

SZIKINGER ISTVÁN

## Elképzések a magyar rendőrség jogállami átalakítására\*

Milyen volt a szocialista állam rendőrsége? *Magyar Elemér*nek a rendszerváltás időszakában adott értékelése szerint olyan, amelyet megérdemeltünk: a diktatórikus, bürokratikus hatalom elidegenedett, öntelt erőszakszervezete. Egy túlszabályozott társadalomban alig szabályozottan, szinte ellenőrzés nélkül végezte – jórészt indokolatlanul titkos – tevékenységét. Túlzott hatalmi jogosítványaiával felruházva az MSZMP elkötelezettjeként és kiszolgálójaként bizalmatlan volt az állampolgárokkal, intoleráns, sőt agresszív a másként gondolkodókkal<sup>1</sup>.

Ezzel a minősítéssel alapvetően egyet lehet érteni még akkor is, ha a korábbi politikai rendszer állam- és közbiztonsága felett őrködő szervezetről részletesebb, árnyaltabb értékelés is adható, ami egyébként a hivatkozott írásban is megjelenik<sup>2</sup>.

Alkotmányossági összehasonlítást nehéz tenni a múlt és a jelen szabályozása között, hiszen a szocialista rendszerek alaptétele volt az osztályharc valamilyen módon történő folytatása, vagyis a volt – és esetleg újjászerveződő – elnyomók elleni közhatalmi fellépés, valamint az egyes társadalmi csoportok (parasztság, munkásosztály, értelmiség) közötti nyílt megkülönböztetés. Tény azonban, hogy a fejlődés a polgári értékrend elfogadása irányába mutatott. Ez a tendencia a XX. század utolsó negyedében erősödött fel. Ezzel együtt maga a rendszer, lényegéből fakadóan, tagadta az emberi jogok egyetemességét és általánosságát, különösen nem fogadta el, hogy a közhatalom elsőrendű célja ezen értékek védelme és megeremítése volna. Az ideológiából következett továbbá a hatalommegosztáson alapuló állami berendezkedés elutasítása.

Mindamellelt teljesen nyilvánvaló, hogy a mindennapok szintjén a közbiztonság védelme kevésbé különbözött a nyugati világ országaiban folytatott ugyanilyen rendeltetésű működéstől. A lopás, az erőszak minden rendszerben bűncselekmény, a bűnüldözés terén tehát szükségképpen voltak közös elemek.

A jelzett hatalomfelfogásból adódik, hogy a biztonság fenntartásáért és védelméért felelős szervezetek – mindenekelőtt a rendőrség – politikai meghatározottsága teljesen egyértelmű volt, a feladatok ilyen tartalma senki előtt nem volt kétséges. Meg

\* A tanulmány a K 68361. számú, Jogállamiság és rendőrség című OTKA-kutatás keretében készült.

<sup>1</sup> Magyar Elemér: Bűnüldözők, bűnüldözötték. Beszélő, 1989/27., 49. o.

<sup>2</sup> Uo.

kell azonban jegyezni, hogy a munka végzése során ez azért nem tudatosodott mindig, mert az egyedüli vagy hegemon szerepet betöltő párt jelentős mértékben olyan elvárásokat fogalmazott meg, amelyek egyébként is értelem szerű követelmények voltak (például a bűnözés visszaszorítása). Kétségkívül adódtak közvetlenül politikai jellegű teendők is. Az ellenzéki vagy ellenséges megnyilvánulások figyelése és a szükséges intézkedések megtétele természetes része a szocialista rendőri működésnek. Mindamellet viszonylag konszolidált helyzetben a szervezet fenn tudta tartani alapvető támogatottságát, mivel ezeket a politikai funkciókat a mindenki biztonságát szolgáló közrendvédelmi és bűnüldözési munkába ágyazta. A rendszer bukásához közeledve azonban az elnyomó jelleg a dolgok logikája folytán előtérbe került, ami természetesen megváltoztatta, negatív irányba tolta el a közvélekedést<sup>3</sup>.

Államszervezeti szinten a hatalommegosztás elvének elutasítása azzal a következménnyel járt, hogy a szocialista rendőrség esetében legfelsőbb funkcióbeli, munkamegosztáson alapuló különbség volt az állambiztonsági, más rendvédelmi, valamint a katonai szervezetekhez képest. A közvetlen együttműködésnek, adatszérének, sőt: az egymás feladatai ellátásába való bekapcsolódásnak lényeges alkotmányos akadálya nem volt. A rendőrség tehát együttműködött a titkosszolgálatokkal, valamint a katonasággal is, közvetlenül ellátott politikai védelmi és honvédelmi funkciókat (utóbbiakat tipikusan csak kivételes állapotok idején). Az egységet a pártirányítás garantálta, részben a kormányon keresztül, részben pedig közvetlenül<sup>4</sup>. A központi akarat feltétlen érvényesítését szolgálta, hogy a szocialista országok rendőrségei erősen centralizált és militarizált szervezeti rendben fejtették ki tevékenységüket. Ezek az államok jellegüknél és társadalomalakító céljaiknál fogva törekedtek arra, hogy a lakosság teljes körét kontroll alatt tartsák. A központilag irányított rendőrségnek ebben nagy szerepe volt. Ilyen megközelítésben lehet értékelni a körzeti megbízottak intézményét, a nyílt közbiztonság-védelmi tevékenység összekapcsolását a titkos információgyűjtéssel. Alkotmányos garanciák igen kevésbé érvényesültek, az alapjogok tényleges védettségéről nem beszélhetünk. *Joachim J. Savelsberg* szerint azonban éppen ezzel a mindent átfogni akarással szorította ki a közhatalom a civil társadalom természetes szerveződési igényeit a legalitás szférájából, óhatatlanul erősítve az egész rendszeren kívül rekedő csoportok hatalommal való szembenállását. Másképpen fogalmazva: a kontroll fokozása lényegében a rendszer bukásához járult hozzá<sup>5</sup>.

3 Louise I. Shelley: *Policing Soviet Society: The Evolution of State Control*. Routledge, London–New York, 1996, p. 179.

4 Nancy Travis Wolfe: *Policing a Socialist Society: The German Democratic Republic*. Greenwood Press, New York–Westport Ct.–London, 1992, pp. 24–26.

5 Joachim J. Savelsberg: *Contradictions, Law, and State Socialism*. *Law & Social Inquiry*, vol. 25., no. 4., 2000, pp. 1029–1032.

A mondottak szerint a proletárdiktatúra és az emberi jogok elsődlegességének érvényesítése kizárja egymást. Az is tény viszont, hogy a szocialista alkotmányok a dolgozók, majd az állampolgárok jogaiként, egyes normák pedig emberi jogként is garantálták az alapvető szabadságokat. Igaz, ez korántsem jelentette a közhatalmi-politikai beavatkozás tilalmát, hiszen a magyar alkotmány eredeti szövege például „a dolgozók érdekeinek megfelelően” garantálta a szólásszabadságot, a sajtószabadságot, valamint a gyülekezési szabadságot [55. § (1) bek.]. Nyilvánvaló, hogy az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának elfogadása után már nem lehetett kizárólag osztályharcos alapon szabályozni az emberek közhatalomhoz való viszonyát. Az emberi jogok elfogadása irányába történő elmozdulást az is lehetővé tette, hogy a későbbi szocialista alkotmányozás számára mintát jelentő 1936-os szovjet alaptörvény már maga is szakított a nyílt megkülönböztetés jogpolitikájával. Az 1966-ban megkötött univerzális emberi jogi egyezmények (amelyek a nemzeti jogrendszerek részévé váltak), majd Európában az enyhülési-együttműködési folyamat beindulása a múlt század hetvenes éveinek közepétől egyértelműen a polgári alkotmányosság meghatározó értékeinek az átvétele irányába mutatott. Az más kérdés, hogy teljes elfogadásuk már a szocialista berendezkedés megszűnését is magával hozta. A rendszer és erőszak szervezetei soha nem jutottak el odáig, hogy a politikai szabadságokat a demokrácia és a joguralom nyugati felfogásának megfelelően garantálják, illetve védelmezzék. Példa erre az egyébként viszonylag liberálisnak tartott magyar rendszer rendőrségének a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó magatartása: a már ténylegesen bukott szisztéma végnapjaiban is volt rá példa, hogy egy ózdi nyugdíjasnak a vezetést bíráló megjegyzései miatt a posta közreműködésével nagy erőket megmozgató felderítési akciót szerveztek a pártközpontnak címzett levelezőlapok feladójának megtalálása, majd az elkövető megbüntetése érdekében<sup>6</sup>.

A szocialista országok rendőrségei hatalomelvű (autoritáriánus) intézmények voltak. Az ilyen struktúrákra jellemző a szigorúan hierarchikus felépítés, valamint a katonai jelleg. Az autoritáriánus rendőrség távol tartja magát a társadalomtól, saját világot épít ki (még abban az értelemben is, hogy tagjai számára külön szolgáltató intézmények vannak). A prioritásokat nem az emberek szükségleteihez, hanem máshoz (például a politika utasításaihoz) képest határozza meg. Ez a típus nem tűri meg az emberi jogok intézményes védelmét<sup>7</sup>.

*Finszter Géza* szerint a rendszerváltozás időszakának magyar rendőrsége háromszoros válságban volt. *Funkcionális zavarként* jelentkezett a hagyományos fel-

<sup>6</sup> Havas Gábor interpellációja az Országgyűlés 1990. június 26-i ülésnapján.

<sup>7</sup> Niels Uildriks – Piet van Reenen: *Policing Post-Communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*. Intersentia—Open Society Institute, Antwerp—Oxford—New York, 2003, p. 32.

adatok ellátására való képtelenség, ami elbizonytalanodással járt együtt. Emellett *legitimációs probléma* volt az alkotmányos keretek átlépése olyannyira, hogy a rendőrök esetenként azt a jogrendet is sértették, amelynek a védelmében el kellett járnuk. Harmadszor: *erkölcsi-politikai válságot* okozott a múltbéli, kudarcot valló rendszerhez való kötődés<sup>8</sup>.

A kifejtettek alapján a volt szocialista országokban a rendszerváltozás utáni kormányzatok meglehetősen természetesnek vették, hogy a feladat mindenekelőtt az emberi jogok elsődlegességének következetes érvényesítése, továbbá – garancia gyanánt is – az említett jellemzők, tehát a politikai meghatározottság megszüntetése, és a centralizált, militarizált szervezeti struktúrának a demokratikus berendezkedéshez igazítása.

El lehet fogadni azt a megállapítást, hogy a rendőrállam demokratikus rendszerré való átalakulása (vagy ennek fordítottja) nem érhető meg a rendőrség vizsgálata nélkül. A szervezet által a demokratizálódási folyamatban betöltött – változó – szerepe hatással van a társadalmi rendre, a joguralomra, a korrupcióra, kihat a politikai jogok tényleges tartalmának meghatározására<sup>9</sup>.

Meglehetősen világos volt tehát a feladat. Még akkor is, ha a fejlett országok a rendőrségre vonatkozóan nem kínáltak készen átvehető szervezeti vagy szabályozási mintát. Az irányadó nemzetközi ajánlások általános elveket rögzítettek, mindenekelőtt a joghoz kötöttségre, valamint a közösség szolgálatára vonatkozóan. Példaképpen említhető az Európa Tanács parlamenti gyűlésének a rendőrségről szóló nyilatkozata [690(1979)], valamint a rendfenntartó erők tagjainak az ENSZ közgyűlése által ugyancsak 1979-ben elfogadott magatartási kódexe (34/169). A célok és a lényegi tartalom kérdésében nem volt vita az átalakítás előkészítői között. Konkrét receptek hiányában – és a külföldi rendfenntartási modellek változottságának ismeretében – azonban a tudomány művelőire és a kodifikátorokra hárult a polgári alkotmányosság kereteinek kimunkálása.

## Jogtudósok és tanácsadók az átalakításról

Magától értődik, hogy a rendszerváltozás időszakában számos publikáció született a közbiztonság védelmének jogállami követelményeiről, a helyzethez igazodó

<sup>8</sup> Finszter Géza: A magyar rendőrség válsága. Belügyi Szemle, 1990/6., 3. o.

<sup>9</sup> Bohdan Harasymiw: Policing, Democratization and Political Leadership in Postcommunist Ukraine. Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique, vol. 36., no. 2., 2003, p. 319.; Murray S. Tanner: Review: Will the State Bring You Back In? Policing and Democratization. Comparative Politics, vol. 33., no. 1., 2000, p. 102.

struktúra és működés kialakításának szükségességéről. A teljesség igénye nélkül itt azokra térünk ki, amelyek viszonylag átfogó elemzést adtak az alkotmányos demokrácia rendőrségéről, illetve arra vonatkozóan az alapvető kérdésekről.

#### *Szamel Lajos koncepciója*

A magyar rendőrség jogállami átalakításának elméleti alapjait Szamel Lajos dolgozta ki<sup>10</sup>. Számára nem volt kétséges, hogy a rendőrség a rendészeti működésen belül fejti ki a tevékenységét. Maga a rendészet pedig nem más, mint „*olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul*”. A meghatározásban kifejezetten nem szerepel ugyan, de a szövegből világosan kiderül: a szerző magától értődőnek tekinti, hogy a rendészet a közigazgatás része. A közrend Szamel professzor értelmezésében jogi rend, ebből következően rendészeti beavatkozást csakis jogilag szabályozott magatartás válthat ki<sup>11</sup>.

Azt is hangsúlyozni kell, hogy a hivatkozott felfogásban a rendőrség nem kizárólagosan felel a megjelölt feladat ellátásáért. Szamel Lajos szerint legáltalánosabban annyit lehet mondani: a rendőrség közreműködik a közrend védelmében<sup>12</sup>.

A szabályozás alapelvei között első helyen szerepel a törvényesség, amelynek számos formai és tartalmi követelményben kell megjelennie és érvényesülnie. A szervezetre és a működésre vonatkozó normákat az Országgyűlésnek kell megalkotnia, nem lehetséges azonban – vélekedett Szamel Lajos – egyetlen kódexben összefoglalni a rendőrségre vonatkozó minden rendelkezést. Kiemelkedő jelentőségük van az eljárási szabályoknak. Nem fogadható el, hogy a testület, illetve annak tagjai felmentést kapjanak a garanciák tiszteletben tartása és érvényesítése alól, például az intézkedés eredményessége érdekében. Nem könnyű az intézkedések esetében megvalósítani az alapjogok érvényesíthetőségét, minimális elvárás azonban, hogy a beavatkozást utólag – ha az érdekelt fél kívánja – határozatként foglalják írásba, ilyen módon megnyitva a jogorvoslatot a sérelmes döntés ellen.

A törvényesség és a célszerűség szempontjainak egymással való szembeállítását Szamel professzor egyértelműen és határozottan elutasította. Amint arra rámutatott: már a szocialista államigazgatás-tudomány sem fogadta el a szabad belátás elméletét, a tevékenységnek mind anyagi, mind pedig eljárásjogilag szabályozottnak kell lennie. Mérlegelésnek alapvetően csak a beavatkozás módjának megvá-

<sup>10</sup> Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990

<sup>11</sup> Uo. 30. o.

<sup>12</sup> Uo. 37. o.

lasztása körében van helye, e körben figyelemmel kell lenni a szükségesség és arányosság követelményére. Általános felhatalmazásnak (generálklauzula) lennie kell, de az csupán a fellépés halaszthatatlansága esetén érvényesülhet<sup>13</sup>.

A nyilvánosság elvének azért kell érvényesülnie, mert a rendőrség túlhatalmasodásának, egyes esetekben a visszaélések táptalaja az indokolatlan titkosság. Természetesen figyelembe kell venni a bűnüldözés érdekeit, összességében azonban minőségi változásnak kell bekövetkeznie a közbiztonság őrei és a társadalom közötti kapcsolatban. Ez azt is jelenti, hogy nem pusztán az adatok közzététele van szükség, hanem hatékony közhatalmi és közösségi ellenőrzésre is. Érdemi javaslatokat kell adni a választott képviselői szervezeteknek, jogszabályban kell előírni a rendőrség számára a sajtó megfelelő tájékoztatásának kötelezettségét<sup>14</sup>.

A szervezet felelősségének elvi alapjait érinti a militarizáltság foka és jellege. Szamel Lajos ama véleményének adott hangot, hogy a rendőrségnek fegyveres testületnek kell lennie. *„A felfegyverzettség azonban nem azonos a militarizáltsággal, vagyis azzal, hogy a szervezetnek katonai hierarchiában, katonák alá- és fölérendeltségi viszonyok közepette, katonai fegyelemben (és nem utolsó sorban teljes centralizáltságban) kell működnie, és pedig katonai büntetőjogi és fegyelmi felelősség mellett”*<sup>15</sup>. A diszfunkciók visszaszorítása érdekében Szamel professzor a jelen tanulmány szerzőjével egyetértésben arra a következtetésre jut, hogy a rendőrség általános „civilizálása” szükséges, ami azt jelenti, hogy fő szabályként státusát az államigazgatási szervekéhez kell igazítani<sup>16</sup>.

Figyelmet érdemel Szamel Lajos ama javaslata is, amely szerint a rendőrségnek a jogellenes károkozások miatt objektív felelősséget kellene viselnie<sup>17</sup>.

A szervezeti alá- és fölérendeltséggel a hivatkozott munkában Szamel Lajos részletes vizsgálódásokba és fejtegetésekbe nem bocsátkozott, nem tartotta azonban elvetendőnek az önkormányzati rendőrség intézményesítését<sup>18</sup>. Másutt már egyértelműen leszögezte: demokratikus jogállamokban a helyi önkormányzatoknak kell általános hatáskörű rendészeti szervekként funkcionálniuk<sup>19</sup>.

13 Uo. 39–77. o.

14 Uo. 77–88. o.

15 Uo. 90. o.

16 Uo. 91. o.

17 Uo. 98. o.

18 Uo. 81. o.

19 Szamel Lajos: A rendészet cselekvési formái. Belügyi Szemle, 1995/1. 37. o.

Szamel Lajossal ellentétben Kertész Imre nem szűkítette vizsgálódásait és elemzéseit a közigazgatási jog problémáira. A rendszerváltozás korszakában több írásban vázolta a rendőrségre vonatkozó jogállami követelményeket, nem kerülve meg a fejlett demokráciák közbiztonság-védelmének nehézségeit, a Magyarországon is várható konfliktusokat. Rámutatott például arra, hogy a rendőrség legitimitásának megteremtése és fenntartása távolról sem csak az újonnan kialakuló demokráciákban nehéz feladat. Kertész professzor jól látta, hogy a korábbi „kézi vezérlés” mozgatóját felváltó jogállami működés elbizonytalanítja a rendőröket, mivel az alapvető jogok kiterjesztése miatt sokan úgy érzik: ilyen körülmények között a rendőrnek meg van kötve a keze.

Kertész Imre jól látta, hogy a jelzett feszültség nem kizárólag a közbiztonság védelme körében merül fel. Valójában – amint a felhívott külföldi példák is alátámasztották – még csak nem is egyedül a rendszerváltozással összefüggő érték- és normaválság, hanem a tágabb keretek között értelmezett folyamatok is anómiás jelenségeket hoztak létre. Ez pedig magától értődően a rendőrségre, annak tagjaira is hatással volt.

A jogállam egyik legfontosabb jellemzője – hangsúlyozta Kertész Imre – a törvények uralma, ami természetesen kiterjed a hivatalos szervekre is. Az állam intézményeinek elsődleges feladata a polgárok jogai érvényesülésének garantálása, a jogbiztonság fenntartása. A rendőrállamban a közbiztonság védelmére hivatott szervek, de más hatóságok, sőt még egyes hatósági funkciókat kisajátító vállalatok is (például vasút, posta stb.) igen gyakran törvényi szabályozás nélkül, vagy a beavatkozás lehetőségeit és határait nem szabatosan megfogalmazó rendelkezések alapján, megfelelő ellenőrzés, felügyelet és jogorvoslati garanciák védőhálója hiányában önkényesen korlátozzák tevékenységükkel vagy szolgáltatásaik megtagadásával az emberek jogait. A jogállam igazgatási szervei, köztük a rendőrség is kénytelen megszorítani egyes jogokat, de az ilyen intézkedéseket igyekeznek a minimumra szorítani. Eljárási módjait a törvény pontosan meghatározza, egész működése humánus jogszabályok alapján, szigorú ellenőrzés alatt, hatékony jogorvoslat lehetősége mellett valósul meg<sup>20</sup>.

A jogállam – írta Kertész Imre – egyelőre megoldhatatlan kettős feladat előtt áll: meg kell erősítenie a közrendet, biztonságot kell teremtenie a polgárok részére, egyúttal meg is kell kötnie a rendőrök kezét, hogy munkájukkal ne sérthessék meg az emberek jogait. Látni kell azonban – tette hozzá –, hogy a bűnözést és a

<sup>20</sup> Kertész Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam I. rész. Belügyi Szemle, 1989/10.

közrend tömeges megsértését a rendőrség nem tudja felszámolni, sőt még jelentős csökkenését sem tudja önmagában elérni. Közvetlen feladat a jogállami átalakításban a népakaratnak való alávetettség erősítése. Ez természetesen a választott képviselők döntéseinek, mindenekelőtt tehát a jogszabályoknak a maradéktalan végrehajtását követeli meg, ezen túlmenően azonban ki kell építeni a társadalmi-köz hatalmi kontroll hatékony intézményrendszerét is<sup>21</sup>.

Az önkormányzati rendőrség és a demilitarizálás kérdéseiben Kertész professzor nem foglalt határozottan állást. Az előbbire vonatkozóan megállapította, hogy a helyi alárendeltségben működő szervezetek közelebb kerülnek a lakossághoz, az adott területen felmerülő problémákhoz és az ottani körülményekhez. Mindamellet – jegyezte meg – a munka összhangját is meg kell teremteni, ami az együttműködés kereteinek a kialakításával vagy regionális egységek létrehozásával lehetséges. A katonai jelleg tekintetében arra hívta fel a figyelmet, hogy a hazai viták túlságosan leegyszerűsítik a dolgot azzal, hogy csupán a rendőrök katonai rangjának szükségességét tárgyalják. Valójában komplex megközelítésre van szükség, amelyben számos tényezőt figyelembe kell venni. Kertész Imre felhívta a figyelmet a magánrendőrségek elterjedésére, és az abból adódó problémákra is. Szerinte elő kell segíteni az ilyen vállalkozások létrejöttét, tevékenységüket támogatni, ellenőrizni és hasznosítani kell<sup>22</sup>.

A jogállami átalakítás lehetőségeinek és követelményeinek áttekintésekor Kertész Imre kitért az egyes részkérdésekre is. Gazdag és mélyreható nemzetközi összehasonlítás alapján vont le például következtetéseket a titkos információgyűjtés alkotmányos, valamint szakmai megítélésére vonatkozóan<sup>23</sup>. Ahogyan megállapította: a rendszerváltozás előtt a büntetőeljárás törvény nem tartalmazott rendelkezéseket olyan – egyébként bevett és mindenütt széles körben használt – módszerekről, mint például a telefonlehallgatás. Kertész professzor véleménye szerint ez a kérdés egyértelműen a büntetőeljárás keretében szabályozandó. A jelen tanulmány szerzője itt közbevetően megjegyzi, hogy Magyarországon 1972-től az alkotmánynak megfelelően csak törvényben lehetett volna szabályozni az alapvető állampolgári jogokra és kötelességekre vonatkozó kérdéseket, a titkos információgyűjtés pedig vitathatatlanul e körbe tartozik. Kertész Imre arra is felhívta a figyelmet, hogy az alkotmányos demokráciák törvényei általában utólagos értesítési kötelezettséget írnak elő az operatív eszközök alkalmazásáról. Tárgyalta az informátorok szerepét, valamint más hasonló megoldások törvényességének kérdéseit is.

21 Kertész Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam III. rész. Belügyi Szemle, 1990/3.

22 Kertész Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam IV. rész. Belügyi Szemle, 1990/4.

23 Kertész Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam II. rész. Belügyi Szemle, 1989/11.

Kertész Imre következtetései ma is érvényesek. Szerinte a titkos eszközök alkalmazására a továbbiakban is szükség lesz, de csak jelentős törvényességi garanciákkal ellátva, a legveszélyesebb bűncselekmények esetében vehetők be. Az is fontos megállapítás – és figyelmeztetés –, hogy a jogszabály önmagában csak forma, egyáltalán nem mindegy, milyen tartalommal töltjük meg. Nem elég a garanciák meglétére utalni, vizsgálni kell az esetlegesen meghagyott kiskapukat is, mert azok a látszatra teljes mértékben alkotmányos rendelkezések mellett is teret adhatnak az önkény érvényesülésének<sup>24</sup>.

#### *Finszter Géza a válság leküzdéséről*

Amint arról szó volt, *Finszter Géza* sokoldalúan, három alapvető szempontból, illetőleg megnyilvánulási területen vizsgálta a közbiztonság védelmével kapcsolatos krízist. A ki-lábalásra vonatkozóan a következőket írta: „A válságból akkor van kiút, ha létrejön a magyar demokrácia szilárd politikai rendszere; ha az új kormány és a parlament kése-delem nélkül határoz a rendőrség modernizációjáról; ha független szakértők pontos és részletes funkcionális elemzés alá veszik a rendőrség egész tevékenységét és vala-mennyi szervezetét; ha az előbbiekre építve létrejön egy korszerű rendőrségi jog; ha megszületik az új szervezeti rend, és megvalósul a műszaki-technikai fejlesztés az ed-digieknél lényegesen nagyobb anyagi forrásokból, és végül: ha a rendőr visszakapja el-sorvasztott szakmai tudását és visszanyeri társadalmi megbecsülését.”<sup>25</sup>

#### *A Team Consult Projekt*

A magyar rendőrség alakításához már 1990 tavaszától a demokratikus átalakulás első évtizedének végéig szakmai javaslatokat adott a TC Team Consult nemzetkö-zi tanácsadó cég, amelyre a magyar kormány egyebek mellett azért figyelt fel, mert ugyanennek a vállalkozásnak a belga rendőrség átszervezéséhez készített korábbi anyaga kiemelkedő szakmai színvonalú volt, és az ottani reformok idején gyakran hivatkoztak rá.

Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a Team Consult nem elsősorban a de-mokratikus értékek és az alkotmányossági, törvényességi követelmények oldaláról, hanem hatékonysági és minőségbiztosítási szempontból közelítette meg a fejlesz-tés kérdéseit<sup>26</sup>. Ezzel együtt el kellett jutnia – és el is jutott – ahhoz a következtetés-

<sup>24</sup> Uo. 14. o.

<sup>25</sup> Finszter Géza: i. m. 13. o. (Kiemelés az eredetiben.)

<sup>26</sup> Gerhard Gottlieb – Krószel, Károly – Bernhard Prestel: Die Reform der Ungarischen Polizei. Vorgehen, Methoden, Resultate. Felix Verlag, Holzkirchen, 1998

hez, hogy a továbblépés érdekében új alapokra kell helyezni a rendőrség és a lakosság közötti kapcsolatot.

A megbízott cég javasolta, hogy Magyarország a korábbiaknál többet fektessen a közbiztonság javításába. A rendőrségnek nem csupán a közvetlen teendőit kell ellátnia, hanem ösztönöznie is kell másoknál a biztonság megeremítését és védelmét. Ennek érdekében új típusú rendőrtisztviselőket kell kiképezni és nevelni. Új szervezetre van szükség, valamint a társadalomhoz fűződő viszony ártértékelésére. Az ajánlások nem maradtak meg ezen az általános szinten, a Team Consult részletes lebontott megvalósítási tervet is adott a megrendelőnek.

Általában – tehát nem csupán a hazai viszonyokra vetítve – a Team Consult szerint tíz pontban lehet összefoglalni a modern rendőrséggel szemben támasztandó követelményeket:

1. Versenyhelyzetet kell létrehozni és fenntartani azért, hogy a hatékonyság önszabályozó módon érvényesüljön.
2. Az embereket ösztönözni kell a biztonság produkálásában való aktív részvételre.
3. Nem a tevékenységi mutatókat, hanem az eredményeket kell mérni, ezek sorában pedig rendkívül fontos a lakosság biztonságérzete, valamint a rendőrséggel való elégedettsége.
4. Az előző ponttal összhangban arra van szükség, hogy a közbiztonság megeremítésére irányuló munka szolgáltatás legyen, amelyet igényorientáltan kell végezni.
5. A szervezettel kapcsolatba kerülőket ügyfélnek kell tekinteni. A végrehajtók ügyfelei a lakosság azon jelentős részéhez tartoznak, akik nem követnek el jogsértéseket.
6. Proaktív munkát kell végezni egy partnerkapcsolati hálózat segítségével.
7. A tevékenységhez szükséges pénz nem csupán a költségvetéstől kell várni: a megbízóknak kell fizetnie a speciális (vagyis nem az általános társadalmi szükségleteket szolgáló) feladatok ellátásáért.
8. A szervezeten belül a döntések decentralizálására van szükség, a helyi igényekhez kell igazodni.
9. A piaci mechanizmusoknak a közbiztonság védelme körében is megfelelően érvényesülniük kell.
10. Szem előtt kell tartani, hogy a biztonság megeremítése összetársadalmi feladat. A rendőrség csak az utolsó láncszem a rendszerben.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Uo. 117–119. o.

A Team Consult magyarországi tevékenysége és anyagai nyilvánvalóan hatottak a rendvédelem menedzserszemléletű irányzatának kibontakozására. Magyarországon mások mellett Salgó László fejtette ki, hogy a közbiztonság megteremtése egyfajta üzleti vállalkozásként is értékelhető: „A biztonságba – és ennek előállító főüzemébe, a rendőrségbe – betáplált állami pénz, eszköz egyenesen arányos a produktummal.”<sup>28</sup> Ez a felfogás a Team Consult javasolatain túlmutat, hiszen azokban a rendőrség nem főüzem, a forrásoknak pedig nem kizárólag az államtól kell eredniük.

## Minisztériumi elképzelések, tervezetek

A Belügyminisztérium vezetése is felismerte a változások szükségességét. A múlt század nyolcvanas éveinek végén már nem is elsősorban azok alapvető tartalma és iránya, sokkal inkább az átalakítás üteme, valamint annak mozgatója volt a kérdés. Erre az időszakra jellemző egyebek mellett az, hogy az alkotmányos demokrácia jogalkotási és államszervezeti szükségleteit ismerő tudósok, kutatók kerültek fontos, de a politikai szintű döntések meghozatalához csupán tanácsadói szereppel járó pozíciókba. Már az 1989-es alkotmányreform és az 1990-es választások előtt számos elképzelés látott napvilágot a közbiztonság védelmének új alapokra helyezéséről. Az akkori óvatos politika ezek többségét nem vitte be az érdemi irányítást végző fórumokra, de el sem határolta magát tőlük.

Ez a magyarázata annak, hogy Verebélyi Imre 1989. március 1-jén miniszterhelyettesként, egyúttal azonban akadémiai fokozatát (az állam- és jogtudomány doktora) is feltüntetve hirdette meg egy tudományos tanácskozáson – amelyet a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa szervezett – a belügyi igazgatás reformjának általa javasolt irányait<sup>29</sup>.

Szerinte a problémák egyik forrása a diszfunkcionális irányításban volt keresendő. A főhatóságnál keveredtek az elvi és az operatív parancsnoklási feladatok, jórészt az utóbbiak által megkívánt szervezeti és személyügyi követelmények érvényesülése mellett. A rendvédelmi szolgálatok főparancsnoki állásai egybeolvadtak a minisztérium közigazgatási vezető posztjaival. Mindez kihatott a minisztérium belső szerkezetére, de a szellemére is. Ebből következően Verebélyi Imre a rendvédelmi vezetésnek a legfelsőbb szintű közigazgatási irányítástól való határozott elválasztását jelölte meg azonnali teendőként<sup>30</sup>.

28 Salgó László: Új típusú biztonság és kilátásai Magyarországon. *Belügyi Szemle*, 1996/2., 8. o.

29 Verebélyi Imre: A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle*, 1989/6.

30 Uo. 3–6. o.

Az állam- és közbiztonság védelmének átalakításával kapcsolatban a tudós miniszterhelyettes megjegyezte: ezen a téren nem áll rendelkezésre független szakmai diagnózis, ezért csupán hipotéziseket lehet megfogalmazni a nemzetközi tendenciák, a „fogyasztók” véleménye, valamint a jogállamiságból adódó elvárások alapján<sup>31</sup>. Ebben a körben ismételten – immár a szolgálatok szükségletei oldaláról is – megállapította: mindenképpen megfontolandó a rendvédelmi szervezetek önállóságának megteremtése, a minisztériumi irányításról való leválasztása. A szolgálatok felépítése uniformizált és monolit szervezeti tömbbe koncentrált volt. A differenciálás a feladatok különbségei miatt szükségessé vált. Ez magára a rendőrségre is igaz volt, hiszen a testület meglehetősen eltérő jellegű és rendeltetésű teendőket látott el. Verebélyi Imre szerint a működés jelentős része „jól elviselné” a tanácsi (önkormányzati) kereteket. A szervezet a jogszabályok alapján ellenőrzi az állampolgárok a törvények betartását illetően, míg a helyi közösség a választott képviselőkn keresztül ellenőrzi, a parancsnok kinevezésével és munkájának értékelésével befolyásolja a hatékonyabb közbiztonság-védelmei<sup>32</sup>.

A határőrségnél indokolatlanul keveredett a védelmi funkciók ellátása a tisztán igazgatási teendőkkel. Verebélyi Imre szükségesnek látta az állambiztonsági szolgálatok differenciálását és az állam más szerveit terhelő védekezési kötelezettség átvállalásának megszüntetését is<sup>33</sup>.

Diczig István ugyancsak a hivatkozott 1989-es tudományos tanácskozáson fejtette ki a reformokkal kapcsolatos véleményét. Ő mindenekelőtt az alkotmányossági követelmények fokozottabb érvényesülésére irányuló igényt, a garanciák kiépítésének szükségességét hangsúlyozta. Kijelentette: a rendőri szervek számára az alkotmányból *(megjegyzendő, hogy itt még az átfogó módosítás előtti alaptörvényről van szó – Sz. I.)* elsősorban az emberi és állampolgári jogok érvényesülése terén vannak tennivalók. Az államnak garantálnia kell azok megvalósulását közhatalmi beavatkozás esetén is. Mindamellet a törvényes feltételek fennállása esetén is minden esetben vizsgálni kell az indokoltságot. Diczig István számára sem kétséges, hogy a rendőrség az államigazgatás részeként működik<sup>34</sup>.

Korinek László már a rendőrség ügyeiért felelős helyettes államtitkárként 1990-ben úgy nyilatkozott, hogy az Országos Rendőr-főkapitányságnak kell közvetlenül megoldania a rendőrség előtt álló feladatokat, a minisztériumnak csupán stratégiai elképzeléseket kell végigvinnie. A politikamentességnek ez a felfogása tehát

31 Uo. 13. o.

32 Uo. 13–15. o.

33 Uo. 15. o.

34 Diczig István: A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. Belügyi Szemle, 1989/6.

összhangban áll a kormányzati irányítás és az operatív vezetés elhatárolását célul tűző törekvésekkel<sup>35</sup>.

#### *Az önkormányzati rendőrség létrehozásáról*

A rendszerváltozás időszakában került előtérbe, de már korábban<sup>36</sup> is megfogalmazódott a közbiztonság védelmét szolgáló szervezet helyi (akkor: tanácsi) alárendeltségbe helyezésének gondolata. Ezt a koncepciót képviselte a jelen tanulmány szerzője is. Kiindulásnak azt tekintette, hogy sem történetileg, sem pedig logikailag, de a nemzetközi összehasonlítás tükrében sem igazolható a rendfenntartás kizárólagosan központi kormányzati feladatként és tevékenységként való felfogása. Megállapítható, hogy a rendészeti struktúra a közhatalom gyakorlásának általános rendjéhez igazodik elsősorban, nem pedig valami elkülöníthető, sajátos követelményrendszerhez. Ez azért lényeges, mert egyébként a helyi önkormányzatok alkotmányos önállóságának megerősítésével Magyarországon éppen egy jelentős decentralizáció volt napirenden. A szerző szerint az is tény, hogy a rendőrség centralizációja és a közbiztonság helyzete között semmiféle kimutatható, közvetlen összefüggés nincs. Ebből következően a rendszerváltozás időszakában – a hivatalos statisztika szerint – növekvő bűnözés a koncepció szerint nem lehetett volna akadálya az önkormányzati rendőrség létrehozásának. Azt természetesen tekintették a helyi önállóságot szorgalmazó szerzők, hogy az 1990-ig még rendőri hatáskörbe tartozó állambiztonsági munka nem lehet része a szűk értelemben vett közbiztonság-védelemnek. A bűnüldözés megítélése már nem volt ennyire egyértelmű. A jelen tanulmány szerzője azt a nézetet képviselte, amely szerint a kriminalitás a számszerű többséget illetően mindenekelőtt lokális jelenség, ami nem igényel egyetlen központból való kezelést, hiszen a jogszabályok tartalmazzák, az azokat jól ismerő, alaposan kiképzett rendőrök pedig minden felsőbb iránymutatás nélkül tudják, mit kell tenniük. Természetesen más a helyzet a nemzetközi szervezett bűnözéssel, a terrorizmussal és más megnyilvánulásokkal, illetőleg azok kezelésével kapcsolatban, ahol a centralizáció szükségessége nyilvánvalóan fennáll.

Az önkormányzati rendőrség bevezetésének szorgalmazói nem vitatták, hogy ennek a megoldásnak is vannak veszélyei. Ilyen például, hogy a helyi egységek esetleg helyi hatalmasságok magánhadseregeivé válnak. A lokális politika maga alá gyűrheti a rendfenntartás közösségi szempontjait. Nyilvánvaló, hogy az átszervezés sokak érdekeit sértheti, az új struktúra megszilárdulásáig problémákat okoz

35 Nyerges Lajos: Interjú a rendszerváltásról a Belügyminisztériumban dr. Korinek Lászlóval. *Belügyi Szemle*, 1990/9.

36 Szikinger István: Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, 1988/6., 11–12. o.

a bizonytalanság, a megváltozott helyzethez való alkalmazkodás kényszere. Mindezekkel szemben a decentralizáció ellenére is központi garanciákra van szükség.

Az önkormányzati rendőrség koncepciójától elválaszthatatlan volt a jogi szabályozás erősítésének igénye. A rendőri kényszerhatalom és az alapjogok viszonyát csak a legmagasabb szintű normák rendezhetik, ezeknek egységesnek kell lenniük. Nem kellett volna feladni a központi szakirányítás egyes jogosítványait. Kivételes esetekben magas szintű döntéssel kötelező feladatokat is elő lehetett volna írni a helyi közbiztonság-védelmi szervek számára, a felmerülő költségek központi fedezetének előteremtése mellett<sup>37</sup>.

Megjegyzendő, hogy az előzőekben vázolt – és a továbbiakban ismertetendő szabályozási koncepcióban is visszatükröződő – önkormányzati rendőrségi elképzelés bizonyos értelemben konzervatívnak nevezhető, mivel radikálisabb változtatások lehetősége is felmerült. Tóth Lajos például a választott körzeti megbízottak intézményesítésére tett javaslatot 1990 tavaszán. Fejtegetései azért is figyelemre méltók, mert azokban már a közösségi rendőrség működése iránti igény is megfogalmazódott<sup>38</sup>.

1990 tavaszára készült el a Belügyminisztériumban a rendőrség és az önkormányzatok kapcsolatára vonatkozó szabályozási koncepció<sup>39</sup>. Az anyag az általános kérdések körében megállapította, hogy a rendőrségi struktúra az államszervezet akkori állapotához viszonyítva is különösen elmaradott volt. A szigorú centralizáció, a titkosság és a militarizáltság magas foka mellett külön problémát jelentett az érdemi döntések meghozatalára jogosító rendőrhatalmági (valójában: rendészeti) hatáskör és a végrehajtó-kikényszerítő feladatok indokolatlan összemósódása. A bevezető szöveg határozottan állást foglalt a decentralizáció mellett: „Közbiztonságunk siralmas állapota azt a gyakran hangoztatott érvet is cáfolja, amely szerint a szigorú központosítás magas szakmai nível fenntartását teszi lehetővé, ezáltal eredményesebb rendőri működés biztosítható. Politikai oldalról is veszélyesnek tekinthető e fontos közhatalmi intézmény centralizált jellege.”<sup>40</sup>

A koncepció két változatban írta le az átalakítás lehetőségeit. Az A verzió meghagyta volna a korábbi struktúrát, az önkormányzatok azonban érdemi beleszólási lehetőséget kaptak volna a rendőrség közigazgatási munkájába. A büntetőeljárás körében ugyanez kizárt lett volna. A képviselő-testület a közbiztonság fenntartásával kapcsolatban feladatokat határozhatott volna meg az adott területen működő

37 Szikinger István: Rendészet és önkormányzat. Belügyi Szemle, 1989/12.

38 Tóth Lajos: Választott körzeti megbízottak. Belügyi Szemle, 1990/3.

39 Állam- és Igazgatás, 1990/6., 657–663. o.

40 Uo. 657. o.

rendőrség számára. A konkrét utasítás kibocsátásának lehetőségét a törvény tételesen szabályozta volna. Erre lehetőség nyílt volna járőr- és őrszolgálati tevékenység, biztosítási feladatok elvégzését illetően, és más, pontosan körülírt esetekben. Az előterjesztők szerint ennek a változatnak az volt az előnye, hogy nagyobb megábrándítás nélkül viitt volna be az új követelményeknek megfelelő elemeket a meglévő struktúrába. Hátránya részben ugyanez, hiszen ez a rendszer nem hozott volna valódi áttörést, a függőleges alárendeltség domináns maradt volna.

A B változat ezzel szemben a szervezet és a funkciók következetes összehangolását tűzte ki célul. Ennek megfelelően országos hatáskörrel, központi irányítás alatt működtek volna azok a rendőri szervek, amelyek nem kapcsolhatók az önkormányzati hatáskörökhöz vagy illetékességhez. Ez magában foglalta volna a bűnügyi rendőrséget (egyes jogszabályokat azonban az önkormányzati rendőrségek is gyakoroltak volna), a csapateros feladatok ellátására rendelt alakulatokat, a vízi rendőrséget, a légi rendészetet és az autópálya-rendőrséget. A koncepció szerint az önkormányzati rendőrségek semmiképpen nem jelenthették volna „egyszemélyes” vagy igen kis létszámú, önálló hatáskörű szervek létrehozásának engedélyezését. Az anyag a kapitányságszintű egységet tekintette olyannak, amely szükséges a biztonsági szükségletek elvárható szintű kielégítéséhez (a nap 24 órájában egyidejű feladatellátásra való képesség, megfelelő ügyelet fenntartása stb.). Ebből következik, hogy a kisebb települések nyilvánvalóan nem lettek volna képesek saját rendőrség fenntartására a központi költségvetés által rendelkezésre bocsátott forrásokból. Mivel azonban a közbiztonság fenntartásához kapcsolatos teendők kötelezően ellátandók lettek volna, az önkormányzatok csupán annak módját illetően kaptak volna választási jogot. A szabályozási koncepció (jórészt a kanadai megoldást követve) több lehetőséget vázolt:

- kiegészítő források bevonásával önálló rendőrkapitányság fenntartása,
- az állami rendőrség behívása,
- megállapodás városi vagy más önkormányzati rendőrség behívására,
- társulás keretében működtetett önkormányzati rendőrség.

A vezető kinevezése a jegyzőével azonos módon történt volna. Jogállását tekintve, valamint a hivatali fórumrendszer szempontjából az önkormányzati rendőrség a polgármesteri hivatallal esett volna egy megítélés alá.

1990. április 23-án a Belügyminisztérium önkormányzati törvényt előkészítő bizottsága megtárgyalta az anyagot és úgy döntött, hogy a B változat részletes ki-munkálásával kell továbblépni. Megjegyzendő, hogy ez az akarategység (amikor is a rendőrség képviselője is egyetértését fejezte ki, csupán kellő időt kért az által-

lásra) úgy jött létre, hogy a pártállami szervezetek és a rendszerváltó erők képviselői is jelen voltak a megbeszélésen.

#### *A rendőrségről szóló törvény 1990-es szabályozási elvei*

1990 augusztusára készült el a Belügyminisztérium rendőrségi és határrendészeti főosztályának javaslata (5-557/91) a rendőrségről szóló törvény szabályozási elveire. Az anyag elkészítését számos egyeztetés, jogtudósok és más szakemberek véleményének a beszerzése előzte meg. A kifejtettekkel összhangban elsődleges célként fogalmazódott meg az alkotmányos alapértékek szolgálatának szükségessége. A javaslat hangsúlyozta: a rendőrségnek mint a közhatalom egyik legélesebb eszközének szigorú jogi keretek között kell működnie. Ebből azonban nem következik a szervezet gyengesége, a lakosság számára egyre elviselhetetlenebb közbiztonsági helyzet javítására való képtelensége. A tervezet leszögezi, hogy a tapasztalatok lehetővé teszik a kellő hatáskör megteremtését a visszaélésekkel szembeni garanciák intézményesítésével együtt. Szamel Lajos hivatkozott tétéivel összhangban mondta ki a javaslat: a rendőrségi feladatok kizárólag a jogszabályok érvényesítésére korlátozódnak, semmiféle általános „rendcsinálási” szerepet nem igényelhet a testület.

A szervezetre és az irányításra vonatkozóan a szabályozási elvek rögzítették a megváltoztatandó helyzetet: a pártállam rendőrsége döntően politikai okokból túlcentralizált és túlmilitarizált, bürokratikus apparátus volt. Ennek lebontása az anyag szerint megkezdődött, a kor és a rendszer követelményeit kielégítő struktúra megteremtése azonban a rendőrségről szóló törvényre várt. Alapelvként a biztonsági szükségletekhez igazodó felépítés kialakításának szükségessége fogalmazódott meg. Kellő tapasztalatok hiányában azonban a javaslat szerint meg kell teremteni a kísérletezés lehetőségét. Ezen túlmenően a helyi igények szolgálata kapott kiemelt fontosságot. A depolitizálás az anyag szerint mindenekelőtt a monolit, centralisan irányított szervezet feletti ellenőrzés vagy elfogadhatatlan befolyás megszerzése elleni garanciák kiépítését kellett hogy jelentse.

Az anyag három változatban írta le a rendőrség szervezeti és irányítási viszonyainak lehetséges jövőjét. Az első lényegében a korábbi struktúra továbbélését tekintette alapnak. Itt is megfogalmazódott azonban a minőségi változás megjelenítésének az igénye: az új elnevezések (például kapitányságok helyett igazgatóságok) mellett a belső decentralizálás szükségessége kapott hangsúlyt. A második változat mellett is döntően maradt volna az egységes szervezet, azonban az önkormányzatok konkrét és normatív utasítási jogot kaptak volna a területükön működő rendőri szervekre vonatkozóan. Ez nyilvánvalóan differenciált, alaposan kimun-

kált jogi szabályozást igényelt, hiszen a központi irányítás elemei is megmaradtak volna. A harmadik változat lényegében az önkormányzati rendőrségi modellt tartalmazta. Ilyen megoldás választása mellett is kapott volna a Belügyminisztérium szakfelügyeleti jogosítványokat, egységes maradt volna például a szolgálati szabályzat, a képzés, az információs rendszer.

A rendőrök jogállását illetően a rendőrségi és határrendészeti főosztály javaslata leszögezte: a jogállam rendőrsége mindenekelőtt igazgatási szervezetnek tekintendő. Éppen ezért a tevékenység közszolgálat, amelyre a közigazgatási dolgozók munkaviszonyára vonatkozó szabályok alkalmazandók az indokolt eltérésekkel. Utóbbiakat kellett volna egy külön – szolgálati – törvényben meghatározni. Mindamellet az anyag szerint szükséges a hivatásos állományúak megkülönböztetése az alkalmazottaktól, hatósági jogkört ugyanis csak az előbbiek gyakorolhattak volna. Egyenruhát azonban csak a közterületi szolgálatot teljesítők, valamint a karhatalmi feladatokat ellátók viseltek volna.

A rendőrség működésének általános szabályai körében a társadalomhoz fűződő viszony javítását célozták az együttműködésre vonatkozó előírások, valamint a tájékoztatási kötelezettség. A rendőrségnek és az egyes rendőröknek is feladatul szabta volna a javaslat a segítségnyújtást, a polgárok megfelelő felvilágosítását. Ezzel együtt az anyag hangsúlyozta, hogy e körben nem alapvető feladatokról, hanem inkább azok ellátásának módjáról, a tevékenység végzésének stílusáról volt szó. A tervezet félreérthetetlenül rögzítette, hogy a rendőrség mindenekelőtt közhatalmi, adott esetben a fizikai kényszer alkalmazására rendelt szervezet. Az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozóan a szükségesség és arányosság elve volt a mérce. A rendőrnek e szerint több lehetséges beavatkozás közül azt kell választania, amely az egyént vagy a közösséget előreláthatóan a legkevésbé korlátozza. Ha az intézkedés (kényszerítő eszköz) alkalmazásának az oka megszűnt, akkor azt folytatni tilos. Az intézkedés (kényszerítő eszköz) foganatosítása nem okozhat olyan hátrányt, amely nem áll összhangban és arányban a fellépés céljával. Tartalmazta volna a javaslaton nyugvó törvény a nemzetközi szabályozásból ismert „minimális erőszak” elvét, vagyis a fizikai kényszer csak a legszükségesebb esetekben és csak a feltétlenül indokolt mértékben lett volna alkalmazható.

A szabályozási elvek általános szabályként írták volna elő, hogy a rendőri intézkedés (kényszerítő eszköz) alkalmazása által érintett személyt jogorvoslati jog illeti meg. Ennek érvényesítése céljából a rendőr köteles lett volna igazolni a hatósági fellépést, annak indokait és körülményeit. Kivétel csak tömeggel szembeni intézkedés esetén lett volna lehetséges azzal, hogy ilyen esetekben utólagos jelentési kötelezettség terhelte volna az eljáró rendőröket, abban rögzítve az elmaradt igazolás tartalmát, valamint a kiadás mellőzésének indokait is.

A fogvatartottakra vonatkozóan az egészség védelmére irányuló kötelezettség mellett az emberhez méltó körülmények szavatolása fogalmazódott meg követelményként. A jogok korlátozása a biztonságos őrzés érdekében csak az ártatlanság vélelmével összhangban lett volna lehetséges. A korlátozás alá nem eső jogok gyakorlásának akadályozása tilos lett volna.

Az engedelmességre vonatkozóan a javaslat a következőket mondta ki (19. o.): *„Az alapvető jogok védelmét célzó [...] előírások jelentőségét indokolt azzal is alátámasztani, hogy az azokba ütköző parancsot (utasítást) a rendőr köteles legyen megtagadni, ellenkező esetben személyében is felelősséggel tartozik.”*

Az egyes intézkedések, valamint a kényszerítő eszközök meghatározása körében jelentős változást mindenekelőtt a törvényi szabályozás hozott volna, a beavatkozási formák a korábbi (és jelenlegi) gyakorlatot tükrözték. Érdekes megemlíteni mindazonáltal, hogy a javaslat az előállítás tartamát négy órára korlátozta volna, továbbá nem zárta volna ki a tömeggel szembeni fegyverhasználatot. A minisztériumi anyag elismerte a titkos eszközök és módszerek alkalmazásának szükségességét. A javaslat szerint a törvénynek lehetővé kell tennie, hogy a rendőrség a bűncselekmény elkövetésének megelőzése, a már elkövetett deliktum felderítése érdekében ilyen megoldásokhoz folyamodjon. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha a törvényes célok más bizonyítási eszközzel, nyilvános forrásból vagy más hatóságok adatszolgáltatása révén nem érhetők el. Akinek a lakását, egyéb helyiségét titokban átkutatták, levelét ellenőrizték, telefonjait vagy egyéb beszélgetéseit lehallgatták, joga van ahhoz, hogy minderről tudomást szerezzen. A rendőrségnek ezért a javaslatnak megfelelően tájékoztatnia kellett volna az érintettet. A közlés azonban visszatartható lett volna mindaddig, amíg az jelentős bűnüldözési érdeket veszélyeztet. Legkésőbb azonban a titkos tevékenységet kiváltó bűncselekmény büntethetőségének elévülése után eleget kellett volna tenni e tájékoztatási kötelezettségnek. Mindez nem utolsósorban az ilyen tevékenységgel szembeni jogorvoslati jog garantálása érdekében lett volna szükséges.

Az adatkezelési előírásokat az általános törvényi szabályozás alapján, az indokolt sajátosságokra tekintettel határozta meg az anyag.

A közbiztonság védelmére irányuló tevékenység törvényességi kontrollja a javaslat szerint mindenekelőtt a közigazgatási (akkor: államigazgatási) eljárás garanciarendszerének alkalmazhatóvá tételét követelnie volna meg. Mindazonáltal az anyag összeállítói indokoltak tartották – a hazai és nemzetközi tapasztalatokra tekintettel – olyan különös fórumok beiktatását is, amelyek további lehetőségeket nyújtanak a társadalmi és jogállami elvárások következetes érvényesítésére. Mindenekelőtt a rendőrségre vonatkozó panaszok kivizsgálása terén mutatkozott szükségességnek a hatékony külső ellenőrzés. A javaslat továbbra is fenntartandónak ítélt.

te meg az ilyen eljárások rendőrség keretei között történő lefolytatását, a civil kontroll tehát nem vette volna át az érdemi ügyintézését, hanem csupán felügyeletet, de legalábbis ellenőrzést gyakorolt volna felette. Erre vonatkozóan három megoldást vázolt a tervezet: az első szerint az országgyűlési biztos vagy valamely szakombudsman kapott volna jogosítványt a tevékenység ellátására. A második az angol mintát követte volna, vagyis egy panaszbizottság látta volna el ezeket a feladatokat. A harmadik megoldás az önkormányzati rendőrségi modellhez kapcsolódott, annak bevezetése esetén nem lett volna szükséges egységes rendszer: a helyi szervek önállósága érvényesült volna a kontroll formáinak a meghatározásában.

#### A törvény tervezete

A szabályozási elvek kimunkálásával párhuzamosan folyt a normaszöveg előkészítése. A rendőrségi és határrendészeti főosztály igen sokszor rögzítette az éppen elkészült tervezetet, amelyet azután további egyeztetések nyomán formált tovább. A minisztérium vezetése 1990 novemberében tartotta az anyagot szélesebb körben is publikálásra éretnek. Az akkori alkotmányos rendelkezésekhez igazodva a rendőrség feladata jogszabályban meghatározott keretek között a közbiztonság és a belső rend védelme lett volna. Alapelvként rögzítette a tervezet, hogy működése közben a szervezet az emberi jogok tiszteletben tartásával jár el. Az egyének és közösségek jogai csak jogszabály, alapvető jogok pedig – lényeges tartalmukat nem érintő módon – csak törvény alapján korlátozhatók. A javasolt szöveg szerint a rendőr köteles lett volna engedelmeskedni szolgálati előljárója parancsainak és utasításainak, de törvénysértés esetén nem hajthatta volna végre őket. Kötelességként jelent meg az alapvető jogok megsértése, illetőleg a rendőrségről szóló törvény alapelveibe ütköző magatartás észlelése esetén a fellépés. Ha a rendőr szolgálati előljárója követte el a jogsértést, vagy nála áll fenn annak közvetlen veszélye, akkor a törvényességi felügyeletet ellátó szervhez lehetett volna fordulni.

Az irányítást és a szervezetet illetően politikai döntés született, ennek értelmében az önkormányzati rendőrség létrehozása lekerült a napirendről<sup>41</sup>. Így a tervezet az Országos Rendőr-főkapitányságot, a főkapitányságokat és a kapitányságokat jelölte meg a struktúra meghatározó egységeiként azzal, hogy a rendőrkapitányságok keretében rendőrörsök szervezhetők. Az egységes felépítéshez képest a belső decentralizáció kifejeződése volt, hogy a kapitányságok is jogi személyként működtek volna. A kormányzati irányítás fő felelőse a belügyminiszter lett volna azzal, hogy

41 Horváth Balázs: A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. Belügyi Szemle, 1990/3., 8. o.

államigazgatási hatósági vagy a büntetőeljárás körébe tartozó egyedi ügyben utasítási jog nem illette volna meg. A rendőri vezetőket pályázat útján nevezték volna ki, amelynek elbírálásába az illetékes helyi önkormányzatot is be kellett volna vonni. Emellett a települési önkormányzatoknak joguk lett volna rendeletben feladatokat meghatározni az adott területen működő rendőri szervek részére.

A személyi állomány hatósági jogkört gyakorló, szolgálati viszonyban álló rendőrökből, valamint ilyen jogosítványokkal nem bíró, munkaviszonyban foglalkoztatott rendőrségi alkalmazottakból tevődött volna össze. A törvény a rendőrökre vonatkozóan kimondta volna a párttagság tilalmát.

Az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának köre és módja alapvetően a szabályozási elveknek felelt meg. A lőfegyverhasználatra vonatkozó rendelkezések az 1990-es havannai ENSZ-kongresszuson elfogadott ajánlásokat iktatták volna törvénybe. Azok – és a tervezet – szerint erre a legsúlyosabb beavatkozásra a rendőr személyes szabadsága ellen intézett támadás kivédése, vagy más személyek védelme céljából kerülhetett volna sor, életveszély, illetőleg súlyos sérülés elhárítása céljából. Mindezekon túlmenően lőfegyvert lehetett volna használni életveszélyt okozó bűncselekmények elkövetésének megakadályozására. Elfogás érdekében, szökésben lévő személlyel szemben további feltétel lett volna a rendőrrel szembeni ellenállás tanúsítása. Tömeggel szemben a tervezet akkor engedte volna meg a fegyverhasználatot, ha a felsorolt feltételek valamelyike fennáll, és a tömeg erőszakosan lép fel.

A leírtak alapján adódik a következtetés: Magyarországon a rendszerváltozás időszakában rendelkezésre állt az a tudás, amelynek segítségével megoldható lett volna a polgári alkotmányosság követelményeinek megfelelő, a biztonsági próbatételekre a kor színvonalának megfelelő választ adni képes rendőrség kiépítése. Még akkor is, ha az egyes szerzők nem minden kérdésben értettek egyet. A reform szükségességében és alapvető irányában azonban konszenzus volt.

Általánosságban azt lehet mondani, hogy – bár Kertész Imre jelezte az ebből adódó problémákat – mindenki elfogadta az alapvető jogokat a korábinál szélesebb körben elismerő és védő szabályozás szükségességét, ami természetesen a rendőrök cselekvési szabadságát is szűkítette volna. Mivel a szocializmus korszakában éppen a rendőrség működése korlátozta a rendszerváltó erők számára a leginkább elfogadhatatlan módon az alapjogokat, igazándiból nem vetődött fel az emberek korábbi kiszolgáltatottságának fenntartása, vagyis a közbiztonság védelmére vonatkozó normák alkotmányos rend alóli kivétele.

A szervezetet és működést illetően konkrétan a depolitizálás, a demilitarizálás, a társadalomhoz fűződő viszony javítása, a decentralizálás, az utóbbival összefüggésben az önkormányzati rendőrség kiépítésének szükségessége fogalmazódott meg.

## Ellenvélemények, fejlemények

A kifejtettekből természetesen nem következnek az egyes elképzelések ellenállás nélküli elfogadása. Csupán arról van szó, hogy az átalakítás legfontosabb irányait érintő javaslatok mögött álló tudományos kutatások, illetve publikációk kidolgozottságát a más nézeteket kifejtő anyagok általában nem érték el. Magyarul: a jogi szabályozottság erősítését, a decentralizációt és demilitarizálást, valamint depolitizálást szorgalmazó publikációkkal ellentétben, néhány kivételtől eltekintve, politikai szinten fogalmazódtak meg az ellenvetések. A továbbiakban áttekintjük: mennyire sikerült érvényt szerezni a rendszerváltozás időszakában ismertté vált elképzeléseknek?

### A törvények uralma

Ahogy arra Kertész Imre felhívta a figyelmet, a jogállam megvalósulásának lényegi feltétele a közhatalom számára is kötelező, humánus és alkotmányos tartalmú jogszabályok megléte és betartása. Az is világos volt a demokratikus átalakulás kezdete óta, hogy az új rendszer elsődleges követelménye az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme.

Boross Péter akkori belügyminiszter a *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség* címmel 1992-ben Budapesten rendezett nemzetközi konferencia megnyitóján hangot adott annak a feltételezésének, hogy „Ha a bűnözés változatlan ütemben növekszik és technikailag tökéletesedik, ha egyre inkább be tud hatolni a magánszférába, akkor a társadalom előbb-utóbb lemond bizonyos eszményekről és prioritást fog adni a bűnözés elleni harcnak”<sup>42</sup>. Az itt óvatosan közzétett gondolatok valójában ekkor már meghatározóvá váltak a közbiztonsági politika alakításában. Boross Péter már 1992-ben eljutott az emberi jogok sajátos értelmezéséig. E szerint „a demokráciákban csak a törvénytisztelő állampolgárt illeti meg az ilyen társadalmakra jellemző szabadságfok, a törvényekkel szembehelyezkedőkkel viszont a törvények teljes szigorával lehet és kell is fellépni”<sup>43</sup>. Hangsúlyozni kell, hogy mindezt nem a büntető törvénykönyv szankciórendszerével kapcsolatban fogalmazta meg a tárca vezetője, hanem nyilvánvalóan a rendőrséggel összefüggésben.

Még élesebben – mindazonáltal a miniszternek a javaslat expozéjában is kifejtett iménti elvi megközelítésével összhangban – fogalmazott Mezey Károly a rendőrségi törvény országgyűlési vitájában: „Az, hogy a rendőrségről szóló tör-

42 Boross Péter: Megnyitó beszéd. In: Vigh József – Katona Géza (szerk.): *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség*. ELTE–BM Rendészeti Kutatóintézet, Budapest, 1993, 10. o.

43 Boross Péter: A Belügyminisztérium feladatai 1992. *Belügyi Szemle*, 1992/1., 7. o. (Kiemelés az eredetiben.)

vény rendkívüli jelentőségű, abból a paradoxonból ered, hogy a rendőrség a társadalom becsületes tagjainak legalapvetőbb emberi jogait [...] úgy védi meg, hogy közben a társadalom nem becsületes tagjainak emberi jogait sérteni kényszerül, amikor velük szemben intézkedik, kényszerítő eszközöket használ vagy ittkosszolgálati eszközöket alkalmaz. A megalkotandó rendőrségi törvény legfontosabb részei tehát, hogy egyfelől milyen jogosítványokat kap a rendőrség a bűnözés megelőzésére és megfékezésére, másfelől, hogy milyen garanciákat kap a lakosság arra, hogy e kétélű eszközök kizárólag a bűnözők világát érintsék.<sup>44</sup> Ezt a problémát lényegében a következő formula oldja meg: „A rendőrség a jogsértő állampolgár ellen jár el, nyugton hagyja a jog szerint cselekvőt.”<sup>45</sup> Megjegyzendő: az Alkotmánybíróság is magától értődőnek tekinti, hogy a rendőrségi feladatok ellátása, a rendészeti tevékenység végzése a jogsértő magatartást tanúsítók jogainak korlátozásával jár [például 65/2003. (XII. 18.) AB határozat]. E felfogás szerint tehát nem azzal szemben jár el a rendőrség (rendészet), aki jogsértést követ el, hanem az a jogsértő, akivel szemben a rendőrség fellép. A normaszegést a rendőrség általi kiválasztás statuuálja. Magára a közbiztonság védelmét szolgáló szervezetre azonban a törvények uralma nem teljes mértékben terjed ki. A jogszabálysértő parancsok, utasítások végrehajtásának kötelezettsége intézményesíti a törvényszegés lehetőségét.

A 8/2004. (III. 25.) alkotmánybírósági határozat nem kifogásolta, inkább megerősítette a joguralom alóli kivétel megengedhetőségét: „Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem menti fel a törvényhozót az alól a követelmény alól, hogy csak a fegyveres szervek sajátos feladatai által feltétlenül indokolt mértékben térjen el a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles tanúsítani. Ennek folytán azt, hogy a jogellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettségére vonatkozó törvényi előírás alkotmányosan indokolható-e, egyrészt azon céloknak, melyeket e kötelezettség hivatott érvényre juttatni, másrészt a jogállamiság által megtestesített értékeknek az egybevetése alapján kell megítélni” (a szerző kiemelése. – Sz. I.).

Az elfogadott rendőrségi törvény (1934. évi XXXIV. törvény) 3. §-ának (1) bekezdéséhez fűzött indokolás olyan jogérvényesítési módozatnak tekintette a rendészetet, amely egyetlen jogágba sem tartozik. Ez tehát azt jelenti, hogy egyetlen jogág szabályai – így a közigazgatási jog és azon belül az eljárási garanciák – sem alkalmazhatók erre a működési területre. Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság

44 Mezey Károly: Felszólalás a rendőrségről szóló törvény javaslatának vitájában. Országgyűlési jegyzőkönyv.

Az Országgyűlés 1993. október 18–19–20-i ülése.

45 Boross Péter: Expozé a rendőrségről szóló törvény általános parlamenti vitájában. Országgyűlési jegyzőkönyv, 1993. október 5.

az 1/1999. közigazgatási jogegységi határozatában megállapította, hogy a közrendvédelem terén a rendőrség közigazgatási tevékenységet végez. A Legfelsőbb Bíróság azonban nem jogalkotó, ennek az elvi jelentőségénél fogva fontos iránymutatásnak pedig a törvényhozásra alig volt hatása.

#### *Depolitizálás*

A politikai befolyás megfelelő keretek közé szorítása mindenekelőtt az irányítás ügyeit érintette, noha kezdetől felvetődött a rendőrök párttagsága kizárásának vagy legalábbis a pártok érdekeit szolgáló tevékenység tiltásának az igénye. 1990 októberében *Horváth Balázs*, az akkor hivatalban lévő belügyminiszter kifejtette: a rendőri szakapparátus csakis és kizárólag a törvényeknek lehet alárendelve<sup>46</sup>. E téren a legfontosabb változást már az 1990. évi XXII. (deregulációs) törvény 22. §-a véghezvitte: kimondta, hogy a rendőrséget a belügyminiszter jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei útján irányítja és ellenőrzi. A törvény tehát megszüntette a miniszter operatív beavatkozási jogát azáltal, hogy csak normatív irányítási eszközök alkalmazására adott felhatalmazást.

A politikamentességgel kapcsolatban említést kell tenni a Rekvényi kontra Magyarország-ügyről<sup>47</sup>. *Rekvényi László*, a Független Rendőr-szakszervezet korábbi vezetője azért fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, mert az alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény kimondta, hogy 1994. január 1. után a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak tilos politikai pártokhoz csatlakozniuk és politikai tevékenységet folytatniuk. A strasbourgi bíróság az akkor még működő Emberi Jogok Európai Bizottságának álláspontjától részben eltérve megállapította, hogy az ilyen korlátozások lehetősége önmagában nem kizárt, ha az törvényen alapul és megfelel a jogkorlátozás általános elveinek. A bíróság hozzátette, hogy ilyen tilalom bevezetése különösen indokolt lehet a totális állam korszakát elhagyó Magyarország esetében. Az eljárásban tisztázódott, hogy a politikai tevékenység tilalma nem a maga általánosságában vagy teljességében értendő (hiszen a rendőri munka a közhatalom részeként maga is politikai tevékenység), hanem csupán a teteles jog által pontosan kijelölt tevékenységekre vonatkozik, így nem érinti például a rendőrök aktív választójogát. Mindazonáltal az esettel kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy a politikai és alkotmányos rendszer megváltoztatását az új szabályozás elfogadásáig követő jó néhány évben semmilyen komoly jele nem volt a

<sup>46</sup> Horváth Balázs: i. m. 8. o.

<sup>47</sup> 1999. május 20-i ítélet, 25390/94 sz. kérelem.

rendőrök politikai aktivitása fokozódásának, pártosodásának. Ilyen érveket egyébként a kormány sem terjesztett elő a strasbourgi szerveknek.

A hivatásos állomány tagjaira vonatkozóan tehát ma is a legszigorúbb tilalom áll fenn. A Rekvényi-ügyben hozott ítélet – és a tapasztalatok – alapján húsz évvel a rendszerváltás után időszerű volna újra áttekíteni a problémát. Annál inkább, mivel azóta sem oldódott fel az ellentmondás: a választójogukban nem korlátozott rendőröknek nincs lehetőségük a szavazatukat, sőt: az esetleges jelöltségüket előkészítő érdemi tevékenységre, hiszen egyébként Magyarországon, más parlamenti demokráciákhoz hasonlóan, közvetlen és általában igen éles pártpolitikai csatározások előzik meg a voksolást. Továbbra is értelmezésre szorul az az alkotmányos szabály [40/B § (4)], amely szerint a párttagság tilalmán túlmenően a rendőrség hivatásos állományú tagjai politikai tevékenységet nem folytathatnak.

Annál inkább, mivel az egész intézményre vonatkozóan ilyen általános rendelkezés nincs, a rendőrségi törvény mindössze annyit mond, hogy feladatának ellátása során pártbefolyástól mentesen jár el [2. § (3)]. Erre vonatkozó garanciák azonban nem kerültek a jogszabályba. Az 1994-es rendőrségi törvény visszaállította a miniszter általi utasítás lehetőségét. Az illetékes kormánytag a rendőrségi feladatok teljesítésére, a kormánynak a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása körében hozott döntései végrehajtására – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az országos rendőrfőkapitány számára egyedi utasítást adhat ki<sup>48</sup>. Korlátként fogalmazódott meg, hogy a miniszter az utasítással a rendőrség hatáskörébe tartozó ügyet nem vonhat el, a szervezet jogosítványainak gyakorlását nem akadályozhatja [5. § (2)]. Nincs akadálya annak – és példa is volt rá –, hogy a kérdéses tárcát pártpolitikus vezesse. Ha nem így van, akkor sem zárható ki a közvetlen – tehát az Országgyűlés által elfogadott kormányprogramtól független – ráhatás a minisztert adó párt vagy a koalíciós partner(ek) részéről.

Összességében elmondható, hogy a rendszerváltás időszakában célként meghatározott depolitizálás a hivatásos állomány tagjai tekintetében megvalósult. Amint azonban arról szó volt, a szakemberek akkor nem kizárólag és nem is elsősorban itt látták a veszélyt. 1994-től a konkrét utasítás joga ismét megilleti az irányítást ténylegesen gyakorló kormánytagot, szűk körű kivételek mellett. Így jórészt miniszteri szerepfelfogás kérdése, hogy visszaáll-e a demokratikus átalakulás kezdetekor bírált „rendőrmisztérium” jelleg. Kétségtelen tény, hogy ez eddig nem következett be, a mondottak szerint azonban nincsenek intézményes garanciák.

<sup>48</sup> 48 Rendőrségi törvény 5. § (1) bekezdés g) pont.

## Demilitarizálás

Az 1994-ben elfogadott rendőrségi törvény lényegében fenntartotta a status quót. A változtatás lehetősége azonban mégis megnyílt, hiszen köztisztviselők is elláthatnak – és elláthatnak – érdemi tevékenységet. A 7. §-hoz fűzött indokolás jelezte, hogy a jogalkotó változatlanul fontos célnak tekintette a rendvédelem katonai jellegének oldását. A magyarázat kívánatosnak tartotta „*hogy folytatódjék a rendőri szervezet demilitarizálási folyamata és a rendőrség tevékenységében világosan elhatárolódjanak a fegyveres rendészeti és a civil jellegű közigazgatási feladatok*”.

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) és annak indokolása tette teljesen egyértelművé, hogy a kinyilvánított demilitarizálási szándékok megváltoztak, immár az egységes alapokon nyugvó, katonai jellegű rendvédelem kiépítése a cél. Az általános indokolás első bekezdésében világosan megfogalmazódik, hogy a jogalkotási folyamat a honvédelmi viszonyok szabályozásához kapcsolódik. Szó sincs tehát olyan szempontokról, mint például a közbiztonság védelme. A hivatásos katonák, nemzetbiztonsági dolgozók, rendőrök és más fegyveresek jogállásának azonos elvi alapokon nyugvó szabályozását az indokolás azzal a magától értődőnek tekintett tétellel igazolta, amely szerint „*a hivatásos szolgálat – bármely fegyveres szervnél teljesítik is – tartalmát, ismérveit tekintve lényegében azonos*”.

A honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény – amellyel a jelzett csoportokat kivonták a Hszt. hatálya alól – már más elvi alapokra helyezkedett. Az általános indokolás szerint ugyanis a rendvédelmi szervekétől eltérő viszonyok, az egyre inkább kiteljesedő sajátosságok miatt nem volt lehetőség az egységes szabályozásra. Kérdés persze, hogy öt év alatt hogyan változhatott ennyire a helyzet, különösen úgy, hogy a Hszt. egyik célja éppen a további egységesítés volt.

Tovább árnyalja a fejlődést, hogy a Hszt. módosításáról szóló 2007. évi LXXIX. törvény az indokolás szerint határozottan a köztisztviselők és a közalkalmazottak jogállásához közelíti a hivatásosok helyzetét. A magyarázat civilestést említ, ami azonban csak szerény elmozdulást jelent az 1996-os rendelkezésekhez képest. Civil munkakört hivatásos nem tölthet be, emellett átminősíteni is csak a polgárisítás irányába lehet. Egészében azonban a Hszt. rendszere továbbra is érvényesül.

## Decentralizáció, önkormányzati rendőrség

A kifejtettek szerint 1990 tavaszán lényegében teljes egyetértés volt abban, hogy a radikális átszervezés szükséges. A Magyar Demokrata Fórum programjában

nagy hangsúlyt kapott ez az elhatározás: „Elsőrendű politikai kérdés az önkormányzati hatóságok és a rendőrség közötti kapcsolatrendszer új alapokra helyezése. Ez a rendőrségi szervezet átalakítását igényli. [...] A közrendvédelem és a bűnüldözés szakmai irányítását a Belügyminisztérium, működésének felügyeletét a helyi önkormányzati testület látssa el.”<sup>49</sup>

A választások után azonban a struktúra nem változott. A belügyminiszter 1990 őszén úgy nyilatkozott, hogy az átszervezés a rendőri apparátus szétzilálásával járt volna, ami az akkori helyzetben – nyilván az ismertté vált bűncselekmények számának meredek emelkedésére utalt – nem volt megengedhető. Hozzátette, hogy az önkormányzatoknak lehet jelentős szerepük a helyi rendőri vezetők kinevezésében, munkájuk minősítésében, de a szakmai irányítást nem lehet rájuk bízni (amint láttuk: ezt az MDF programja sem irányozta elő). A decentralizációt tehát alapvetően a meglévő szervezeti kereteken belül kellett volna megvalósítani<sup>50</sup>. Kétségtelen tény, hogy az érintett szervezetek (tanácsok, rendőrség), de még a kívülállók körében is tapasztalható volt egyfajta idegenkedés az önkormányzati rendőrség bevezetésétől<sup>51</sup>.

1992-re már határozottabban kirajzolódott a belügyi vezetés álláspontja. Korinek László helyettes államtitkár szerint azért esett az erősen centralizált államrendőrségre a választás, mert a nemzetközi tapasztalatok azt igazolták, hogy ez a modell az igazán hatékony, ellentétben a túlságosan tagolt és decentralizált organizációkkal, amelyek igen alacsony határfokon működnek<sup>52</sup>.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény az egységes államrendőrség koncepciójából indult ki. A továbbiakban azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a feladatok ellátása nem monopolizálható. Az azóta eltelt időben számos olyan jogszabály született, amelyek közbiztonság-védelmi, illetőleg bűnüldözési hatásköröket állapítottak meg a rendőrségen kívüli szervezeteknek (APEH Nyomozóhivatal, ügyészségi nyomozás, határőrségi hatáskörök, vám- és pénzügyőrségi jogosítványok stb.). Ezen belül a közterület-felügyelet működési lehetőségeinek bővítése például nyilvánvalóan az önkormányzati rendőrség kialakítása irányába tett lépés volt<sup>53</sup>. Tovább erősítette ezt a folyamatot a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája [melléklet a 115/2003. (X. 28.) OGY határozathoz], amely szerint a kriminalitás területileg eltérő feladataira csak helyi közügyként megfogalmazott bűn-

49 Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László: Magyarország politikai évkönyve. AULA-OMIKK, Budapest, 1990

50 Horváth Balázs: i. m. 8. o.

51 Ernyes Mihály: Az önkormányzat és a rendőrség. Belügyi Szemle, 1990/6.

52 Korinek László: A rendőrség modernizációja. Belügyi Szemle, 1992/2., 10. o.

53 Nyíri Sándor: A rendőrségi törvény kommentárja. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2006, 47. o.

megelőzési stratégiával és taktikával lehet hatékonyan reagálni. Tekintettel arra, hogy a rendőrség szigorúan centralizált irányítás és vezetés alatt működik, értelem-szerűen a helyi önkormányzat mint a lokális szolgáltatások és szolgáltató intézmények többségének tulajdonosa, a helyi közigazgatás irányítója és mint testület, a helyi politika fóruma lehet az a központ, amely vezérli, motiválja és koordinálja a helyi bűnmegelőzést.

## Következtetések

Megállapítható, hogy a rendszerváltozás időszakában rendelkezésre állt az a kutatási anyag és szellemi kapacitás, amely lehetővé tette volna az alkotmányos demokráciák követelményeinek megfelelő rendőrségi szabályozás és szervezet kialakítását. Az akkor általánosságban minden felelős tényező által elfogadott irányok (a jogi keretek megteremtése és erősítése, a depolitizálás, a demilitarizálás és a decentralizáció) nem voltak tarthatók. Egyes elemekben megvalósultak, más téren még a rendszerváltozás előtti időszakhoz képest is visszalépés történt (például a jogellenes utasítás végrehajtási kötelezettsége kérdésében).

A bajok egyik forrása, hogy a bemutatott nézeteket a politikai döntés szintjén, annak meghozatalakor már meg sem jelenítették. A leírt elvi megoldásokkal való szembehelyezkedés nem alapult megívott vitákon, a különböző szempontokhoz igazodó választások zömmel az ellenérvek megvizsgálásának mellőzésével történtek. Ma már ott tartunk, hogy az adott elhatározás mögötti megfontolások sem jelennek meg az előkészítéskor, így az indokolásban sem. Példaképpen említhető a máig üres „rendvédelem” vagy akár a rendőrségi általános feladatokban is leírt „közrend” fogalma.

Öröndetes, hogy az eltelt húsz év alatt igen jelentősen növekedett a kutatói érdeklődés a rendőrség és a közbiztonság problémái iránt, ennek következtében ma rengeteg tudás áll a döntéshozók rendelkezésére. Volna miből meríteni...

## IRODALOM

**Boross Péter:** A Belügyminisztérium feladatai 1992. *Belügyi Szemle*, 1992/1.

**Boross Péter:** Megnyitó beszéd. In: **Vigh József – Katona Géza (szerk.):** Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség. ELTE–BM Rendészeti Kutatóintézet, Budapest, 1993, 9–11. o.

**Boross Péter:** Expozé a rendőrségről szóló törvény általános parlamenti vitájában. Országgyűlési jegyzőkönyv, 1993. október 5.

**Diczig István:** A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. *Belügyi Szemle*, 1989/6.

**Ermény Mihály:** Az önkormányzat és a rendőrség. *Belügyi Szemle*, 1990/6.

- Finszler Géza:** A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 1990/6.
- Gottlieb, Gerhard – Krószel, Károly – Prestel, Bernhard:** Die Reform der Ungarischen Polizei. Vorgehen, Methoden, Resultate. Felix Verlag, Holzkirchen, 1998
- Harasymiw, Bohdan:** Policing, Democratization and Political Leadership in Postcommunist Ukraine. *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36., no. 2., 2003
- Hovóth Balázs:** A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 1990/3.
- Kertész Imre:** Rendőrség, rendőrállam, jogállam I. *Belügyi Szemle*, 1989/10.
- Kertész Imre:** Rendőrség, rendőrállam, jogállam II. *Belügyi Szemle*, 1989/11.
- Kertész Imre:** Rendőrség, rendőrállam, jogállam III. *Belügyi Szemle*, 1990/3.
- Kertész Imre:** Rendőrség, rendőrállam, jogállam IV. *Belügyi Szemle*, 1990/4.
- Korinek László:** A rendőrség modernizációja. *Belügyi Szemle*, 1992/2.
- Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László:** Magyarország politikai évkönyve. AUA–OMIKK, Budapest, 1990
- Magyar Elemér:** Bűntildözők, bűntildözöttek. *Beszélő*, 1989/27.
- Mezey Károly:** Felszólalás a rendőrségről szóló törvény javaslatának vitájában. Országgyűlési jegyzőkönyv. Az Országgyűlés 1993. október 18–19–20-i ülése.
- Nyerges Lajos:** Interjú a rendszerváltásról a Belügyminisztériumban dr. Korinek Lászlóval. *Belügyi Szemle*, 1990/9.
- Nyiri Sándor:** A rendőrségi törvény kommentárja. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2006
- Salgó László:** Új típusú biztonság és kiltatásai Magyarországon. *Belügyi Szemle*, 1996/2.
- Savelsberg, Joachim J.:** Contradictions, Law, and State Socialism. *Law & Social Inquiry*, vol. 25., no. 4., 2000
- Shelley, Louise I.:** Policing Soviet Society: The Evolution of State Control. Routledge, London–New York, 1996
- Szamel Lajos:** A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Államtudományi Kutatószek Programirodája, Budapest, 1990
- Szamel Lajos:** A rendészet cselekvési formái. *Belügyi Szemle*, 1995/1.
- Szikinger István:** Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, 1988/6.
- Szikinger István:** Rendészet és önkormányzat. *Belügyi Szemle*, 1989/12.
- Tanner, Murray S.:** Review: Will the State Bring You Back In? Policing and Democratization. *Comparative Politics*, vol. 33., no. 1., 2000
- Tóth Lajos:** Választott körzeti megbízottak. *Belügyi Szemle*, 1990/3.
- Uldriks, Niels – Van Reenen, Piet:** Policing Post-Communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights. Intersentia – Open Society Institute, Antwerpen–Oxford–New York, 2003
- Verebélyi Imre:** A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle*, 1989/6.
- Wolfe, Nancy Travis:** Policing a Socialist Society: The German Democratic Republic. Greenwood Press, New York–Westport Ct.–London, 1992