

SZIKINGER ISTVÁN

Rendőrség és politika¹

Politikai intézményrendszerünk korszerűsítése szükségképpen felveti a rendszer egyes elemeivel kapcsolatos kérdéseket. Ezek szerepe, működése a struktúra változásának következményeképpen akkor is módosulni fog, ha egyébként a reform végrehajtásakor nem nyúlunk hozzájuk. Éppen ezért egy átgondolt továbbfejlesztés során nem kerülhetjük meg az államhatalom olyan fontos intézményeinek jövőbe is tekintő vizsgálatát, mint amilyen a rendőrség.

A rendőrség szervezetének és működésének elvi alapjairól, a társadalomban, a politikai rendszerben és az államszervezetben elfoglalt helyéről szóló átfogó elemzés még nem látott napvilágot a felszabadulás utáni időszak politikai-jogi irodalmában.

Nem adnak – nem is adhatnak – egyértelmű eligazítást a marxizmus klasszikusai sem a rendőrséggel kapcsolatos mai problémái megítélésében. Ismeretes, hogy az *állam elhalásának elméletével összhangban elsősorban az osztályelnyomó szerep csökkentésére, illetve megszüntetésére, a rend fenntartásának társadalmi feladattá tételére helyezték a hangsúlyt.*

Ebben az összefüggésben tartotta fontosnak Marx, hogy a párizsi kommun megfosztotta a rendőrséget politikai jellegétől, és a népképviselőt felelős, bármikor elmozdítható szervévé tette.² Lenin ennél lényegesen továbbment, amikor 1917 márciusában a népi hadsereg és a rendőrség, az állami rend és az államigazgatás fő és alapvető szerveinek funkcióit egyesítő olyan népi milícia mellett foglalt állást, amelyben kivétel nélkül mindenki részt venne.³ Az októberi forradalom győzelme után azonban már nem ismételte meg ezt a nézetét, sőt arra hívta fel a figyelmet, hogy a milícia nem feltétlenül osztálytársadalmi érdekeket szolgáló katonai-rendőri szervezet.⁴

¹ Megjelent a Belügyi Szemle 1988/7. számában. A szerző akkoriban rendőr százados volt.

² Karl Marx: Polgárháború Franciaországban. In: Karl Marx és Friedrich Engels művei 17. kötet. Kossuth Kiadó, Budapest, 1968, 309. o.

³ Vlagyimir Iljics Lenin: A proletár miliciáról. In: Lenin összes művei 31. kötet. Kossuth Kiadó, Budapest, 1981, 36–48. o.

⁴ Vlagyimir Iljics Lenin: Az államról. In: Lenin összes művei 39. kötet. Kossuth Kiadó, Budapest, 1981, 78. o.

A rendőrség elhelyezése a társadalmi, politikai és az államszervezet rendszerében

Mind a tőkés, mind pedig a szocialista országokban jelentős táboruk van azoknak a nézeteknek, amelyek szerint a rendőrség lényegében nem az államhatalom, hanem közvetlenül a társadalom szerve (illetve perspektivikusan azzá kell válnia). Különösen Angliában vannak nagy hagyományai az úgynevezett „közösségi rendőrség” felfogásának.⁵

Ennek megfelelően a rendőrség tagjai csupán állampolgári jogaikat gyakorolják, amikor fellépnek a bűncselekmények elkövetőivel szemben. A rendőr tehát egyenruhás állampolgár, aki a közösségben él és jelentős mértékben szociális feladatokat lát el. E nézetet látszik alátámasztani az a tény, hogy az angol rendőrség ma sem tartozik az egységes állami hierarchiába.

A társadalmi-politikai realitásokat felismerő tudományos igényű elemzések többsége azonban egyértelműen elutasítja a „közösségi rendőrség” fikcióját.⁶ *A rendőrnek ugyanis olyan többletjogosítványai vannak az állampolgárok – egyébként kétségtelenül meglévő – bűnüldözési jogaihoz képest, amelyek tarthatatlanná teszik az „egyenruhás állampolgár” felfogást.*

A decentralizált szervezet sem akadályozza meg, hogy a kormány és a sztrájkolók közötti vitában a rendőrség magatartásával egyértelműen állást foglaljon az előbbi mellett.⁷ Egyes jogszabályi rendelkezések is világossá teszik a rendőrség állami jellegét. Ilyenek például a hivatali titok védelméről szóló törvények, amelyek alkalmazásában a rendőrök egy tekintet alá esnek az állami tisztviselőkkel. Ami pedig a dolog társadalmi-politikai tartalmát illeti, a „közösségi rendőrség”-nek – és ezt híveinek egy része is elismeri – ott van létjogosultsága, ahol nincsenek lényeges társadalmi feszültségek, érdekellentmondások.⁸

A rendőrség társadalmi jellegének hangsúlyozása a szocialista államelméleti gondolkodástól sem idegen. Lenin 1917 tavaszán kifejtett gondolataira

⁵ John Alderson: *Law and Disorder*. Hamish Hamilton, London, 1984; John Alderson: *Policing Freedom*. McDonald and Evans, London, 1979; stb.

⁶ Stanley A. de Smith: *Constitutional and Administrative Law*. Penguin Books, Harmondsworth, 4th ed., 1981, p. 382.; P. A. J. Waddington: „Community Policing”, a Sceptical Approach. In: Philip Norton (ed.): *Law and Order and British Politics*. Gower Publ. Co. Ltd., Hampshire, 1986, pp. 84–99.; stb.

⁷ Meggyőzően bizonyítja ezt konkrét tények és adatok elemzésével a *Journal of Law and Society* című folyóirat 12. évfolyamának 3. száma (1985 tele), amelyet szerkesztői, (Phil Scraton és Phil Thomas) teljes egészében a szénbányászok nagy sztrájkja idején tanúsított állami magatartás vizsgálatának szentelnek.

⁸ John Alderson (1984): i. m. 222. o.

hivatkozva Dmitrij Karev például a következőket írta 1960-ban: „V. I. Leninnek az a tanítása, hogy az összes állampolgárokat egytől egyig be kell vonni a közrend védelmébe, most valósul meg az elvtársi bíróságok, valamint a közrend megzavarása és a polgárok mindenféle társadalomellenes magatartása elleni harc élén álló népi druzsinák tevékenységében.”⁹

Ez a felfogás – amely a kommunizmus gyors felépítésének és az állami tevékenység társadalmazásának követelményeiből indult ki – ma már túlhaladott. Változatlanul aktuális azonban a kérdés: lehet-e rendőri feladatokat a társadalomra bízni, s ha igen, melyeket és milyen területen? Szervezetileg ez a probléma az önkéntes rendőrség – valamint a milíciatípusú egyéb szervek, például a munkásőrség – státusát, továbbá újabban a fizetett *magánrendőrségek* létjogosultságát érinti.

A rendőri munka tapasztalatai és a rendelkezésre álló elemzések alapján azt lehet mondani: a rendfenntartás szervezete a belátható jövőben a szocialista társadalomban sem oldható fel valamiféle „össznépi rendőrködés”-ben (ezzel azonban nem kívánom tagadni a társadalmi erők bevonásának szükségességét meghatározott rendőri feladatok ellátásába).

A bűnüldözésnek ma nem kis részben olyan „profi” elkövetőkkel, sőt szervezetekkel kell felvennie a harcot, akikkel, illetve amelyekkel szemben az „amatőr” rendőröknek kevés esélyük volna a sikerre. A „közösségi rendőrség” bevezetésének azonban – nézetem szerint – társadalmi akadályai is vannak. Ha ugyanis elfogadjuk azt a tételt, hogy a közösségi rendfenntartásnak alapvetően homogén társadalmi közegben van létalapja, akkor szembe kell néznünk azzal a ténnyel, hogy jelenleg – és valószínűleg a belátható jövőben – *olyan társadalmi érdekellentmondásokkal és feszültségekkel élünk együtt* (csak példaképpen említem a cigányság problémáját), *amelyek egyelőre illuzórikussá teszik a „közösségi rendőrség”-ről alkotott elképzelés megvalósítását.*

Az ellenkező póluson helyezkednek el azok a felfogások, amelyek a rendőri működést egyszerűen az állami szuverenitás tényéből, a közhatalmi jogosítványok kizárólagosan állami jellegéből vezetik le¹⁰, hozzátéve esetleg, hogy az állampolgárok biztonság iránti szükségleteit az állam képes a legjobban kielégíteni.¹¹

9 Dmitrij Stepanovič Karev: Lenin a társadalom részvételéről az államigazgatásban és az igazságszolgáltatásban. Jogtudományi Közlöny, 1960/10., 523. o. (Kiemelés az eredetiben.)

10 Sőt, a polgárokkal szembeni közhatalom egyes esetekben épp a rendőrség képében jelent meg. Friedrich Engels: A család a magántulajdon és az állam eredete. In: Karl Marx és Friedrich Engels művei 21. kötet. Kossuth Kiadó, Budapest, 1968, 106. o.

11 Lásd például Heiner Busch – Albrecht Funk – Udo Kauss – Wolf-Dieter Narr – Falco Werkentin: Die Polizei in der Bundesrepublik. Campus Verlag, Frankfurt–New York, 1985, S. 20.

A rendőrség állami szervként való kezelése azt eredményezi, hogy a rendőri tevékenység jellegét az állam társadalmi szerepéről vallott felfogás határozza meg alapvetően. Az abszolút monarchia rendőrállamában a pozitív közigazgatás még nem válik el élesen a biztonsági rendészettől, az alattvalók boldogságáról való gondoskodás azt is jelenti, hogy „saját boldogulásuk érdekében” rendészeti tilalmakkal és kötelezésekkel is be kell avatkozni az életviszonyokba. Mivel alapkövetelmény az állami-rendőri reakálás, a jogalkotás pedig nem képes a viszonyok extenzív teljességének szabályozására, ezért (éppen az *Allgemeines Landrecht*ben) megszületik a megoldás: az úgynevezett „rendőrségi generálklauzula”, amely konkrét felhatalmazás nélkül is lehetőséget nyújt a rendészeti beavatkozásra, a rendőrségi fellépésre.

Jogállam

Az állam társadalmi szerepének másik lehetséges felfogása a társadalomban fennálló rendet nem az állam működési eredményének tekinti; a közhatalom tevékenységét szigorú korlátok közé kívánja szorítani. Így születik meg a jogállam-koncepció, amely tárgyunk szempontjából azt jelenti, hogy a rendőri működés még a közrend védelme körében sem nyugodhat szabad belátáson. *A rendőrség csupán a jogilag (pontosan) megjelölt hipotézis beállta esetén az ugyancsak jogszabályban előírt diszpozíció szerint jár el, esetleg – szintén jogi normába foglalt – szankciót alkalmaz.* A jogállam-felfogásból logikusan következik, hogy a rendőri tevékenység állami ellenőrzésén nagy hangsúly van, ezen belül is kiemelkedik a bírói jogvédelem eszköze.

Ami a szocialista államfejlődést illeti, az első időszakban kétségtelenül a „szabad belátás”, pontosabban a jogilag kötetlenebb, közvetlen politikai célokat szolgáló rendőri-rendészeti tevékenység a jellemző.

Ez nem is lehet másképp, hiszen a politikai forradalom dinamikus világa nem alkalmas jogi szabályozásra, a jog egész rendszerének átépítése pedig hosszabb időszakot igényel. Lenin 1920-ban teljes határozottsággal szögezte le, hogy a diktatúra korlátlan hatalom, amely az erőre, nem pedig a törvényre támaszkodik.¹² Sőt, meghatározott történelmi körülmények között a terror is elkerülhetetlen hatalomgyakorlási módszernek tekintette.¹³

¹² Vlagyimir Iljics Lenin: A diktatúra kérdésének történetéhez. Lenin összes művei, 41. kötet. Kossuth Kiadó, Budapest, 1981, 355. o.

¹³ Vlagyimir Iljics Lenin: A terményadóról. Lenin összes művei, 43. kötet. Kossuth Kiadó, Budapest, 1981, 215. o.

Világosan látta azonban – ne feledkezzünk meg arról, hogy jogász volt –, hogy más tényezők a törvényesség megszilárdítását igénylik, és ha a viszonyok azt megengedik, a „törvények által nem korlátozott hatalmat” szigorú keretek közé kell szorítani.

1921 decemberében, a IX. oroszországi szovjetkongresszuson már a következőket mondta: „*Most a polgári forradalom fejlesztésének feladata áll előttünk – ezt követeli az új gazdasági politika –, ehhez pedig szilárdabb forradalmi törvényesség kell. [...] Minél inkább kialakulnak a szilárd és megingathatatlan hatalmi viszonyok, annál elengedhetlenebb, hogy kiadjuk a szilárdabb forradalmi törvényesség megvalósításának kemény jelszavát, és annál inkább leszűkül annak az intézménynek a hatásköre, amely csapással válaszol az összeesküvők minden csapására.*”¹⁴

Az intézmény, amelyre Lenin utal, a Cseka.

A fejlődés mai szakaszában elképzelhetetlen a társadalomirányítás egyirányú, felülről lefelé ható folyamatként való megvalósítása. A társadalmat nem lehet utasítókra és végrehajtókra tagolni.¹⁵ Ebből következően az állam szerepét is korlátozni kell az egyének és közösségek jogilag is védett szabad mozgásterének garantálása érdekében.

Napirendre került a szocialista jogállam kiépítése.¹⁶ Ez a rendőrség számára azt jelenti, hogy az állampolgári alapjogokat a jövőben csak magas szintű jogszabályok alapján¹⁷, szigorúan meghatározott eljárások keretében korlátozhatja. Bővülnek az állampolgárok rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek, mindenekelőtt a sérelmes (vagy annak vélt) határozatok és intézkedések bíróság előtti megtámadására.

A rendőrség és a párt viszonya

A rendőrségnek a politikai rendszer nem állami intézményei között történő elhelyezésére az állam- és jogelméleti irodalmakban nemigen találunk kíséreltet. Annál fontosabbak viszont azok a tanulmányok, amelyek a politikai rendszer nem állami elemeinek (elsősorban a pártoknak) a rendőrséghez való viszonyát elemzik.

¹⁴ Lenin összes művei, 44. kötet. Kossuth Kiadó, Budapest, 1981, 319–320. o.

¹⁵ Mihail Gorbacsov: Átalakítás és új gondolkodás. Kossuth–Pallas Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1987, 27. o.

¹⁶ Takács Albert: A jogállam társadalmi és jogi feltételei. Jogtudományi Közöny, 1986/11., 521–530. o.

¹⁷ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény az alapjogok szabályozását kizárólagos törvényhozási tárgyként határozza meg.

Magától értődik, hogy a kérdés más színezetet kap a többpártrendszerű burzsoá demokráciákban, ahol a rendőrség kézben tartása, befolyásolása igen jelentős eszköze a pártok közötti hatalmi harcnak is. Éppen ezért fogalmazódott meg a rendőrség (és más fegyveres szervek) tagjaival szemben *a politikai semlegesség követelménye, a másik oldalról pedig a rendőrség szervezeti függetlenségének, a pártpolitikai hatásokkal szembeni védettségnek az igénye.*

Mivel azonban a pártonkívüliség, a pártpolitikai kérdések tárgyalásának mellőzése semmiben nem csökkenti a rendőri működés társadalompolitika jelentőségét, a látszólag demokratikus „semlegességi” követelmény konzekvens végig vitele is nagy veszélyeket rejt magában.

Igen árulkodó ebből a szempontból *Kenneth Newman* megfogalmazása, amelyet számosan osztanak a rendőri vezetés körében:¹⁸ „*Nagy-Britanniában a rendőrség társadalmi kapcsolatainak megjavítását célzó mozgalmak egybeesnek a baloldali pártok azon törekvéseivel, hogy nagyobb ellenőrzésre tegyenek szert a rendőrség felett. Nyilvánvalóak azok a veszélyek, amelyek abból adódnak, hogy ezt az ellenőrzést ideológiák és nem annyira a közjó által motivált személyek gyakorolnák. Gondoskodni kell arról, hogy a társadalom érdekeit, ne pedig szűk csoportokét szolgáljuk.*”¹⁹

E megnyilatkozásból két dolog tűnik ki. Az egyik: a pártpolitikai befolyás veszélye nem általában, hanem elsősorban balról jelentkezik. A másik: a külső politikai befolyás elhárítása azt célozza, hogy a rendőrség maga határozza meg, mi szolgálja a közjót és a társadalom érdekeit. E két megállapítás egybevetéséből az is nyilvánvalóvá válik, hogy a rendőrség milyen irányban keresi a köz javát és érdekeit.

Másként vetődik fel a probléma a szocialista politikai rendszerekben. *A monopolhelyzetben lévő kommunista pártok fenntartják maguknak a jogot a társadalmi érdekek megfogalmazására, természetes tehát, hogy a végrehajtás kulcspozíciót betöltő szerveit is viszonylag közvetlen ellenőrzés alatt tartják.* Itt a veszély elsősorban abból fakad, hogy a természetük szerint inkább *egyéb politikai módszereket (vita, meggyőzés stb.) igénylő problémák kezelésére a kényelmesebb adminisztratív megoldásokat választják.*

Ezek sok esetben látványos, „elszámolható” eredményeket hoznak, a problémákat azonban a legjobb esetben is csak tünetileg befolyásolják, esetleg újabb feszültségeket keletkeztetve. Kádár János az 1957-ben tartott pártértekezlet beszámolójában az 1956 előtt elkövetett politikai hibák sorában

¹⁸ Peter Finnimore: What should be the Relationship between Politics and Policing in contemporary Society? *The Police Journal*, January–March 1984, p. 13.

¹⁹ *The Times*, 14 June 1982. Idézi: Peter Finnimore: Uo.

éppen ezt tekinti döntő jelentőségűnek: „A hatalom meghódítása után ugyanis a vezető posztokon dolgozó elvtársaknál is olyan hamis illúzió kerekedett felül, hogy ha a hatalom minden eszköze, a rendőrség, az ügyészség, a bíróság, a hadsereg és így tovább, a kezünkben van – tehát úgymond, az ellenséggel »el lehet bánni« –, a tömegek megnyerése már nem olyan fontos. Én azt hiszem, hogy elsősorban ez volt a hibák gyökere.”²⁰

Az elmondottakból – nézetem szerint – világosan következik, hogy a szocialista hatalomgyakorlás rendszerében is meg kell teremteni azokat a garanciákat, amelyek a párt vezető szerepének leghatékonyabb érvényesülését szolgálják a rendőrség irányításában, egyben az utóbbi szervezet döntési felelősségét is fokozzák. A pártirányítás oldaláról a garanciák nyilvánvalóan politikaiak, a rendőrség oldaláról azonban (védett hatáskörök, eljárási kötelezettség stb.) jogiak is.

Mindez azonban túl általános. Ahhoz, hogy az intézményrendszer továbbfejlesztéséhez valami kézzelfoghatóbb támpontot találjunk, fel kell bontanunk egy zárójelet. Ezt a zárójelet pedig maga a rendőrség szó jelenti.

E szervezet ugyanis a hatalomgyakorlás és a politikai érdekek szempontjából olyan eltérő feladatokat lát el, amelyek egységes tömegként való kezelése eltávolít a szervezet mögött álló differenciált társadalmi-politikai problémák árnyalt megközelítésének lehetőségétől.

A rendészeti feladatoknak az államigazgatás rendszerén belüli specializálódásával együtt szűkült a rendőrség hatásköre. Annyira azért mégsem, hogy ne maradtak volna olyan feladatkörök, amelyek jellegükben és politikai természetükben is meglehetősen eltérnek egymástól. Az 1974. évi 17. tvr. alapján ma hazánkban a rendőrség működésének következő fő területeit jelölhetjük meg: az állam belső rendjének védelme, a bűnözés elleni harc, a közrend védelme, a közlekedés rendjének biztosítása és az igazgatásrendészet ellátása.

Állambiztonsági feladatok

Az állam belső rendjének védelme közvetlenül (de nem kizárólag) az állambiztonsági szervek feladata. Ez a tevékenységi kör viszonylag jól elkülöníthető a rendőri működés egyéb szféráitól. Olyannyira, hogy az államok többségében (beleértve a szocialista államokat is) az állambiztonsági teendőket a rendőrségtől elkülönült, centralizált apparátus(ok) látja el.

²⁰ Kádár János: A szocializmus megújulása Magyarországon. Kossuth Kiadó, Budapest, 1986, 16. o.

Ez persze önmagában nem érv a mi szervezeti felállásunk ellen. Annyit azonban feltétlenül le kell szögezni, hogy *hazánkban a rendőri-állambiztonsági szervezet egysége konkrét – és meglehetősen ismert – politikai fejlemények következménye. Ebből azonban a feladatok elválaszthatatlan egységére, sőt azonosságára következtetni túlzás volna.*

Az állam biztonságának védelme nem szakítható ki a politikai rendszer egészének fenntartására irányuló intézményrendszerből.²¹ Az államszervezet természetesen a politikai rendszeren belül is relatív önállósággal bír. Szervezeti érdekeit, saját biztonságát (a tisztviselők privilegizált helyzetét, szerveinek szakmai szempontjait) azonban igazán csak az adott politikai rendszer tudja garantálni.

A politikai rendszer lényeges változásai ugyanis mindig jelentős módosulásokat idéznek elő az államszervezetben. Következésképpen az állambiztonság védelmével foglalkozó apparátus szükségszerűen politikai érdekeket szolgál, hatóköre meghaladja a szűken értelmezett állami tevékenység kereteit. Más szóval: *az állambiztonsági szervek – akár elismerik ezt a jogszabályok és a hivatalos megnyilatkozások, akár nem (általában nem) – minden államban politikai szerepet töltenek be.*

A politikának azonban különböző szintjei vannak. Pluralista rendszerekben alapkövetelmény, hogy ez a politikai jelleg ne jelentse konkrét pártpolitikai célok szolgálatát (a történelem azt bizonyítja, hogy kevés uralmon lévő párt képes megtartóztatni magát a politikai rendőrség felhasználásának kíséréssel szemben).

A szocialista államokban más a helyzet. Az egypártrendszer (hegemón pártrendszer) mellett a nemkívánatos működés a kommunista párt politikájától való eltérés formájában jelentkezhet. Itt tehát éppen a szorosabb pártirányítás jelenti a politikai rendszer egészének védelmét.

A Belügyminisztérium jogállását szabályozó 1978. évi 121. számú román államtanácsi rendelet²² 2. szakasza egyértelműen le is szögezi, hogy az állambiztonsági szervek tevékenységéért a Belügyminisztérium közvetlenül felel a Román Kommunista Párt Központi Bizottsága előtt.

A különböző érdekek szervezetenként is differenciált kifejeződése azonban e téren is új megközelítést igényel. A politikai rendszer egyes elemei önállóságának fokozódásával együtt logikusan és jogosan vetődik fel az önállóság ga-

²¹ Szikinger István – Maczkó Mária: Az állam- és közbiztonság fogalma, fenntartásának és szilárdításának főbb feltételei. Belügyi Szemle, 1979/8., 45–48. o.; M. Vyvial – P. Zloch: Uvahy k pojmu statni bezpecnost jako kategorii spraviho prava. Právník, 11/1987., pp. 1026–1036.

²² Buletinul Oficial. Magyar fordítás XIV. évf. 29. sz., 1978. ápr. 8.

ranciájának igénye. A mondottaknál fogva ez az állambiztonsági apparátus nyíltabb ellenőrzését is jelenti. Az ellenőrzés pedig valamiféle mércét, viszonyítási alapot feltételez. Nyilvánvaló, hogy ezt a jogi szabályozásban kell keresnünk. Jelenleg a tevékenységre vonatkozó normák döntő többsége feladatmeghatározást tartalmaz és így alkalmatlan arra, hogy konkrét jogviszonyok bírói megítélésének alapjául szolgáljon.

Így hát az állampolgári jogok védelme szempontjából a büntető- és államigazgatási jogi (eljárási és anyagi jogi) szabályok, valamint a személyiségi jogi polgári jogi normái jönnek elsősorban számításba. (Elvileg az alkotmány és a hatályos jogunk részét alkotó nemzetközi emberi jogi egyezségek mányok is, jogalkalmazásunk azonban egyelőre idegenkedik az ezekre való hivatkoástól.)

Aligha szorul bizonyításra, hogy az állambiztonsági munka különleges felhatalmazások, jogosítványok nélkül elképzelhetetlen. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény – és más jogszabályok – értelmében az állampolgári alapjogokat érintő kérdéseket kizárólag törvényben lehet szabályozni. Úgy gondolom, hogy az előbb említett igények, továbbá az állambiztonsági munka nagy részének titkossága, dinamizmusa és operativitása iránti követelmények között elfogadható kompromisszumot a keretjellegű, felhatalmazó normák jelenthetnek. Példaképpen említem az állambiztonsági rendszer alapjairól szóló 1984. évi jugoszláv törvény 24. szakaszát: „Az állambiztonsági teendőket ellátó szervet vezető tisztségviselő, ha az a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság biztonsága érdekében szükséges, a szerv hatáskörébe tartozó ügyekben egyes személyek és szervezetek tekintetében, végzésével olyan meghatározott intézkedések foganatosítását rendelheti el, amelyek a levéltitok és más érintkezési formák titkossága sérthetlenségének elvétől eltérnek.”²³

Az így megmaradó határozatlanság újból, most már jogi oldalról is, felveti az ellenőrzés kérdését. A bíróság alkalmas fórum a keretek között maradás ellenőrzésére. Mivel azonban e keretek még mindig meglehetősen tág mozgásteret adnának az állambiztonsági szerveknek, szükség volna olyan kontrollra is, amely fokozottabban képes politikai, jogpolitikai szempontokat figyelembe venni. Ennek megvalósítására valamelyik – vagy éppen e célra létrehozandó – országgyűlési bizottság látszik a legalkalmasabbnak.²⁴

²³ A JSZSZK Hivatalos Lapja, XI. évf. 15. sz.

²⁴ Ezt a megoldást választotta az idézett jugoszláv törvény is (17. szakasz).

Más megítélés alá esik a bűnüldöző munka. Az igazságszolgáltatás gépezetével szemben alapvető követelmény a stabilitás, a napi politikától való távolságtartás, továbbá a következetesség. Az e téren megvalósuló funkciómegosztás (nyomozó hatóság, ügyészség, ügyvédség, bíróság, büntetés-végrehajtás) az előbbiekkal együttesen fokozott igényeket támaszt a szabályozás, a „játékszabályok” megbízhatósága iránt. Mindez egyéb szempontokon – például az állampolgári jogok védelmén – túl, hangsúlyozottan állítja előtérbe a törvényesség maradéktalan megvalósulásának szükségességét. A bírói függetlenség alapelve jól tükrözi a bűnüldözés terén is a jogilag szabályozott értékeken túli tényezők kizárására való törekvést.

A rendőrség bűnüldöző munkájának környezetét „kifelé” a társadalom egésze jelenti, beleértve a politikai hatásokat is. Elsősorban a rendőrség adja a büntető igazságszolgáltatás egész rendszerének „bemenetét”. Érthető tehát, ha a rendszer egészének működését meghatározó törvényesség követelményét a társadalmi-politikai impulzusok rendezetlenségével, sokszínűségével szemben, mintegy ellensúlyként a rendszeren belüli környezet igen határozottan, erőteljesen próbálja érvényesíteni. Ez fejeződik ki a nyomozás ügyési felügyeletében.

A rendőrség tehát szinte két tűz között van: egyfelől a társadalmi jelenségek és politikai elvárások dialektikus világában kell mozognia, másfelől az itt szerzett információkat át kell írnia a jog metafizikus nyelvére. Igaz ez a megállapítás más jogalkalmazókra is; a rendőrség az állami kényszerhatalom alkalmazása tekintetében emelkedik ki a fizikai erőszak érvényesítésének széles körű lehetőségével.

Az elmondottakból következik, hogy a rendőrség szükségképpen szelektálja az igazságszolgáltatási rendszerbe bemenő információkat. Az is nyilvánvaló, hogy e szelekció alapvetően a rendszer elvárásaihoz, tehát a törvényesség követelményeihez igazodik. A társadalmi-politikai környezet hatásai, továbbá az igazságszolgáltatási rendszer kapacitásának végelessége folytán azonban további, illetve más szempontú szelekcióra is sor kerül.²⁵ Alapvető kérdés, hogy ezek a válogatási szempontok ne válhassanak az igazságszolgáltatási rendszer elveitől idegenekké. Magyarul: a bírói függetlenség értelmét veszti, ha a bíróságok elé a napi politikai és egyéb konjunkturális társadalmi hatásokra kiválogatott ügyek kerülnek. Az igazságszolgáltatás gépezetébe természetesen csak ismertté vált bűncselekmények és azok elkö-

²⁵ Korinek László: Szelekció a rendőrségi munkában. Külföldi Figyelő, 1983/39., 29–33. o.

vetői jutnak be. Kulcskérdés tehát, hogy az ismertté válás folyamatában milyen szerepe van a rendőrségnek.

A hivatalból kezdeményezett eljárás kötelezettsége arra ösztönzi a bűnöző hatóságokat, hogy a feljelentéseken kívül is minél szélesebb körben szerezzenek tudomást az elkövetett vagy előkészületben lévő bűncselekményekről. *Mivel azonban itt az alapos gyanú kialakulását megelőző stádiumról van szó, az állampolgári jogok büntetőeljárási érdekből történő korlátozása nem lehetséges.* A törvényességi ellenőrzés már csak megfelelő jogszabályi rendezés hiányában sem érvényesülhet a formalizált büntetőeljáráshoz hasonló módon és mértékben.

Bárd Károly „sötét mező”-nek nevezi ezt a területet. *„Itt nincsenek publikus szabályok, talán ez a siker feltétele. Olyan szövevényes, kényes terület ez, ahol a prevenció, a közrend, az állam- és közbiztonság szempontjai, sőt magának a bűnüldözés sikerének érdekei is könnyen szembekerülhetnek a legalitás parancsával.”*²⁶

Magától értődik, hogy a tájékozódás e téren nagyfokú rugalmasságot, a konspiratív elkövetési módok miatt sok tekintetben titkosságot és – elsősorban a „profi” bűnözőkkel szemben – különleges jogosítványokat tesz szükségessé. A törvényességi érdekek viszont itt is a jogi szabályozás mellett szólnak. *A továbblépés lehetőségét itt is a keretjellegű törvényi rendezésben látom.* A politikai irányításnak pedig fokozottan figyelembe kell vennie az igazságszolgáltatás függetlenségéhez fűződő érdekeket.

A közrend védelme

A szelekció problémája átvezet bennünket a rendőrség tevékenységének harmadik nagy területére: a közrend védelmének és fenntartásának feladatköréhez. Idesorolom a közlekedésrendészeti és igazgatásrendészeti tevékenységet is, mivel politikai és jogi szempontból is azonos természetű működésről van szó. Itt a védendő értékek közvetlen politikai fontossága csekélyebb; a konkrét eljárások nagyrészt a jogszabályban meghatározott politikai tartalmat realizálják. Jellemzője e feladatcsoportnak, hogy az államigazgatási jog anyagi és eljárási normái szabályozzák a rendőrség aktusait.

De hogyan függ össze mindez az említett szelekciós mechanizmussal? Úgy, hogy a büntető igazságszolgáltatás rendszeréből kimaradó esetek nem

²⁶ Bárd Károly: A büntető hatalom megosztásának buktatói – értekezés a bírósági tárgyalás jövőjéről. Kandidátusi értekezés. MTA. Kéziratár, Budapest, 1986, 75–76. o.

feltétlenül kerülnek el az állami reagálás más módozatait. Kézenfekvő példa a bűncselekmény súlyosságát el nem érő társadalomellenes magatartás szabálysértésként való szankcionálása. *Ugyanakkor fennáll a veszélye annak, hogy jogpolitikailag nemkívánatos megnyilvánulásokhoz vezet az államigazgatási jog állampolgári jogokat kevésbé szigorúan védő szabályozása.* Előfordulhat, hogy a bizonyítás sikertelenségét államigazgatási megelőző intézkedésekkel akarja kompenzálni a rendőrség.²⁷

Egyáltalán: az ártatlanság védelme mint büntetőeljárás alapelv és a bűnös szándék (egyes esetekben megdönthetetlen) védelme, mint a rendőrhatalósági kényszerintézkedések (rendőri felügyelet, kitiltás, a kettő együttes alkalmazása) elrendelésének alapja igen nehezen egyeztethető össze egy, az állampolgárok jogait egységes elvi szempontból szabályozó jogrendszerben. *Az ellentmondások kiiktatása ebben az esetben alkotmányozási feladat!* Az ártatlanság védelmét és az egyén jogállását védő egyéb garanciális rendelkezéseket úgy kell az alaptörvényben megfogalmazni, hogy azok jogági hovatartozástól függetlenül minden olyan eljárásban érvényesüljenek, ahol a személyi szabadság és méltóság kérdésessé válhat.

A közrend fenntartása tehát valódi rendeltetése szerint igazgatási funkció.²⁸ Ha pedig ez így van, akkor az ellenkező bizonyításig igaznak kell tekintenünk e tevékenységre nézve is azokat az elméleti és gyakorlati következtetéseket, amelyek az igazgatásra általában vonatkoznak. Ilyen például az elsőfokú államigazgatási hatósági ügyintézés helyi tanácsi hatáskörbe utalása (fő szabályként).

A rendőri közrendvédelem dekoncentrált szervezetben való ellátását azonban csak a rendőrség szervezeti egysége indokolja.

A feladatok jellege, a társadalom bevonásának nagyobb lehetőségei inkább a tanácsi szervezethez tartozást tennék szükségessé.²⁹

Az önkormányzati jelleg erősítése még inkább aláhúzza ezt az általános államigazgatási szervezeti igényt.³⁰ Hozzá kell tenni: a rendőri tevékenység

27 Szikinger István: Az alkotmányjog és a rendőrhatalósági kényszerintézkedések. Belügyi Szemle, 1986/7., 25–26. o.

28 Lásd erről Szamel Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében. Állam és igazgatás, 1985/9., 962. o.

29 Szamel Lajos: A belügyi szervek munkája társadalmisításának főbb elvi kérdései. Belügyi Szemle, 1963/9., 11–12. o.; Bihari Ottó: A tanácsok bizottságai. KJK, Budapest, 1958, 47. o.; Beér János: A tanácsi szervek és a rendőrség közötti kapcsolatokról. Belügyi Szemle, 1964/8., 14. o.

30 „...még nem fejeztük be a tanácsi igazgatástól független, ún. dekoncentrált típusú helyi szervek elkülönülésének felszámolását, hogy pl. a közbiztonság, a rendészeti igazgatás több területén erre kézenfekvő lehetőség nyíljon.” Lőrincz Lajos: Modernizáció és reform a közigazgatásban. Jogtudományi Közlöny, 1986/5., 208. o.

szakmai szempontú vizsgálata is hozott olyan eredményt, amely szerint az egyszerűbb megítélésű helyi tennivalókat kis létszámú, decentralizáltan szervezett egységekkel, önkéntes rendőrök bevonásával lehetne legjobban ellátni.³¹ Ilyen egységek létrehozása és valódi önállóságuk garantálása pedig aligha képzelhető el egy egyébként szigorúan hierarchikus, centralizált rendőrségi szervezetben.

A mondottak alapján a közrendvédelem, a közlekedésrendészet és az igazgatásrendészet terén mind a politikai irányításban, mind pedig az államszervezeti rendszerben a decentralizációt tartom szükségesnek, ami együtt járhatna a rendészeti igazgatás tanácsi hatáskörbe utalásával. Ehhez kedvező háttérrel ad az a tény is, hogy a rendőrség mellett ma már a tanácsi igazgatás irányításában is nagy szerepe van a Belügyminisztériumnak.

Természetesen a decentralizáció is hordoz bizonyos veszélyeket. A helyi politika nemkívánatos befolyásainak ellensúlyozására elsősorban a jogi, törvényességi kereteket kell megszilárdítani. Kézenfekvő, hogy ennek legjobb alapját a rendőrségről megalkotandó törvény adná, amely az említett keretjellegű szabályokon kívül egyértelmű eligazítást nyújtana a rendőrség hatásköréről, biztosítva a bírói felülvizsgálat lehetőségét is a határozatokkal és az intézkedésekkel szemben.

³¹ Nyerges Lajos: Tájékoztatás, propaganda, bűnmegelőzés. Belügyi Szemle, 1984/4., 17. o.