkalmazzák.²⁴ Korinek László számára még a citált címmódosítás után több mint félévtized után sem világos, mi tulajdonképpen a rendvédelem tényleges jelentése, hogyan viszonyul a rendészethez, miért volt szükség egyáltalán alkotmányi bevezetésére.²⁵ A szóban forgó kifejezéssel Szikinger Istvánnak még korábban az volt a véleménye, hogy az nem alkalmazható az állami tevékenység valamely részének a megragadására, úgy tűnik inkább meghatározott normák szervei hatályának megjelölésére használta a jogalkotó, semmint valamely körülhatárolható tevékenység jellemzésére.²⁶

A rendészet és a rendvédelem közti tudományos vitát hosszan lehetne még idézni – ide értve például nem jogi, sokkal inkább történelmi állásfoglalásokat is, mint Parádi József a rendvédelem a rendfenntartás történetének összefoglalására alkalmas kifejezés megalkotásáról vallott nézetét²⁷ –, de az kétségtelen, hogy a haza katonai védelmére hivatott fegyveres (honvédelmi) erő mellett az Alkotmány korábbi szabályozása²⁸ ellenére nem rendészeti, hanem rendvédelmi szervek keretében foglalták össze a belső rend biztonságáért elsősorban felelős fegyveres szervek.

²³ Tóth Judit: A Határőrség alkotmányos helyzetéről. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A Határőrség a minőség útján” című konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs 2005. 31. o.

²⁴ Finszter Géza: Az alkotmányos rendvédelem és a Határőrség. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A Határőrség a minőség útján” című konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs, 2005. 56. o.

²⁵ Korinek László: Kriminológia I. Magyar Közlöny Kiadó, Budapest 2010. 556. o.

²⁶ Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, Budapest 1998. 96. o.

²⁷ Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs 2002. 7. o.

²⁸ Az Alkotmány 35. § (1) bek. h) pontja kezdetben a Minisztertanács, később a Kormány feladatává tette – a fegyveres erők és a rendőrség mellett – a rendészeti szervek irányítását. Ez a szabályozás volt hatályban egészen a rendvédelmi szervek terminológia fent említett alkotmányi szintre emeléséig.

d) A rendvédelmi integráció hatása az alkotmányi szabályozásra

Az Alkotmány témát érintő harmadik – 2012. január 1-jéig hatályos – jelentősebb módosítása²⁹ is a Határőrséghez, pontosabban annak rendőrségbe való szervezéséhez köthető. A határőr és a rendőr szervezet integrálása Magyarország teljes jogú schengeni tagságával került napirendre, és alapvetően szakmai, gazdasági és humánpolitikai elveken nyugodott.³⁰

A közbiztonsági, közrendi és határrendészeti feladatokat ellátó, ezáltal új minőséget képviselő rendőrség kialakításának első és legfontosabb közjogi alapját, feltételét megteremtő alkotmánymódosítás továbbalakította a fegyveres szervekre vonatkozó fejezet címét is, amely ennél fogva a Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek címre változott. E megnevezés azt a követelményt juttatta érvényre, hogy a fejezet nem mindegyik, hanem csak egyes rendvédelmi szerveket rögzít. Ebben a körbe azonban csak a határrendészeti feladatokat a Határőrségtől megöröklő rendőrség került be. Alapvető feladatai a közbiztonság és a közrend mellett az államhatár védelmére terjedtek ki. Ez utóbbi alapfeladat megfogalmazását érintően szintén azt a megállapítást kell tenni, hogy az nem harmonizál az uniós és a schengeni elvárásokkal. Magyarország az említett joganyag által ugyanis nem a már a kilencvenes években a Határőrség sokszor vitatott kettős rendeltetése során megjelölt, katonai jellegű határvédelmi feladatok ellátására, hanem az Európai Unió és a schengeni övezet külső határainak ellenőrzésére vállalt kötelezettséget. Ebben a határellenőrzési kötelezettségbe pedig éppúgy beletartozik az államhatár őrzete és rendjének fenntartása, mint a határforgalom ellenőrzése, de nem része a határvédelemnek.

Az egyes rendvédelmi szervek megnevezés is indokolatlanul pontatlan. Kétségtelen, hogy az alkotmánymódosító hatalom a rendvédelmi szervek alaptörvényi taxációjával nem kívánta „kőbe vésni” azok szervezeti megjelölését és alapvető rendeltetését, az exemplifikatív jellegű rendelkezés mégsem helyes. Talán célszerűbb lett volna az 1989-es alkotmányszöveghez hasonló módon a Magyar Honvédség és a rendőrség fejezetcímre visszatérni, mint burkoltan arra utalni, hogy a rendvédelmi szervek közül egyedül a rendőrség érdemes arra, hogy az Alkotmányban megjelenjen, míg más szervek³¹ vonatkozásában elegendő szervezeti törvények megalkotása. Ez a következtetés továbbá arra is lehetőséget ad, hogy bizonyos rendvédelmi – azaz közhatalmi jogosítványokat gyakorló – szervek alkotmányi útmutatás nélkül lehessenek része a végrehajtó hatalomnak.

²⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény

³⁰ Piros Attila: Fragmentumok a rendészeti integráció folyamatából. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Határőrség és rendőrség – az integrált rendvédelem” című konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Pécs 2007. 30. o.

³¹ Ebben az időben az Alkotmányban nem nevesített rendvédelmi szerveket a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (5) bekezdése – a rendőrségen kívül – a polgári védelemben, a vám- és pénzügyőrségben, a büntetés-végrehajtási szervezetben, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságban, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokban állapította meg.

3. Fegyveres szervek az alkotmányozás sodrásában

A magyar Alkotmány megújítására készült javaslatok közül a 2011. esztendőben – az április 25-én kihirdetett Alaptörvény mellett – két javaslat is napvilágot látott. Az egyik elképzelés³² egy korábbi (2006. évi) kormányzati elképzelést képviselt, míg a másik, a később kihirdetett Alaptörvény egyfajta alternatívájaként törvényjavaslati formát³³ is öltött. Ez utóbbi javaslat a 2011. évben még hatályban lévő Alkotmány szövegéhez képest a fegyveres szervek tekintetében semmilyen újdonságot nem tartalmazott, sőt még a vitatható „egyes rendvédelmi szervek” fejezetcímet is megtartotta.

A fegyveres szervek alkotmányi szabályozására vonatkozóan azonban az addigi tartalmi és szerkezeti formától eltérő koncepció olvasható ki a 2006. évi tervezetből. A katonai és a rendvédelmi szervek címet viselő fejezet ugyanis általános szabályokon túl külön alcímben foglalkozik a honvédséggel, a rendőrséggel és a nemzetbiztonsági szolgálatokkal. Az általános szabályok alapvető szinten rögzítik, hogy a haza és a nemzetbiztonság védelme és a közrend biztosítása a javaslatban szereplő fegyveres szervek közös kötelezettsége. Emellett azt is törvényi rendelkezésben szögezi le, hogy a rendvédelmi feladatok ellátásában más fel nem sorolt, egyéb rendvédelmi szerv és más szervezetek is közreműködnek. Adós marad a koncepció azonban a rendvédelmi feladatok meghatározásával, így a fentebb a rendvédelem fogalomhasználatával írtakra e változat sem jelent megnyugtató gyógyírt.

A 2006. évi tervezet a honvédség alapvető feladata terén újdonsággal nem szolgál, és hagyományosnak mondható az is, hogy rögzíti mindazokat a lehetőségeket, amelyek fennállta esetén a katonai erőt a belső rend védelme érdekében fel lehet használni. A rendőrség rendeltetésének deklarálása viszont több novumot is tartalmaz. A koncepció egyfelől a hagyományos rendészeti (rendvédelmi) zsargon, „a közbiztonság és a belső rend védelme” szövegrész meghagyása mellett külön kitér a bünyügyi rendészetre, azaz a bűncselekmények megakadályozása és felderítése rendőrségi alapkötelezettségre, másfelől kimondja azt is, hogy a rendőrség a bünyügyi és rendvédelmi feladatok mellett törvényi felhatalmazás alapján közigazgatási hatósági jogosítványokat is gyakorol. Ez a korábbi törekvés tehát a rendőrséget az alkotmány szintjén nem pusztán rendvédelmi, hanem bünyügyi és közigazgatási hatóságként értelmezte volna. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy 2006-ban a rendőr és a határőr szervezet integrációja még nem következett be, így e koncepció külön rendvédelmi szervként ismerte még a határőrséget, feladataként megjelölve az államhatár őrzését és rendjének fenntartását. Ez okból kifolyólag a rendőrség határrendészeti funkciójáról nem volt szükség rendelkezni.

A rendvédelmi szervek alaptörvényi meghatározásának sajátosságosan új elemeként kívánt szólni a 2006. évi tervezet a nemzetbiztonsági szolgálatokról. E szervezetek rendeltetése lett volna: „A nemzetbiztonsági szolgálatok feladata az ország függetlenségének védelme és nemzeti érdekeinek megóvása. A nemzetbiztonsági szolgálatok közreműködnek az alkotmányos rend ellen irányuló, valamint egyéb törvényben meghatározott bűncselekmények felderítésében és megakadályozásában.”

³² http://euroastra.hu/files/Gyurcsany_petretei_MSZP_alkotmanytervezet.pdf (2011.04.04.)

³³ Ld. a T/2628. sz. független országgyűlési képviselői indítványt. <http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf> (2011.04.04.)

4. A fegyveres szervek megjelenése Magyarország Alaptörvényében

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény a fegyveres szervekről az Államról szóló rész 45-47. cikkében, de – az alaptörvény szerkezeti felépítésének megfelelően – nem külön fejezetben rendelkezik. Az alkotmányozás folyamatában nem melleleg e fejezet különösebb hangsúlyt nem kapott, így megállapítható, hogy Magyarország katonai erejéről és a rendőrségről szóló szabályozás – ideértve a vonatkozó alkotmányi szabályozások terén is több ízben (pl. a rendvédelmi integráció terén) tapasztalt politikai konszenzust – az egyik legkevésbé vitatott területének számított az alkotmányozás folyamatában.

a) Magyarország katonai ereje

A Magyar Honvédséget az Alaptörvény – annak indokolása értelmében – feladatköri, funkcionális meghatározása mellett – amely szerint alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, a nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése – egyértelműen mint fegyveres erőt pozicionálja az állami szervezetrendszerben. Lényeges elem továbbá, hogy az utóbbi évtizedek sajnálatos környezeti és elemi csapásaira tekintettel a Magyar Honvédség feladatává teszi a katasztrófák megelőzésében, továbbá a katasztrófák következményeinek elhárításában és felszámolásában való közreműködést. Ezekkel a tevékenységekkel a katonai erő nem lépi túl a maga tradicionális rendeltetését, emellett a szabályozás nem feledkezik meg a hivatásos állomány politikai összeférhetetlenségének kimondásával, illetve arról a felhatalmazásáról sem, hogy a Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.³⁴

Magyarország Alaptörvénye a honvédség esetében még arról is rendelkezik, hogy a Kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásáról, illetve – a köztársasági elnök tájékoztatása és az Országgyűlésnek való haladéktalan beszámoltatási kötelezettsége mellett – azok Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételének vagy külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről. Minden egyéb esetben azonban, így a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt.³⁵

³⁴ 45. cikk (1)-(5) bek.

³⁵ 47. cikk (1)-(4) bek.

b) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok

Az Alaptörvény a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat emeli ki.³⁶ Mindkét szervezet vonatkozásában funkcionális, feladatköri meghatározással él. A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme, míg a nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Mindkét szervezetet a Kormány irányítja, hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet, nem utolsósorban mind a rendőrség, mind a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A rendőrség tekintetében az alaptörvényi szabályozás a 2006. évi tervezethez hasonlóan a közbiztonság, közrend és az államhatár védelmében kifejezhető rendvédelmi funkciótól különválasztva rendelkezik a bünyügyi feladatokról, de a korábbi – más kormányzat által előkészített – koncepciótól eltérően nem foglalkozik a szervezet közigazgatási, hatósági feladataival. Megjegyzendő ez utóbbi szabályozás elmaradása, tekintve, hogy a rendőrség elsősorban bünyügyi és közrendi tevékenységet folytat, alkotmányi szinten talán nem kelt különösebb hiányérzetet. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatainak tartalmi tekintetében sem találunk jelentős különbséget a fent citált tervezethez képest. Eltérés legfeljebb abban mutatkozik meg, hogy míg előbbi a nemzetbiztonsági szolgálatok részére bizonyos bűncselekmények tekintetében bünyfelderítési jogosítványt adott, addig ez az Alaptörvényben nem történt meg, holott az ilyen szervezetek tradicionálisan foglalkoznak, elsősorban államellenes deliktumokkal kapcsolatos információk gyűjtésével.

Az Alaptörvény rendvédelmi szabályozásával kapcsolatban alapvetően két kérdés tehető fel. Egyfelől, miért szakított a törvény a korábbi alkotmányi szabályozások során megteremtett rendvédelmi szervek összefoglaló megnevezés alkalmazásával, másfelől, szükséges-e az Alaptörvényben kiemelt rendvédelmi szervek alapvető feladatait a fentiek szerinti részletességgel szabályozni?

Az első kérdés tekintetében az alkotmányozói szándék nyilván kevésbé ismert, de a döntés elfogadható, ha azt vizsgáljuk, hogy az Alaptörvénybe nem mindegyik rendvédelmi szervet kívánják belefoglalni. Ez – főleg, ha az Európai Unió tagállamainak alkotmányozási gyakorlatára gondolunk vissza – nem is mondható általánosan elfogadott nemzetközi követelménynek. Az viszont már a korábbi törvényszövegek esetében is látható volt, hogy a csak egy-két példát magába foglaló rendvédelmi szerv kategória bizonytalanságot okozhat, hogy egyáltalán mely szervek minősülnek az alkotmányi példákra (rendszerint a rendőrségre) kívül rendvédelmi szervnek. Szükséges-e olyan kategóriát megteremteni, amelyet érdemben nem határolnak körbe. Mindemellett létjogosultsága lehet annak a kérdésnek is, hogy eleve érdemes-e alkotmányi alapot adni a rendvédelmi szerveknek és rendeltetésüknek. Ha

³⁶ 46. cikk (1)-(6) bek.

figyelembe vesszük, hogy a magyar alkotmányi szabályozás 1989-től szabályoz a rendőrség révén olyan szervet, amely alkalmas arra, hogy a közbiztonságra és a közrendre veszélyes magatartásokkal szemben fellépjen, hatósági döntések végrehajtását kényszerítse ki, és tudomásul vesszük, ilyen feladatra más szervek (büntetés-végrehajtási avagy a pénzügyőr szervezet) is törvény erejénél fogva jogosultak, akkor a végrehajtó hatalom szabályozása csak akkor lehet teljes, ha az alaptörvény az összes ilyen szervezetre megadja a szükséges irányutatót. Ez egyrészt elvben kizárhatja, hogy rendvédelmi szervet más – az alaprendeltetésétől eltérő – feladatra alkalmazzanak, másrészt gátja lehet annak is, hogy rendvédelmi szervet viszonylag egyszerű módon szervezzenek át.

Ez utóbbi gondolat lehet válasz a második kérdésre is. Amennyiben egy Alkotmány megfelelő definíció és taxáció megteremtésével szabályozási alapot ad a rendvédelemnek, nem kerülheti el az ilyen szervek fő feladatainak meghatározását sem. Ez történt meg korábban a rendőrség, később a Határőrség, nem utolsósorban a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében is. A fegyveres szervek tekintetében ugyanakkor mégis jobb iránynak tűnik, ha az nemcsak kiemelt szervezetek szabályozására figyel oda, hanem mindazokra, amelyek rendeltetésükénél fogva alkotmányos célt szolgálnak. Hiszen – újra az említett alkotmánybírói döntést citálva – ezek azok a szervek, amelyek az alapjogok érvényesülésének biztosításában jelentős szerepet kapnak, mivel az ország függetlenségének, területi épségének, alkotmányos rendjének, az ország belső rendjének, közbiztonságának, a lakosság és az ország anyagi javai védelmének alapvető feladatait látják el.³⁷ E funkciók pedig nem háríthatók át, nem privatizálhatók, az állam kizárólagos kötelezettségeként gyakorolhatók.

³⁷ 88/B/1999 AB határozat