

Dr. Finszter Géza egyetemi tanár

elnök, MTA Állam és Jogtudományok Bizottság Rendészeti Albizottsága

A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai¹

Bevezetés

A rendészeti igazgatás a közigazgatás azon ágazata, amelyiknek társadalmi rendeltetése a közbiztonság és a közrend fenntartása (rendészeti misszió). Az alkotmányos jogállam a rendészetet hatékony hatósági eszközökkel ruházza fel annak érdekében, hogy a jogellenes magatartásokkal szemben a társadalom kollektív értékei, valamint az egyes emberek élete, javai és méltósága védelemben részesüljön. A demokratikus rendszerek ugyanakkor arról is gondoskodnak, hogy a hatósági eljárásokban maradéktalanul érvényesüljék a jog uralma és az emberi méltóság tisztelete. A rendészet eredményessége, hatékonysága és törvényessége a legfontosabb rendészeti értékek.

A rendészeti stratégia azoknak a rendészeti misszióra és rendészeti értékekre alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a meghatározása, amelyek a közbiztonság erősítése és a közrend fenntartása érdekében a rendvédelmi szervek távlati fejlesztését teszik lehetővé. (rendészeti vízió)

Remélve, hogy az előzőekben megfogalmazott definíciókban legalább ideiglenesen meg tudunk állapodni, jelen tanulmányomban három kérdést teszek fel, és azokra igyekszem a saját válaszaimat is megadni.

Az első kérdés: A stratégiai tervezés tárgya a rendészet vagy a szélesebb értelemben felfogott rendvédelem legyen, és ez utóbbi esetben nem lenne-e indokolt egyetemes közbiztonsági programot alkotni?

A második kérdés: A távlati célok között szerepeljen-e az önkormányzati rendőrség létrehozása, és ha igen, miként kellene ehhez átalakítani a rendészet kormányzati irányításában eddig követett stratégiát?

A harmadik kérdés: Milyen kötelezettségeket jelent, és milyen lehetőségeket nyit a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény a rendészeti igazgatás távlati fejlesztése számára?

¹ Az alább közölt írás az eredetileg a Tanulmányok a „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs, 2010. 5-24. oldalakon azonos címen publikált tanulmány átdolgozott változata

Rendészet, rendvédelem és honvédelem

Létezik két hivatás, a katonái és a rendőri, amelynek egyaránt a veszélyelhárítás a társadalmi rendeltetése. Mindkét szakma gyakorlójának speciális tudása, hogy képes felismerni a szakmai kompetenciájába tartozó fenyegetéseket, és uralja a fizikai erőhatalomnak azon eszközeit, amelyekkel a veszély csökkenthető vagy teljesen megszüntethető.

A katonai és a rendőri munkája egyaránt a modernitásban vált elfogadott szakmává, amihez a következő feltételekre volt szükség:

- a polgári nemzetállam megszületése,
- a közjog és a magánjog elkülönülése, a közigazgatásnak, mint a munkamegosztás egy ágának kialakulása, végül az
- emberi és az állampolgári szabadságok alanyi közjogként való elismerése.

A kétféle veszélyelhárítás szakmai rangra emelkedése együtt járt a két szolgálati tevékenység egymástól való eltávolodásával. A nemzetállami lét világossá tette a belső és a külső veszélyek közötti minőségi különbséget. A modern közigazgatás a rendészet civilizálásával született meg. Az emberi jogok új felfogása a katonai képességek és a rendőri legitím erőszak alkalmazásának merőben eltérő módszereit hozta el, mind a hatósági kényszerek jogi szabályozásában, mind a felhasznált eszközökben, mind pedig az erő bevetésének mértékében és annak céljában.

Magyarország az 1867-es kiegyezést követően sokat ledolgozott addigi történelmi hátrányából. Közjogának minősége ekkor európai színvonalra emelkedett. Ezt a lendületet törte meg az első világháború, majd a két világháború közötti időszakban sokasodtak a tekintélyelvű hatalomgyakorlás riasztó vonásai. A német megszállást és a fasizmus vereségét országunkra nézve tragikus fordulat követte. A proletárdiktatúra 1948 után viharos gyorsasággal építette ki a maga pártállami rendszerét. A katonai és a rendőri szakma végletesen átpolitizálódott. Olyan fegyverekre támaszkodó birodalom mintáinak kényszerű átvételére került sor, amelynek intézményeit és állameszméjét elkerülte a reneszánsz és a felvilágosodás tisztító hatása.

A rendőri működés kivonult a jog uralma alól, az emberi és állampolgári jogok elvesztették eredeti tartalmukat. A hatalmi ágak megosztásának elvével szakítva a totális centralizálás és a militarista szervezeti megoldások általánossá válása lett a jellemző. Visszatért a diktatúrák kedvelt megoldása, amikor a hadsereget rendőrségként, a rendőrséget hadseregként működtették.

Az 1990-es rendszerváltozás ismét elhozta a reményt, hogy a diktatúra által leginkább megcsúfolt két hivatás visszatérhet a polgári demokráciák legjobb hagyományaihoz, azokhoz, amelyek egyszer már a magyar politikai kultúrának is jellemzői voltak. A hadsereg esetében ezt megkönnyítette a NATO-tagság. A rendőrség tekintetében ilyen egységes demokratikus modell nem létezik. Az

alkotmányos fordulatot minden országnak a maga útját járva kellene elérni. Ez csak a rendészet reformjával lehetséges. A reform azonban elmaradt.

A társadalmi-politikai fordulat idején a hazai szakirodalomban sajátos vita alakult ki a rendészet pártiak és a rendvédelem hívei között. Előbbiek ragaszkodtak a magyar közigazgatási jog tudományának háború előtti kimagaslóan értékes hagyományaihoz, amikor elgondolásaik megvalósításához a rendészet-fogalom jogaiba való visszahelyezését kezdeményezték. Ezekben a törekvésekben meghatározó szerepe volt Szamel Lajosnak. A közigazgatási jog tudományának tekintélyes művelői sorában említhetjük *Berényi Sándort*, aki szerint: „*A rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában. A rendészet a közigazgatás legrégebbi tevékenysége.*”² Hasonló érvekkel kívánta a rendészet fogalmi rehabilitációját *Katona Géza*.³

A jogalkotás azonban más irányt vett. Ezt fejezte ki a honvédelemről szóló törvényben a rendvédelem első normatív előfordulása: A honvédelemről és a magyar honvédségről szóló korábbi, 1993. évi CX. törvény (továbbiakban első Htv.) 15. §-a a fővárosi és a megyei védelmi bizottságokról rendelkezve, megállapította, miszerint „...rendkívüli állapot, szükségállapot és veszélyhelyzet, katasztrófaveszély, illetve bekövetkezett katasztrófa idején, valamint az Alkotmány 19/E. §-ának (1) bekezdése szerint a bevezetett intézkedések végrehajtása során a védelmi bizottság teljes jogkörét a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester gyakorolja.” A megyei közgyűlés elnöke, illetve a budapesti főpolgármester által vezetett bizottság tagjai között találjuk „*a Kormány által meghatározott rendvédelmi szervek*” vezetőit.

Az első Htv. tehát rendvédelmi szervnek tekintette azokat a Kormány által meghatározott szerveket, amelyek vezetőit rendkívüli helyzetekben a védelmi bizottságokba delegálnak. A honvédelemben részt vevő más szervekről az első Htv. 65. §-a a következőket tartalmazta:

„*A Rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetés-végrehajtási testület, a Vám- és Pénzügyőrség, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és területi, helyi szervei, valamint a hivatásos önkormányzati tűzoltóság (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: rendvédelmi szerv) jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködnek egyes honvédelmi és országmozgósítási feladatok ellátásában.*”

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (második Htv.) 42. § szerint, a rendvédelmi szervek felsorolását mellőzve, arról rendelkezett, miszerint a rendvédelmi szervek jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködnek egyes honvédelmi feladatok ellátásában.

² Magyar államigazgatási jog. Különös rész, ideiglenes jegyzet, ELTE ÁJTK, Budapest, 1993., 213. o.

³ Katona Géza: Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához. Rendészeti Szemle, 1993/6. sz.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (továbbiakban hatályos Htv.), figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényre, a polgári védelmi kötelezettségekről akként rendelkezik, hogy a polgári védelmi kötelezettség alapján létrehozott polgári védelmi szervezetek humanitárius feladatokat látnak el. A rendvédelmi szervek feladatairól a következőket határozzák meg:

18. § (1) A rendvédelmi szervek a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön:

- a) ellátják a honvédelem érdekében meghatározott feladataikat,*
- b) ellátják a részükre kijelölt személyek és létesítmények védelmét,*
- c) támogatják a Honvédséget egyes feladatainak végrehajtásában,*
- d) részt vesznek a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátásában,*
- e) közreműködnek a rendkívüli intézkedések végrehajtásában,*
- f) együttműködnek a helyi védelmi igazgatás szerveivel a honvédelmi feladatok ellátásában.*

25. § (1) A megyei védelmi bizottság a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén ellátja a törvényben és kormányrendeletben számára megállapított honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat. A Kormány a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok honvédelmi feladatainak végrehajtását.

A korábbi és a hatályos honvédelmi törvények áttekintése arra ad alkalmat, hogy tisztázhassuk a honvédelmi- és az általános közigazgatás kapcsolatát. Békeidőben a honvédelem élesen elkülönül a civil szférától, meghatározó módon belső honvédelmi igazgatásként működik, azzal a társadalmi rendeltetéssel, hogy a Magyar Honvédség harcképességét fenntartsa és fejlessze, tegye lehetővé a NATO tagságból származó kötelezettségek teljesítését, valamint a nemzetközi békefenntartó és béketeremtő missziókban való részvételt. Békeidőben is biztosítani kell azonban az ország-védelemre és a rendkívüli helyzetekre való felkészülést, ami a katonai, a rendvédelmi és a civil szervezetek, továbbá a lakosság együttműködési készségeinek fejlesztését célozza. Ez utóbbi végrehajtó-rendelkező tevékenységet nevezhetjük kooperatív honvédelmi igazgatásnak. A belső- és a kooperatív honvédelmi igazgatásra egyaránt jellemző, hogy nem gyakorol irányító jogosítványokat a civil közigazgatás felett, továbbá attól sem feladatokat, sem hatásköröket nem vehet át.

Az országot fenyegető külső veszélyek elhárítására kihirdetett minősített időszakokban a közélet általános szervezője a honvédelmi igazgatás lesz, amelynek

az igazgatás minden más formáját alárendelik, és amely számos feladatot, valamint hatáskört vesz át a civil közigazgatástól.

A rendvédelmi igazgatás eredeti formájában a honvédelmi igazgatásnak alárendelt rendészeti igazgatás minősített helyzetekben, olyankor tehát, amikor az irányító honvédelmi igazgatásnak alárendelten működik.

A rendészeti igazgatás azonban békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő, akként, hogy hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magába foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerez érvényt. Ez a rendészet sem hierarchiájában, sem személyzetének jogi státuszában nem követi a honvédelmi igazgatás mintáit, ellenben nagyon is követi az általános közigazgatás működési elveit, egyebek között abban is, hogy a közigazgatási anyagi- és eljárási jog hatálya alatt áll. A rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak monopólium jogállami formája.

A közbiztonsági stratégia

A közbiztonsági stratégia az államvezetés távlatos terve, amely magában foglalja a közbiztonság megszilárdítására vonatkozó célkitűzéseket és ezek megvalósításának eszközeit.

Egy ilyen stratégia megalkotásának első feltétele a közbiztonság elért szintjének állapot-analízise. Arra a kérdésre kell válaszolni, amit Szabó András a következők szerint fogalmazott meg: „... képes-e az adott társadalom intézményesített szervezete ellenőrzés alatt tartani a bűnözést és a hivatalos társadalmi kontroll útján normálissá tenni a mindennapi életet.”⁴

Ezek a kérdések különösen akkor válnak időszerűvé, ha

- az egyén kiszolgáltatottsága megnő, fokozódik a félelem, terjed a szorongás;
- a közösségi kezdeményezésekben a szolidaritás mellett megjelenik a kirekesztés és az agresszió;
- a biztonsági piac átláthatatlan, korrupciótól sújtott és alacsony színvonalú szolgáltatásokat nyújt;
- az állam teljesítménye romlik a közbiztonság védelmében és a bűnüldözésben, csökken az igazságszolgáltatás tekintélye.

Az egyes ember azzal tud hozzájárulni a közbiztonsághoz, hogy egyfelől maga jogkövető és erkölcsös életet él, továbbá hatékony önvédelmi képességeivel szembe

⁴ Szabó András: Bűnözés – ember – társadalom, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980

száll a biztonságot fenyegető veszélyekkel. A polgárosodásnak ez a folyamata csupán negatív kontrollokkal nem biztosítható. A gazdasági fejlődés, az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a szociális gondoskodás pozitív kontrolmechanizmusainak mind hatékonyabb működésére van szükség, de még ezek együtt sem képesek az egyéni élet katasztrófáinak, az irracionális, indulati cselekvések veszélykeltő hatásait teljességgel kiküszöbölni.

A hagyományos közösségi formák felbomlása és az új kohéziós erők késlekedő feltámadása a közösség építésének alapmotívumát a félelemben leli meg, ehhez pedig nem szövetségesekre, hanem az ellenség felmutatására van szükség. Az ilyen közösségek nem a biztonság, hanem az újabb és újabb konfliktusok termelői lesznek.

Az egyéni és a kollektív védelmi képességek elgyengülése a rendészeti hatóságok teljesítményét is jelentősen lerontja, minthogy azok a közbiztonság általános állapotáért vállalják a felelősséget, de szinte semmit nem tudnak tenni a helyi közbiztonság érdekében. És minél inkább centralizált a szervezetük, a helyi bajokkal szemben annál tehetetlenebbek.

A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, miközben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkcióit kellene teljesíteni. A centralizált szervezet minden akcióját a rejtőzködés és a titkolózás szövetébe burkolja, a bűnüldözés logikájának megfelelően gyanakszik a társadalomra, ahelyett, hogy együttműködjön vele. Mindeközben a helyi közbiztonság felértékelődik, mert megnövekszenek a helyben fakadó veszélyforrások, függetlenül attól, hogy az országos bűnügyi statisztikák állandóan javuló tendenciát mutatnak. Egyre romlik a lakosság biztonságérzete is.

Ebből a helyzetből eddig a következő próbálkozások jelentettek kivezető utat.

Az első a közösségi önvédelem önkéntes szerveződéseinek támogatása. A rászoruló önkormányzatok normatív forrást kapnak különböző társadalmi önvédelmi szervezetek létrehozásához (városőrség, településőrség, faluőrség, serif stb.), illetve szélesítik a polgárőrség jogosítványait. (Lásd erről a közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvényt, valamint a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvényt.)

A második az önkormányzati fenntartású közterület felügyelet megerősítése, illetve az olyan formációk felújítása, mint a mezőőr, hal-és vadőrök intézménye. A közterület felügyeletet önkormányzati irányítású szakrendészetnek tekinthetjük,

amely terület azonban egyes speciális (a helyi közbiztonság védelmét szolgáló) hatásköröket gyakorol, és rendészeti kényszerintézkedéseket csak szűk körben, és csak a rendőrség felügyelete mellett alkalmazhat. Ha korlátozott mértékben is, de társadalmi rendeltetése a helyi közrend és közbiztonság védelme. További következtetés, hogy a szabálysértési bírságotól túl, igaz csak korlátozott mértékben, de a legitím fizikai erőszak fogalma alá vonható kényszerintézkedések alkalmazására is jogosult. Erre figyelemmel a közterület felügyelet a települési önkormányzatok irányítása alatt működő rendészeti szerv, amelyik egyes rendészeti feladatokat a legitím erőszak monopóliumának birtokában teljesít.⁵

A harmadik lehetséges megoldás az állami rendészeti hatóságok dekoncentrált szervezeteinek kiépítése a kistépüléseken (rendőrőrs, rendőrállomás, körzeti megbízott).

Van azonban egy további megoldás is, amelyre eddig kísérlet sem történt, ez pedig az önkormányzati rendőrség felállítása.

Az önkormányzati rendőrség esélyei

Magyarországon nincs önkormányzati rendőrség, és az elmúlt húsz esztendő során nem is volt komoly elhatározás annak létrehozására, még a kormányzatok távoli terveiben sem. (Igaz messzire tekintő tervek sem voltak.)

Önkormányzati rendőrség hozható létre a rendészeti reform keretei között, ilyen fordulatra azonban nem került sor.

A decentralizált modell kialakítható fokozatosan is, átfogó rendőrségi modernizáció során, ehhez azonban távlatos rendészeti stratégiára lenne szükség. Mint mondtuk, ez idáig ilyen stratégia nem született.

Az elmaradt önkormányzati reform lehetlenné tette a helyi közbiztonság lakossági közüggé tételét azért is, mert ahhoz tehetős és demokratikusan működő önkormányzatokra lenne szükség. Ilyen pedig egyre kevesebb van.

A decentralizáció ellen ható tényezőket ki kell egészíteni további körülményekkel, amelyek ugyancsak a régi struktúrák „megdermedéséhez” vezettek:

Az olyan aktuális társadalmi-, politikai- és gazdasági feszültségek, mint a rendszerváltás kezdetén lezajlott taxisblokád, a déli határok mentén a volt Jugoszláviában évekig dúló háború, vagy az állam szerepvállalását újra fogalmazó

⁵ A közterület-felügyeletről 1999. évi LXIII. törvény szerint a közterületi rend és tisztaság védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A felügyelet közreműködik a közrend és a közbiztonság védelmében. Vannak további olyan sajátos jogállású szolgáltató szervezetek, mint a 1997. évi CLIX. törvény (Fbt.) alapján működő fegyveres biztonsági őrség, a természetvédelmi őrség, a mezőőrök és a hegyőrök is. E kategóriába tartoznak a halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény szabályai szerint működő halászati őrk, továbbá az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény alapján a vadőrök is.

világgazdasági válság hazai következményei, mind-mind az etatista rendészetfelfogás malmára hajtják a vizet.

A politikai konszenzus hiánya az önkormányzati rendszer átalakításában, a közbiztonság és a kriminálpolitika nagy kérdéseiben eddig akadálya volt a kétharmados többséget kívánó parlamenti döntések megszületésének. Viszont a rendőrség irányításában direkt kormányzati beavatkozásokat lehetővé tevő, a centrális irányítást erősítő jogi konstrukciók a legnagyobb parlamenti pártok egyetértésének köszönhetően mindig zöld utat kaptak.

A nemzetközi tendenciák, a határokon átnyúló szervezett bűnözés, a terrorizmus és az illegális migráció fenyegetései, valamint az ezekkel szemben szükséges mind szorosabb nemzetközi rendőrségi együttműködés a centralizáció megőrzése, sőt fokozás melletti érveket erősítették.

Az államrendőrségi modellhez való ragaszkodásnak azonban vannak szemléleti okai is, amelyek sajátos „árukapcsolásban” jelennek meg:

- A centralizmus és a szakszerűség összekapcsolása a politikai- a szakmai- és a hétköznapi gondolkodásban egyaránt megfigyelhető. Különösen a tekintélyelvű hatalomgyakorlás évtizedei szülik azt a hiedelmet, hogy az igazgatásban minden, ami központosított az mindig profi, és minden, ami decentralizált az mindig amatőr.
- A centralizmus és az erőszak-monopólium összekapcsolása. Az állami impériumból levezethető legitim erőszak csak a központi államigazgatást illetheti, mert kizárólag így biztosítható az erőszak jogszerűsége, a törvényesség.
- Az igazgatás centralizmusának és a pártpolitikától való függetlenség összekapcsolása. A feltevés az, hogy a rendőrség direkt pártpolitikai célokra való felhasználása csak akkor zárható ki, ha a rendészet megmarad a kormányzat által irányított államigazgatás szervezetében. Helyhatósági szinteken ennek a befolyásnak a veszélye nagyobb és főleg ellenőrizhetetlenebb.
- A centralizmus és a finanszírozhatóság összekapcsolása. A rendőrség nem tehető ki az önkormányzatok pénzügyi nehézségeinek, nem viselhető el, hogy a szegényebb településeken erre a célra kevesebb anyagi erőforrás jusson. Az igazságos elosztást csak a központi költségvetés biztosíthatja.
- A centralizmus és a dekoncentráció összekapcsolása. A rendészet dekoncentrált helyi szervei képesek a lakossághoz a lehető legközelebb vinni a rendészeti szolgáltatásokat, anélkül, hogy a szakszerűséget és a törvényességet fel kellene adniuk.

Annak a gondolkodásnak, ami a szemléleti okokat létrehozta vannak racionális indokai, de felismerhetőek az egyoldalú, leegyszerűsítő vonások is.

A szakértelem és a centrális államigazgatási szervezet között direkt kapcsolat nincs, de kétségtelen, hogy a követelmények egységesítése és a teljesítmények azonos mércéje feltételezi a szakképzés központosítását, valamint a képesítési követelmények azonos elvek szerinti kialakítását, függetlenül attól, hogy a pályakezdő a központi államigazgatásban, avagy az önkormányzati közigazgatásban kezdi meg a közszolgálatot. Ha ezek a feltételek biztosítottak, akkor az önkormányzati rendszerben szolgáló rendőrtől ugyanolyan profizmus várható el, mint az államrendőrségi szervezetben dolgozó kollegájától.

A legitim fizikai erőszak valóban állami monopólium, de a helyi önkormányzatokhoz delegált közigazgatási hatósági feladatok akkor is állami feladatok maradnak, ha azok az autonómiákhoz kerülnek. Ezen az alapon tehát az önkormányzati rendőrség létét vitatni nem lehet. Már csak azért sem, mert a legitimitás a legalitással együtt értelmezhető. A legalitás nem más, mint a legitim erőszak alkalmazása törvényekben szabályozott anyagi- és eljárásjogi feltételeinek együttes érvényesülése a rendészeti intézkedésekben. A törvény kötőereje egyenlő mértékben érvényes a központi államigazgatásra és az önkormányzati közigazgatásra. Nem beszélve arról, hogy történelmi tapasztalatok szerint a múltban az erőszak centralizálása inkább az önkénynek nyitott utat, és éppen, hogy a törvényességet ásta alá. Nem is véletlen, hogy a helyi autonómiák felszámolását minden diktatúra kiépítésének első teendői között találjuk.

A rendőrség politikai irányítása akkor felel meg a demokratikus társadalmak működési elveinek, ha ez az irányítás a joguralom maradéktalan érvényesítésével és a hatalmi ágak elválasztása alapján valósul meg. Ezek a követelmények a fiatal demokráciákban nehezen törnek utat maguknak, legyen szó akár a kormányzati munkáról, akár a települési önkormányzatok működéséről. Vannak tapasztalatok, amelyek arra mutatnak, hogy a helyi demokrácia lassabban erősödik, mint annak országos intézményei, más jelek viszont arra utalnak, hogy a települések közös érdekei a helyi politikai erőket sokszor akkor is konszenzusra készíteti, amikor az együttműködés országos szinten elképzelhetetlen lenne. Azt lehet tehát mondani, hogy egy jól működő önkormányzat inkább képes biztosítani a rendőrség törvényes és hatékony működését, mint egy rosszul működő kormányzat.

A rendőrség központi költségvetésből történő finanszírozása a hiánygazdálkodás keretei között ugyanolyan forráshiányokat mutat, mint amivel a szegényebb önkormányzatok küszködnek. Sőt nem egyszer azt tapasztalni, hogy ezeket a hiányokat éppenséggel a helyi önkormányzatok pénzügyi-anyagi támogatásai képesek pótolni. Az nem kétséges, hogy a helyi közbiztonság fenntartása állami feladat, ezért arra csak a normatív támogatás biztosítása mellett lehet kötelezni az önkormányzatokat. Ezek olyan feltételek, amelyek a rendészeti igazgatás mai rendszeréből hiányoznak.

A koncentráció és a dekoncentráció, illetve a centralizáció és a decentralizálás összekapcsolása a modern államigazgatás számára elsődlegesen szakmai kihívás.

Vannak világos rendező elvek, amelyek alapján eldönthető, hogy egy hatósági feladatot mikor célszerű a központban megtartani, illetve mikor indokolt az önkormányzati közigazgatáshoz delegálni. Amennyiben a feladat messze túlnő a helyi adottságok ismeretén és sokkal inkább országos tájékozódást igényel, akkor annak a központi államigazgatásnál van a helye. Ha a feladat megoldása országos erőforrásokat igényel, szakértelem, szervezeti-, valamint anyagi-technikai értelemben egyaránt, akkor az ilyen teendőt hiba lenne decentralizálni. Másfelől viszont vannak olyan hatósági felhatalmazást igényelő állami feladatok, amelyek elvégzése alapos helyismeretet feltételez, továbbá a megoldása csak a helyi erők összefogásával biztosítható. „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.”⁶

Sok jel arra mutat, hogy a helyi közbiztonság fenntartása számos ilyen teendőből áll. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak. (A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény)

A helyi közügy az, amit a települési autonómia önállóan szabályozhat, és egyedi ügyekben szabadon igazgathat.

A közbiztonság helyi feladatai jelenleg az önkormányzatok önként vállalt feladatainak sorában foglal helyet, ami azt jelenti, hogy e feladatok végrehajtása során az önkormányzat nem vonhat el olyan kompetenciákat, amelyeket törvény a központi államigazgatás kizárólagos hatáskörébe utalt, végrehajtásukhoz nem tarthat igényt a központi költségvetés normatív támogatására és nem veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok teljesítését.

A 2013. január 1.-től hatályos, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) 17. alpontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok sorában helyezkedik el a „közreműködés a település közbiztonságának biztosításában”.

Az előbbieken felsorakoztatott szempontokat a rendőrség tekintetében két megközelítésben érdemes vizsgálni.

Az első a szervei- és a szakirányú működés megkülönböztetése. A szervei működés azokat a funkciókat foglalja magában, amelyek a szervezet fenntartásához és fejlesztéséhez szükségesek. Ezek között kiemelkedik a szakképzés és a humánpolitika, az állomány mentális-egészségügyi gondozása, de hasonló fontosságú a műszaki-technikai fejlesztés. Ezeket a funkcionális feladatokat akkor is célszerű központosítani, ha egyes szakirányú feladatok decentralizált megoldásokat kívánnak. A szakirányú feladatok kategorizálhatóak szolgálati ágakként, illetve rendészeti funkciókként is.

⁶ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. bekezdése

A *közrendvédelem* a közterületek rendjét biztosítja, alapvető rendészeti funkciója az örökös, a jelenlét. Ezek a tevékenységek alapos helyismeretet, a lakókörnyezettel való szoros együttműködést feltételeznek, az elsődleges cél a közbiztonságot fenyegető kockázatok időbeni felismerése, a sérelemhez vezető oksági folyamatok megszakítása, a megelőzés. A jelenlét a leginkább decentralizálható funkció, az önkormányzati rendőrség alapvetően közrendvédelmi feladatokra létesíthető.

A *közlekedésrendészet* önálló szolgálati ággként minden bizonnyal a centralizált államrendőrségi szisztémában található meg a maga helyét.

A *bűnüldözés* alapvető rendelkezése az igazságszolgáltatás előkészítése, erre tekintettel nem decentralizálható, de minthogy azok a szabálysértési ügyek, amelyek jelenleg a jegyzők hatáskörében vannak, majdan elgondolható egy önkormányzati rendőrségi szervezetnél is, és ide kívánkoznak a szabálysértésekkel rokonítható bagatell bűnözés, különösen pedig az ún. kettős alakzatú jogsértések nyomozása.

A *csapaterő* olyan veszélyek elhárítására kerül megszervezésre, amelyek megelőzése nem volt lehetséges és a jogellenes állapot csak fizikai erőhatalommal számolható fel. Ebben az esetben a jelenlét mellett az elérhetőség és a reagáló képesség befolyásolja az intézkedések eredményességét. Az ilyen erők zárt szervezetet, a képességek állandó gyakorlással való erősítését és a legitim erőszak professzionális alkalmazását feltételezik. Ezeknek az ismérveknek az alapján a karhatalmi rendészet nem decentralizálható, de a veszélyforrások helyes prognózisa alapján regionális szervezeti egységeik létrehozása javítja az elérhetőséget.

Az *igazgatásrendészet* egyes hatósági feladatai és szolgáltatásai központosítás igényelnek, más részlegei azonban helyet kaphatnak egy önkormányzati modellben is.

A *rendészeti funkciók* közül az örökös, jelenlétben megtestesülő feladat végrehajtás kívánkozik decentralizálásra.

Nagyszabású átalakításról van tehát szó, amit a közbiztonsági stratégia hosszú távú céljaként, az önkormányzati reformmal összhangban lehetne megvalósítani. Egy ilyen fordulat azonban csak a rendészet kormányzati irányításában eddig követett stratégia átalakításával lehetséges.

Kormányzati stratégiák

A diktatúrából az alkotmányos jogállamba tartó országokban a rendészet kormányzati irányítását különösen két szempont vezérli. Először tisztázandó, hogy a hivatalba lépő kormány miként ítéli azt a rendészeti struktúrát, amelyet örökül kapott. Döntését sokféle szín árnyalhatja, de időben minél közelebb van az új kurzus a leváltott tekintélyelvű politikai berendezkedéshez, az erre adandó válasza annál inkább csak tagadó lehet.

A következő lépés attól függ, hogy elszánt-e a végrehajtó hatalom az általa szükségesnek tartott változtatásokra, avagy a rendészet jogát, működését és szervezetét stabilizálni kívánja és csupán a teljesítmény javítását követeli, mondván: „*ugyanúgy, de jobban!*”

Nem kétséges, hogy a rendészetet megújítani kész kormányzati stratégia az 1989-1990-es társadalmi-politikai fordulat idején komoly eredményekkel kecsegtető megoldásként kínálkozott, de a szabadon választott kabinet nem ezt az utat járta, noha első belügyminisztere, Horváth Balázs demokratikus-elutasító rendészeti programot hirdetett. (Annak vezérelvei a depolitizálás, a demilitarizálás és a decentralizáció voltak, és alapértéknek határozta meg a törvényesség és az eredményesség együttes érvényesülését.)

Demokratikus-elutasító kormányzati stratégiáról beszélhetünk akkor, ha nagy társadalmi-politikai fordulatok idején a demokratizálódási folyamat részeként a rendészet struktúrájának, működésének és a rendészet jogának reform értékű átalakítására születik elhatározás. Ez a döntés a múltból kapott szerkezet teljes elutasításának és a mindenre kiterjedő átfogó megújításnak a programja. Jellemzői:

- kivételes, rendkívüli történelmi helyzetekre korlátozódik, (a „kegyelmi állapot” rendszerint csak rövid ideig tarthat, a reformokról le is lehet „késni”),
- a politikai intézményrendszer, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás átfogó reform folyamataival szerves egységet alkot,
- nem nélkülözheti az érintett törvényhozási tárgyak újraszabályozását, amelynek az élén egy új (és nem ideiglenes) alkotmány létrehozása áll.

Az első demokratikusan választott kormány programja a közrend és a közbiztonság „szomorú örökségéről” szól, de miközben kárhóztatja az állampárti politikai rendszer közbiztonsági felfogását, az egységes és centralizált rendészeti erő fenntartása mellett érvel. (Megjegyezzük, hogy a rendőrség átvilágítását akkoriban végző Team Consult cég is ennek a struktúrának a megőrzését tanácsolta.) Az Antall kormány programja a demokratikusan működő, polgárbarát rendőrség megteremtésének útját nem a reformokban, nem is a modernizáció hosszú távú tervezésében, hanem „a közrend, a közbiztonság javításához nélkülözhetetlen korszerű technikai, műszaki bázis” megteremtésében és „*a rendőri állomány anyagi, erkölcsi megbecsülésében*” jelölte ki.⁷

Mindezek alapján állítható, hogy 1990 és 1994 között a kormányzat a hierarchikus-támogató modell szerint irányította a rendvédelmet. Hierarchikus-támogató az a felfogás, amelyik elfogadja a múltból örökölt szervezeti struktúrát és nem tervezi annak gyökeres átalakítását. Ambicionálja viszont a jobb teljesítményt,

⁷ A nemzeti megújulás programja. Budapest, 1990. 164-165. o.

miközben a rendőrségi hatékonyságot jobban értékeli, mint a jogállami elvek formális betartását. A hierarchikus-támogató rendészeti irányítás elemei:

- A napi szükségletekhez igazodó, határozott és világos utasítási technika, minthogy „hierarchikus szervezetet csak hierarchiában lehet mozgásban tartani.”⁸ Ez a demilitarizálás elvetését jelenti.
- Megőrizni a politikai primátusát a végrehajtó hatalomnak a közbiztonságot szolgáló intézkedéseiben, „ott kell érvényesülnie a politikai iránymutatásnak, ahol adott helyzetben a fellépést kellően árnyalja.”⁹ Ez lemondás a depolitizálásról.
- Fenntartani az egységes és centralizált szervezetet, amit erős kézzel, de kiszámítható módon lehet irányítani. Ez a decentralizáció elutasításával jár.
- Visszaállítani a fegyelem régi erényeit, de megvédeni az engedelmes végrehajtókat a rendészet jogszerűségét firtató kritikáktól. Ehhez kapcsolódik az a nem hivatalis ideológia, miszerint jogai csak a jogkövető polgárnak lehetnek. Ez a joguralom és a törvényesség elé helyezi az eredményességet.

Az 1994-ben megalakult kabinet programjának bizonyos részleteiben egy átfogó modernizációs terv szükségességét olvashattuk, amely a régi struktúra elutasítását és a változtatás igényét sugallta. Más megközelítések ellenben a hierarchikus-támogató stílus folytatását vetítették előre. Az a fordulat, amely szerint a rendőrség szakmai színvonalának és technikai felszereltségének javítása érdekében „...a megkezdett korszerűsítési programok közül folytatni kell azokat, amelyek a gyakorlatban beváltották a hozzájuk fűzött reményeket” legalább is erre utalt.¹⁰ A későbbi fejlemények, a szakmai teljesítmény romlása, a vezetés válsága és a szűkülő költségvetési támogatás a válságkezelő-rögtönző modell tipikus diszfunkcióit idézi. Válságkezelő-rögtönző kormányzati stílus akkor alakul ki, ha a végrehajtó hatalmat adó politikai erők a korábbi rendészeti struktúrára nemet mondanak, de nincs elképzelésük, elhatározásuk vagy erejük átalakítási program végrehajtására. Ennek a változatnak a főbb ismérvei:

- tanácstalanság abban, hogyan kell a hierarchiát irányítani, ez időnként a teljes passzivitást, máskor pedig a legapróbb részletekbe történő beavatkozást is jelentheti,
- teljes bizonytalanság abban, hogy miként alakuljon a politika és a rendészet viszonya, esetenként elmarad a politikai instrukció ott, ahol arra szükség volna, máskor pedig intervenció ott, ahol a jog uralmának kellene érvényesülnie (nagy a veszélye a bűnüldözés átpolitizálásának és a politika kriminalizálásának),

⁸ Interjú Boross Péterrel. Belügyi Szemle 1998/1. szám 19. o.

⁹ Magyar Gábor: Közrendvédelmi politika 1990-1998. Belügyi Szemle 1998/11. szám 9. o.

¹⁰ Kormányprogram. Magyar Hírlap melléklete 1994. július 18. 13. o.

- a kiszámíthatatlan irányítás a vezető posztokon bizonytalanságot teremt, lazul a fegyelem, romlik a teljesítmény,
- hosszú távú tervek hiányában nem növelhetőek a költségvetési források, elmaradnak a fejlesztések, csökken a szakma anyagi elismertsége.

Az 1998-ban hivatalba lépett új kormány vezető pártja, a Fidesz éles kritikát fogalmazott meg, amikor megállapította: „Az 1994-ben hatalomra került kormányzat képtelen volt a bűnözés növekedését akár csak lassítani.” Azt is az elődök szemére vetette, hogy „a hatóságok láthatóan tehetetlenek a szervezett bűnözéssel szemben: az utóbbi másfél évben Budapesten történt alvilági leszámolások tetteseit egyetlen esetben sem tudta elfogni a rendőrség.” A Fidesz belügyi kormánya „kíméletlen harcot” hirdetett a bűnözés ellen. Ehhez nem közbiztonsági stratégiára, a rendészet modernizációjára, hanem következetesen szigorú büntetőpolitikát kívánt érvényesíteni.¹¹ A rendvédelem megújítása ismét elmaradt, de megakadt a korábban elindított büntetőeljárás reform is. A rendészeti hatalom kiterjesztése valósult meg a büntető jogszabályok sűrűsödő módosításával, a tanúvédelmi program elfogadásával, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ létesítésével. Ez a felfogás mind nagyobb nyomással nehezedett az igazságszolgáltatásra. Ami merőben új volt, az a közbiztonság ügyének kommunikálása. Annak ellenére, hogy a felderített és bíróság elé került ügyek ezt egyáltalán nem igazolták, a kormányzati propaganda a szervezett bűnözés elleni harc sikereiről számolt be, miközben a jogállami garanciák visszaszorítása érdekében éppen ennek a bűnözésnek a féktelen terjedésére hivatkozott. A bűnügyi statisztikát a politikai propaganda eszközének tekintette, annak minden adatából azt a következtetést vonta le, hogy csak a kormányzatot adó politikai erő rendelkezik a bűnözés kordában tartásának képességével. Ekkor indult el az a folyamat, ami a közbiztonság ügyét nem a politikai konszenzus, hanem a legélesebb hatalmi küzdelmek terepévé tette. Ez a taktika a pártok egyre durvuló harcától nem kímélte meg a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szerveket sem. Azt lehet mondani, hogy az első Orbán-kormány belügyi igazgatása továbbra a hierarchikus-támogató modellt követte, mindezt megtévezve olyan szigorú hirdető kriminálpolitikai törekvésekkel, amelyek elsősorban a büntető tárgyú jogalkotást érintették (szervezett bűnözés elleni törvénycsomag, az APEH nyomozóhatósági jogköre, az előzetes letartóztatás elrendelésének kötelező esete, a középarányos büntetékiszabási rend bevezetése). Ezek a kriminálpolitikai elhatározások azonban nem törhették át a kétharmados parlamenti többséget kívánó törvények által teremtett korlátokat, és visszatérően számolniuk kellett az alkotmánybírósági kontrollal is.

A 2002-es választásokon győztes politikai erők kormányprogramja a jogbiztonság, közbiztonság, létbiztonság hármas jelszavával egy

¹¹ Szabadság és jólét. A polgári jövő programja 1998.

rendszer szemléletű, komplex modernizáció reményét keltette. Hitet tett a jogállami normák rangjának visszaállítása és a depolitizálás mellett. „A Kormány nem fog a rendőrségre, az ügyészségre és a bíróságra politikai befolyást gyakorolni.” – mondja a program. „A közbiztonságot érintő stratégiai céljaink középpontjában a komplex biztonság áll.”, folytatódik a kormányzati elgondolás, majd pedig az ígéret: „A ciklus végére a kor színvonalán működő rendőrséget teremtünk.”¹² Mindez arra vallott, hogy belügyi kormányzati stratégia a demokratikus támogató modellt célozta meg, de a ciklus nem igazolta ezt a jogos várakozást. Hiába szerepelt a programban a közbiztonság komplex megközelítésének fontossága, az első adandó alkalommal, amikor a bűnmegelőzés ügyét egy ilyen átfogó stratégia részévé lehetett volna tenni, ezt a kezdeményezést az érintett belügyi és igazságügyi tárcák nem tartották időszerűnek. A rendészet modernizációja nem választható el a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjától, azonban 2002 és 2006 között erre a szintézisre kísérlet sem történt. Ez az időszak az egyre szaporodó rendészeti stratégiák ideje volt, amelyek azonban nem kerültek végrehajtásra, ellenben sokasodtak a meggondolatlan, előkészítést nélkülöző szervezeti és személyzeti intézkedések, amelyek jelentősen rontották a rendészet szakmai értékeit. A korszak a válságkezelő-rögtönző rendészeti kormányzás riasztó jegyeivel volt terhes. Ez a kormányzati magatartás nem csupán a rendőrség számára elviselhetetlen, de a végrehajtó hatalom teljesítményét is rontja. 2002 és 2006 között a ki nem érlett, végig nem gondolt szervezeti változtatások egész sorát élte meg a rendőrség.

Hogy a kormány magát sem kímélte, annak ékes példája a belügyi tárca felszámolása. A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája a települési önkormányzatoknak kulcs szerepet szánt a helyi közbiztonság megóvásában. Ezzel összhangban a második Gyurcsány-kormány programja a rendvédelem kívánatos mértékű decentralizációját célozta meg. Mindezt tudva, töprenghetünk azon, miért is kellett felszámolni azt a tárcát, ami éppenséggel a rendészeti- és az önkormányzati igazgatás kooperációjának jogi és közszolgálati feltételeit hivatott felépíteni? A magyar közjogi hagyományok a belügyi kormányzatra hárították azt a nehéz feladatot is, hogy vállaljon politikai felelősséget a rendőrségért, óvja meg a testületet a pártharcoktól és biztosítson a számára szakmai önállóságot. Ha a belügyi tárca aktuális vezetése erre nem képes, akkor nem a minisztériumot kell átalakítani.

Az igazságügyi és a belügyi tárca összevonása azért is megmagyarázhatatlan, mert a korábbi távlatos elgondolások között – egy professzori javaslat kivételével – az fel sem merült.¹³ Ellenkezőleg, a közigazgatási reform új perspektíváit bemutató kötet egyik vezető tanulmánya hangsúlyozta, hogy az igazságügyi tárcának elsődleges feladata a jogállamiság feletti örökődés. „A rendvédelmi szervek közvetlen

¹² Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja 2002.

¹³ Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai... HVG-ORAC, Budapest, 2006, 200-204 o.

*irányítása éppenséggel ellentétes feladat lenne a jogállamiság őrzője feladattal. Az egyik ugyanis operatív irányítást feltételez, míg a másik kontrolltípusú tevékenység.*¹⁴ Ekkor kezdődött meg az a máig tartó folyamat, miszerint a kormányzati ötletek kivitelezéséhez minden gátlás nélkül hozzá lehet nyúlni az alkotmányhoz.¹⁵ Ez a technika tette lehetővé a rendőrség és a határőrség szakmai szempontokat nagyvonalúan mellőző végrehajtását is.¹⁶

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Rtv) módosítása, a határőrségi integrációból következő jogalkotási szükségleten túl, megerősítette a kormányzati irányítás jogosítványait, azzal, hogy a rendőrség irányító szervezetének szabályozását kormány szintre hozta. (A 4. §-t megelőző alcímből elmaradt a korábban abban szereplő „jogállás” fordulat, annak helyébe az „irányítás” kifejezés lépett, az Országos Rendőr-főkapitányság helyébe a „központi szerv” megjelölés került.) A módosítás világossá tette, hogy a kormány a felelős miniszter útján irányítja a rendőrséget, és az irányítási jogosultságok kiterjednek az egyedi utasításra. Egyedi utasítás adható feladat elvégzésére, mulasztás pótlására vagy jogszabálysértő állapot megszüntetésére, anélkül, hogy a törvény különbséget tenne a közbiztonsági és a bűnüldözési funkciók között. A kormányzati szabad belátásra van bízva, hogy a kabinet mely tagja kerül kijelölésre a rendészetért felelős posztra. (A 2007. évi XC. törvény) Azt mondhatjuk tehát, hogy a kapkodás, a koncepció nélküli rögtönzés, a válságkezelő-rögtönző stílus „alkotmányos megerősítést” kapott. És ami első ránézésre talán furcsának tűnik, a Gyurcsány-kormány mindezt nem tehette volna meg az akkori ellenzék támogatása nélkül, amelyik pedig minden más esetben akadályozta a kétharmados törvényeket is érintő reformokat. Ez csak azért történhetett meg, mert a rendészet irányításának ilyen átalakítása megfelelt a tekintélyelvű, hierarchikus kormányzati felfogásnak, ami

¹⁴ Somogyvári István: Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére. In: Ágh Attila – Somogyvári István (szerk.): A közigazgatási reform új perspektívái, Stratégiai kutatások – Magyarország 2015. Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest, 2006. 37. o.

¹⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 2006. évi LIV. törvény indokolása szerint az alaptörvény nem határozza meg azt, hogy a Kormány milyen szervezeti rendben irányítsa a rendészetet. Ez tette lehetővé, hogy a csupán egyetlen szófordulatot elhagyó alkotmánymódosítás megalapozza a rendészet irányítás feladataival kibővített Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozását. Az Alkotmány VIII. fejezetének címe: A magyar honvédség és az egyes rendvédelmi szervek. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény igen szélesre tárta a rendvédelmi szerv fogalmát, ide sorolva a rendőrséget, a határőrséget, a polgári védelmet, a vám- és pénzügyőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságot és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

¹⁶ A rendőrség alapvető feladata az Alkotmány 40/A § (2) bekezdése szerint „a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelme”. (A 2007. évi LXXXVIII. törvény az Alkotmány módosításáról) A 2007. évi alkotmánymódosítás ismételt alkotmányjogi normába foglalta a közrend kategóriát, kiegészítve azt – tekintettel a rendőrség és a határőrség integrációjára – az államhatár védelmével, ami utóbbi része a jogilag szabályozott közrendnek. (A 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról)

már az első Orbán-kabinetet is jellemezte, és ami a 2010-ben kétharmados többséggel történő másodszori kormányra kerülés óta kiteljesedett. De mielőtt erre rátérnénk, külön kell foglalkozni a 2006. év őszi eseményeinek közjogi tanulságaival.

2006 őszeinek tanulságai

A magyar rendőrség katonai szervezési elvek szerint felépített, végletesen centralizált államrendőrség. Ez a modell a pártállami időkben alakult ki. Az 1989. október 23-án hatályba lépett köztársasági Alkotmány azáltal, hogy a rendőrség és a honvédség jogállását közös elvek szerint rendezte, hosszú időre gondoskodott arról, hogy a szocializmusból örökölt struktúra fennmaradjon.

A rendőrség mai alkotmányos helyzete és a 2006-os közbiztonságot veszélyeztető konfliktusokban mutatott, nagyon is ellentmondásos teljesítménye között közvetlen és meghatározó oksági kapcsolat van. Ez a diagnózis három tétellel igazolható:

Először, az 1989-es alaptörvény bizonytalanságban hagyta a rendőrség közjogi státuszát. Egy közigazgatási hatóság, amelynek identitásavarái vannak, képes olyan módon áthágni a törvényeket és súlyos szakmai hibákat vétetni, mint amilyeneket 2006 őszen ország-világ láthatott.

Másodszor, az 1989-es fordulat nem tisztázta azt, hogy milyen követelményeknek kell megfelelnie a rendőrség kormányzati irányításának a demokratikus jogállamban. Ennek következtében a végrehajtó hatalom hol direkt aktivitással, hol pedig tétlenséggel nehezítette a rendőrség működését. Nem véletlen, hogy heves érdeklődést éppenséggel a legszorosabb szakmai kérdésekben mutatott, tétlen pedig azoknak a stratégiai elveknek a kimunkálásában volt, amelyek nélkül egyetlen modern rendészet sem működhet eredményesen. Azt is mondhatjuk, hogy az 1989-es alkotmány komoly korlátokat állított a rendészet hivatásos állományának politikai tevékenységének tiltásával, de nem erősítette meg a jog uralmát, ami a végrehajtó hatalmat kötné a rendészet irányításában.

Harmadszor a militarizált és centralizált szerkezet akadályozta a rendőrség szakmai fejlődését, az értelmes belső munkamegosztást, annak a professzionalizmusnak a kialakulását, ami a rendészeti feladatok színvonalas teljesítésének egyik fontos biztosítója.

Alkotmányos jogállamban a rendőrség a civil közigazgatás része. Csak ez a státusz garantálhatja számára, hogy olyan rendészeti erővé válhasson, amelyik a közbiztonság védelmét a legitim erőszak alkalmazásával úgy képes biztosítani, hogy eközben aláveti magát a jog uralmának, irányításában érvényesül a hatalmi ágak megosztásának elve, értékrendjét az emberi jogok tisztelete határozza meg.

Az 1989. október 23.-án hatályba lépett módosított köztársasági alkotmány, noha semmi köze nincs az eredeti 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott szöveghez, mégis

alkalmatlan ennek a státusznak a megteremtésére, egyfelől azért, mert a közigazgatásról egyáltalán nem szól, másfelől azért, mert honvédelemmel fenntartott rendszertani rokonság homályba rejti a rendőrség igazgatási természetét.

Nem jutunk közelebb a kérdés tisztázásához a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) meghatározásával sem, amely szerint „A Rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó állami, fegyveres rendvédelmi szerv.” (Rtv. 3. § (1) bekezdés első mondata) Mi a különbség az államigazgatási és a rendészeti feladatok között? Mit jelent az, hogy fegyveres rendvédelmi szerv? Megválaszolatlan kérdések, amelyek a már emlegetett identitás zavar forrásainak bizonyultak. Ez még akkor is igaz, ha a Legfelsőbb Bíróságnak egy 1999-ben született jogegységi határozata egyértelművé teszi, hogy minden rendészeti intézkedés közigazgatási döntés, amelynek követnie kell a közigazgatás anyagi és eljárásjogi szabályait. „A rendőrség tehát – az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárás, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett – ellátja – a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [Áe. 3. § (2) bekezdés] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között - annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre.”¹⁷

Különlegesen aggályos közjogi bizonytalanság fenntartása egy olyan testület esetében, amelynek hatáskörébe közbiztonsági és bűnüldözési feladatok egyaránt megtalálhatóak. Már a rendőrség alkotmányos természetéről érkező Concha Győző is figyelmeztetett a következőkre: „A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örködő természeténél fogva, óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.” Ezzel szemben: „...a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést, ami viszont már nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik.”¹⁸

Sajnos a rendészeti jogalkalmazásban 1949 után elkopott az a szakmai kultúra, ami képes lett volt a közbiztonság védelmezése és a büntetőper előkészítésére hivatott nyomozás közjogi tartalma között meglévő minőségi különbségek érzékelésére. Ezen nincs mit csodálkozni egy állampárti struktúrában, ahol a hatalommegosztás helyett az államhatalom egységét hirdették, de komolyan nyugtalanító az alkotmányos jogállamban, ahol a nyomozások feletti rendelkezési jog nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatási szerv, az ügyészség jogosítványa. Ha ez világos lett volna a csapaterő 2006. évi őszi bevetései során, akkor nem került volna sor olyan tüntetők tömeges őrizetbe vételére, akik nem követtek el jogsértést. A be nem jelentett tüntetést fel kell oszlatni, de ez nem azt

¹⁷ A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási jogegységi tanácsának 1/1999. számú jogegységi határozata

¹⁸ Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 1903. 306-313. o.

jelenti, hogy a protestálókat fogságba lehetne vetni, majd pedig elvárni a bíróságtól, hogy ezeket a hibás rendőri intézkedéseket marasztaló ítéletekkel igazolja. Mindez nem vonatkozik a súlyos bűncselekményeket elkövető garázdákra, a hivatalos személyek ellen támadókra. Az ő magatartásuk elválasztása az akár bejelentés nélkül tüntetők rendőri felhívásnak nem engedelmessé, passzivitásától szakmai minimum, amit a rendőrségnek a jogállamban el kell érnie. Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat ezzel kapcsolatban kifejti: „Az Alkotmánybíróságnak az álláspontja az, hogy a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul.”

A szakmai hibáktól terhes karhatalmi beavatkozások nyomán végrehajtott szabadságkorlátozó kényszerintézkedések felhívhatják a figyelmet az igazságszolgáltatási szervek gyengeségeire is. A fogságba vetett emberekkel szembeni kegyetlen-megalázó bánásmód riasztó fényt vet a rendőrség és más rendészeti szervek kultúrájára. Hivatali bűncselekmények történtek, amelyek alapos kivizsgálása elmaradt. A rendőrség joga, szervezete és működése még nem élte meg azt a jogállami fordulatot, ami az önkénynek és az embertelenségnek ezeket az eseteit képes lenne kivetni magából. (Rendőri brutalitás a nagy hagyományú alkotmányos berendezkedésekben is előfordul. A fiatal demokráciák gyakorlatához képest a markáns különbség a rendészeti túlkapások következményeiben érzékelhető.)

Fel kell tenni azt a kérdést is, hogy a 2006 őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. semmisségi törvény adekvát megoldásnak tekinthető-e? A hivatkozott törvény a 2006. szeptember 18. és október 24. között, a Magyar Köztársaság területén, a tömegosztatásokhoz kapcsolódóan elkövetett hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, illetve garázdaság miatti elítéléseket, továbbá a bíróság hatáskörébe tartozó rendzavarás, garázdaság és veszélyes fenyegetés szabálysértése elkövetésének megállapításait semmisségét mondta ki, amennyiben az elítélés vagy a megállapítás alapját kizárólag rendőri jelentés, illetőleg rendőri tanúvallomás képezte. A semmisség kiterjed az érintett eljárásokban hozott kényszerintézkedésekre, illetve az ügyészi vádelhalasztásokra is. A feltett kérdésre az a határozott válaszuk, hogy a semmisség kimondása két szempontból sem tekinthető jó megoldásnak. Először azért, mert azt a hamis látszatot kelti, mintha 2002 és 2010 között, a baloldali kormányzás ideje összemosható lenne az 1990 előtti tekintélyelvű hatalomgyakorlással, ami a korábbi semmisségi törvények megalkotását szükségessé tette.¹⁹ Másodsor pedig azért,

¹⁹ Az 1989. évi XXXVI. első semmisségi törvény az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szól. A második az 1990. évi XXVI. törvény, amelyik az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítéléseket nyilvánította semmissé. Az 1992. évi XI. harmadik törvény az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról-, a 2000. évi CXXX. törvény által elfogadott negyedik semmisségi

mert a ténylegesen elkövetett jogsértések kivizsgálása elmarad, és azt a téves feltételezést erősíti, miszerint nem a rendőri brutalitás ilyen széles körű megjelenése nem a rendészet szervezetében és működésében rejlő rendszertani fogyatékoságok következménye, hanem csupán a korábbi kormányzás bűneire vezethető vissza.

A valóságos megoldás a rendészeti modernizáció alkotmányos jogállami útjainak a követése lenne, ami azonban az egyre mélyülő válságjelenségek közepette egyre reménytelenebbnek tűnik.

A terebélyesedő válság

A válságkezelő-rögtönző kormányzati stílusban a válságra történő utalás eredetileg csak a belügyi tárcánál uralkodó viszonyok jellemzésére szolgált, azt is mondhatnám, hogy egy ágazat irányítási válságáról volt szó. A második Gyurcsány-kormány idején azonban ez a válság kormányzati méretűvé terebélyesedett, ami azután a kormányfő lemondásához vezetett. Mindezt tetézte a világgazdasági krízis.

A rövid életű Bajnai-kabinet munkája a rendészeti igazgatás területén visszatérést jelentett a hierarchikus-támogató modellhez, amit az is jelez, hogy a program IV. 4. 2. alfejezete hangsúlyosan foglalkozott a közbiztonság és a közrend kérdéseivel. Egyebek között megállapította a következőket: *„Magyarország polgárai joggal várják, hogy az állam gondoskodjon nyugalmukról, életük és vagyonuk védelméről, a közbiztonságról. A bűncselekmények számának 10 éve tartó csökkenése mellett is érteni kell, hogy a bűnözés erőszakosabbá válása, a kistelepusításokon élők magára hagyottság érzése, az ország egyes térségeiben a kisebb lopások számának emelkedése határozott választ kíván. A gazdasági válság erősítheti a bűnözés egyes motivációit, ezért még inkább szükség van határozott lépésekre.”* Ami a programban meglepő, hogy számos olyan célkitűzést fogalmazott meg, amelyek megjelentek a második Orbán-kormány Nemzeti Együttműködési Programjában is. A Btk módosítás annak érdekében, hogy a fegyveres és erőszakos bűnelkövetők, különösen pedig a visszaesők sokkal szigorúbb büntetéssel nézzenek szembe, a megtámadottak viszont kapjanak erősebb felhatalmazást az önvédelemre, a szabálysértési ügyekben a rendőrségi nyomozási hatáskör visszaállítás, a büntetőeljárásokat gyorsító eljárási módosítások sorolhatóak ebbe a körbe. De az a törekvés, amellyel a rendőri jelenlétet kívánták erősíteni a kistelepusításokon ugyancsak visszaköszön a Nemzeti Együttműködés Programjából. Mindez arra vall, hogy a hierarchikus-támogató belügyi kormányzati modell a Pintér Sándor vezette, visszaállított belügyminisztérium rendészeti igazgatási stílusát is meghatározza. Ami 2010 májusát követően merőben új helyzet, az a kétharmados parlamenti

törvény pedig „az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról” rendelkezett. Lásd részletesen Hack Péter: Az átmeneti igazságszolgáltatás. A jog szerepe a diktatúrából a demokráciába történő átmenetben. Habilitációs előadás kézirat. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2011.

többség nyomán elindult büntető tárgyú jogalkotás, és az ezt körülfogó kormányzati kommunikáció.

A többségében egyéni képviselői indítványként benyújtott módosító javaslatok célkitűzéseivel maradéktalanul egyet kell érteni: helyreállított közbiztonság, megszilárdított közrend, eredményes és hatékony büntetőeljárás, az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, jogbiztonságot garantáló igazságszolgáltatás, tiszta politikai közélet, hozzáértő és a szakmai erkölcsiségtől átitatott közzolgálat. Megannyi magasztosan szép, de nagyon nehezen megvalósítható feladat.

A büntető jogszabályokat ostrom alá helyező módosító indítványokat látva azt kell gondolnunk, hogy az előterjesztők úgy hiszik, hogy ezeket a célokat jogalkotással lehet elérni. Tévednek! Tévedésük azért nem menthető, mert az elmúlt két évtizedben a gyakorlat és az elmélet az információk egész tömegét szolgáltatva ahhoz, hogy megismerhessük a közbiztonság és közrend megrendülésének okait, a büntetőeljárás gyengeségeit, a büntető igazságszolgáltatás lassúságát és egyéb hibáit, a tiszta politikai közélet formálódásának akadályait, a közzolgálat romló szakmai és morális állapotaiért felelős tényezőket. Az okok sorolásában nem, vagy alig találni a tételes jogot kárhóztató észrevételeket. Sokkal inkább a szervezet és a működés súlyos zavarai, a romló szakmai hozzáértés jelei tárulnak fel, amelyeknek viszont megvan az a rossz tulajdonságuk, hogy azokat látványos és gyors sikert ígérő akciókkal nem lehet legyűrni.

Az ún. „három csapás” törvényjavaslat előterjesztői elegendőnek tartották a következők kiemelését: *„A 2010. évi országgyűlési választásokon megnyilvánuló egyértelmű választói akarat arra kötelezi az Országgyűlést, hogy a választási programokban megfogalmazott és a választók által támogatott büntetőpolitikai intézkedések a lehető leghamarabb törvényerőre emelkedjenek. Ilyen büntetőpolitikai intézkedés az Egyesült Államok több tagállamában, vagy a szomszédos Szlovákiában már bevezetett, Magyarországon „Három csapás” néven ismertté vált törvény, amelyet több százezer állampolgár aláírásával is támogatott. A javaslat beilleszti a magyar büntetőjog rendszerébe a személy elleni erőszakos bűncselekményeket sorozatban elkövető bűnismétlők büntetésének jelentős szigorítását, amely a legsúlyosabb esetben életfogytig tartó szabadságvesztés is lehet. Ezzel párhuzamosan — ugyanazon büntetőpolitikai megfontolásból — a javaslat visszaállítja a 2003. március 1-jét megelőző büntetéskiszabási szabályokat, az úgynevezett „középmértékes büntetést”, amely törvényhozói értelmezést ad a Büntető Törvénykönyv büntetési rendszerének helyes alkalmazásához.”*²⁰

Kérdés, hogy a mégoly elsőprő választói támogatásból levezethető-e konkrét büntetőjogi intézmény megvalósítására irányuló közakarát? Bizton állítjuk, hogy nem! A nép bölcsőbb annál, hogy a büntetéskiszabás szakmai részleteibe bele kívánna szólni. Ez a bölcsesség elvárható lett volna a honatyáktól is. A választók pártokra, és nem büntetőjogi intézményekre adták le támogató szavazataikat. Talán

²⁰ A T/25 törvényjavaslat általános indokolása, lásd a Btk.-t módosító 2010. évi LVI. törvényt.

mégis érdemes lenne visszatérni a büntető jogalkotás hagyományaihoz. Először is, jogot akkor kell alkotni, ha társadalmi szükséglet csak ezen az úton elégíthető ki, és a kiválasztott jogi eszköz arra alkalmasnak mutatkozik. A második feltétel a tudományos megalapozás. Kodifikálni a jogtudomány által feltárt törvényszerűségek figyelembe vételével érdemes. A harmadik feltétel a szakmai felkészültség. A jogalkotás mesterség, ami birtokolja a törvényírásnak azokat a technikáit, amelyek érthető, világos, betartható, a jogsértés következményeit előre vetítő szöveget eredményeznek.

További aggályokat vet fel az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló törvény, mert annak több rendelkezése eltávolít a demokratikus jogállam büntetőjogi alapelveitől. Miközben tehát a második Orbán-kormány rendészeti igazgatásában a hierarchikus-támogató stílus látszik visszatérni, a rendészet anyagi és eljárási jogát alkotó törvények gyakori módosítása ismételten a válságkezelő-rögtönző kormányzás veszélyeit idézi.

Az ideiglenesség megszűnésével, az átmenetet követő stabilizálódó demokratikus társadalom talán most már időszerűvé teheti a jogállamnak megfelelő demokratikus – támogató rendészeti stratégia megteremtését.

- Ez a stratégia politikai konszenzust köt a professzionális rendvédelem megteremtése érdekében, világosan elkülöníti a politikai célkitűzéseket és a kormányzati irányítás állami eszközeit, aláveti magát a rendészeti közjog intézményeinek.
- A rendőrséget visszahelyezi a civil közigazgatás rendszerébe, amelyben az egyes rendészeti szolgálatok a számukra megfelelő szervezeti rendben működhetnek.
- Megvalósítja a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok elválasztását, különös tekintettel arra, hogy a nyomozás feletti felügyelet nem kormányzati funkció, hanem az igazságszolgáltatás kizárólagos irányítását követeli.
- A közbiztonsági területen decentralizál minden olyan feladatot, amit lehetséges (jelenlét, rendészeti bűnmegelőzés), és centralizál minden olyan rendészeti tevékenységet, amit szükséges (csapatőr, rendészeti nyilvántartások, kiképzés, szakoktatás). Egy ilyen rendszer irányításához mulhatatlanul szükséges az önkormányzatokat támogató és a rendészetet irányító hagyományos belügyminisztériumi szerkezet visszaállítása.²¹
- Mindezen elhatározások közjogi alapjait egy új alkotmányozás során a rendészeti szervezeti jog újraalkotása teremti meg.

²¹ Ez meg is történt a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvényben, a Fidesz-KDNP kormány egyik első kezdeményezéseként

- Az előbbieken vázolt program egy átfogó közbiztonsági stratégiába illeszkedik, amelynek végrehajtása 10-15 éves távon, pótlólagos költségvetési források biztosításával lehetséges.
- A közbiztonsági stratégia törvényben kerül kihirdetésre.

Demokratikus-támogató az a kormányzati stratégia, amelyik elfogadja a rendészet korábban nyújtott szakmai teljesítményét, de a jövő feladatainak való megfelelés érdekében egyaránt változtatni akar a struktúrán, a működésen és a rendészeti jogon is. Ezek a célok csak egy hosszú távra érvényes közbiztonsági stratégiára és modernizációs programra alapozhatóak. Ez a kormányzati stratégia nem igényel rendkívüli történelmi fordulatot, ellenkezőleg, sikerre csak kiegyensúlyozott politikai és gazdasági viszonyok között számíthat. Nem választható el a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjától, amihez viszont nagyfokú kooperációs kultúrára van szükség a különböző tárcák, az igazságszolgáltatási szervezet, valamint a tudományok képviselői között. Végül a modernizáció közjogi feltétele az Alaptörvény, amire építve megalkothatóak az új rendészeti és nemzetbiztonsági szervezeti törvények is.

A rendészeti igazgatás alkotmányos alapjai

Ahhoz, hogy a rendészetek ellentmondásmentesen illeszkedhessenek az alkotmányos struktúrába, három követelménynek kell megfelelniük:

- először a joguralom érvényesülésének, a rendőrség a jog hadserege,
- másodsor a hatalmi ágak megosztása követelményének, a rendőrség nem teljesíthet igazságszolgáltatási funkciókat,
- harmadszor az emberi jogok érvényre juttatásának, a rendészeti jogkorlátozások törvényen alapulnak, szükségesek és arányosak.

Az első jogállami követelményt, a joguralom biztosítását a bűnügyi rendőrségnél az igazságszolgáltatás előkészítésének részletes jogi szabályozása jelentette, a közbiztonsági rendőrség esetében pedig az a fordulat, ami a rendészetet a közigazgatás részévé tette. A közigazgatási jog a joguralom biztosítása mellett igen széles mérlegelési lehetőséget enged a szakigazgatások számára, és ez érvényes a rendőrségi intézkedések esetében is.

A hatalmi ágak megosztásának elve a rendőrséget irányító végrehajtó hatalmat inti óvatosságra. Míg a közbiztonsági védelmi feladatok irányításában teljes a kormányzati felhatalmazás és felelősség, addig a bűnüldözésnek az igazságszolgáltatás rendelkezése alatt kell állnia, a bölcs kormányzatok attól igyekeznek minél nagyobb távolságot tartani.

Az emberi jogok tisztelet a rendészeti eljárásokban nem azt jelenti, hogy azok nem lennének korlátozhatók, hanem csupán azt, hogy a korlátozásnak törvényen

kell alapulnia. A jogkorlátozásoknak egyik körét a rendészeti igazgatási jogintézményekben találjuk (ezek a rendőrségi törvények, a rendvédelmi szervek statútumai), a jogkorlátozások másik csoportját a büntetőeljárás kényszerintézkedések alkotják.

Történetileg figyelmet érdemel az is, hogy míg a joguralom és a hatalmi ágak megosztásának elve már a XIX. század modern európai rendőrségeinek működésében hibátlanul érvényesült, addig az emberi jogok tiszteletének a ma kötelező gyakorlata csak a II. világháború utáni időszakban, nem csekély mértékben az ENSZ és az Európa Tanács emberi jogi egyezményei és a strasbourgi emberi jogi bíróság határozatai nyomán gyökeresedett meg.

Ezekhez a biztosítékokhoz az egyes demokratikus országokban nem jelentéktelen mértékben járultak hozzá az alkotmánybíróságok, amelyek most már nem csupán egy formális joguralom felett őrködtek, de arra is figyelemmel voltak, hogy a hatályos jog feleljen meg az alkotmány és az alkotmányosság írott szabályainak és íratlan jogelveinek.

Az alkotmányozás és a rendőrség

Annak, hogy az 1989. évi október 23-án hatályba lépett, elfogadásának idején ideiglenesek szánt és 2011. december 31-ig hatályban volt Alkotmány 1949. évi XX. törvény kitétetett figyelmet szentelt a rendőrségnek, három meghatározó oka lehet:

- A közrend és a közbiztonság védelméhez fűződő fokozott társadalmi érdekek az alaptörvényben államcélként kerülnek megfogalmazásra. Ennek megvalósítása a rendőrség feladata is.
- A rendőrség a legszélesebb felhatalmazás birtokában rendelkezik a legitim fizikai erőszak monopóliumával. Ez a monopólium az alapjogok korlátozásának lehetőségét is magában foglalja, ekként a közbiztonság védelmének igen hatékony eszköze. Az erőszak monopólium kiemelkedően nagy felelősséggel gyakorolható. A rendőrség társadalmi rendeltetésének alkotmányba foglalása képes nyomatékot adni ennek a felelősségnek.
- A rendszerváltó országok történelmi tapasztalatai arra figyelmeztetnek, miszerint az erőszak-monopóliummal vissza lehet élni, az alkalmas az alkotmányos demokrácia veszélyeztetésére. A rendőrség Alkotmányba emelése erősíti azt a törvényességi kontrollt, ami képes megakadályozni a rendészeti hatalom önkényes felhasználását.

Nézzük meg ezek után azt, hogy milyen úton járt az ideiglenes Alkotmány a rendészeti igazgatás alapjainak a megteremtésében:

A köztársasági Alkotmány megoldása

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. október 23-án hatályba lépett módosításával (továbbiakban köztársasági Alkotmány) a rendőrség a közbiztonság és a belső rend védelmezőjeként, mint kormányzati irányítás alatt álló önálló államigazgatási szerv-típus jelent meg. Megjegyezzük, hogy az 1956-os forradalom és szabadságharc évfordulóján hatályba lépett alkotmányszöveg külön nem szólt a közigazgatásról. Csupán egyetlen utalás olvasható erről, miszerint a Minisztertanács (mai terminológiával a Kormány) irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket. (A köztársasági Alkotmány 35. § 1 bekezdésének c alpontja.)

Ehhez képest a kormányzati feladatokról szóló imént idézett 35. § h alpontja a végrehajtó hatalom irányítás körébe vonta a fegyveres erőket, a rendőrséget és a rendészeti szerveket. Azt, hogy melyek a rendészeti szervek, az Alkotmány nem határozta meg.

A köztársasági Alkotmány VIII. fejezete a fegyveres erők és a rendőrség címet viselte. Fegyveres erökhöz sorolta a Magyar Néphadsereget és a Határőrséget. (40.§ /1/ bekezdés) A Határőrség kettős jogállású szervezetként a honvédelmi feladatai mellett a határrendészettel összefüggő rendészeti, és szűk körben bűnüldözési funkciókat is teljesített.

Az alaptörvény két további rendelkezése külön méltatást igényel: „*A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.*” (40. § /2/ bekezdés)

Azt már elmondtuk, hogy a rendőrség társadalmi rendeltetésének meghatározása alkotmányjogi szabályozási tárgy. A közbiztonság értelmezéséről is szóltuk. Ebben az összefüggésben említettük, hogy a közbiztonság védelme, mint rendészeti feladat államcél, amelyen fáradozni soha meg nem szűnő küldetése a rendészetnek. De miért használta a köztársasági Alkotmány első szövegváltozata a „*belső rend*” kifejezést. Azért, mert a rendőrség szervezetében kapott helyet az állambiztonsági szerv is, az a közigazgatási hatóság, amelynek az alkotmányvédelem és az ország szuverenitása feletti titkosszolgálati eszközöket alkalmazó örökös (hírszerzés, kémelhárítás) a társadalmi rendeltetése. Ez nem azonos a közbiztonság védelmével, és ilyen formán a szükséges distinkciót a belső rend fordulat helyesen tükrözte.

Ellene vethető az előbbi megállapításnak, hogy a rendőrség szervezetében „elrejtett” állambiztonsági apparátus pártállami konstrukció, amelyen a köztársasági Alkotmánynak illetet volna túllépni. A 1989. évi alkotmányozásnak azonban nem lehetett feladata a rendészet reformja. Egyedüli küldetése az volt, hogy lerakja az alkotmányos jogállam megteremtésének előfeltételeit. Ezért is hirdette magát ideiglenesnek, már a bevezetőjében. „*A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés*

politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés - hazánk új Alkotmányának elfogadásáig - Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg...

A rendőrségbe integrált állambiztonsági szervek megszüntetésére és négy önálló nemzetbiztonsági szolgálat létesítésére 1990 februárjában került sor. A nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel, amely rendezés egészen 1995-ig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) megjelenéséig volt érvényben, amellyel az állambiztonsági szervek száma ötre emelkedett. Ekként a belső rend formula oka fogyottá vált, de a közrend és a közbiztonság fogalmi páros visszatérése csak a 2007. évi alkotmánymódosítással valósult meg.

A köztársasági Alkotmány arról is döntött, hogy a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvényben kell meghatározni. (Mai terminológiával, olyan törvénnyel, amelyet az Országgyűlés jelenlévő képviselőinek legalább a kétharmada elfogad.) Ez a rendelkezés kivételesen fontos, mert a rendészeti és a nemzetbiztonsági igazgatást joguralom alá helyezi, és számít az Országgyűlésben helyet foglaló politikai erők konszenzusára. Alkotmányos jogállamban ezek az állami funkciók is csak törvénnyel nyerhetik el legalitásukat.

Annak ellenére, hogy a fegyveres erők és a rendőrség egyazon fejezetben nyertek elhelyezést, az alaptörvény gondoskodott arról, hogy a honvédelmi csak kivételes helyzetekben gyakorolhasson rendészeti funkciókat. *„A fegyveres erőket az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő.”*

Az emberi jogokkal kapcsolatos követelmények megfogalmazása 1989-ben megtettesítette a demokratikus jogállam értékrendjét, és ezek a deklarációk közvetlenül is köteleességeket róttak a rendészeti igazgatásra, miközben részükre felhatalmazást is biztosítottak olyan esetekben, amikor alapvető emberi jog gyakorlása is korlátozásra kerülhet. (Ezeknek az alkotmányos rendelkezéseknek a részletes bemutatására *„A rendőrség és az emberi jogok”* c. részben térünk vissza.)

Az Alkotmány 2004. évi módosítása

A 2004. évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás két területen hozott fordulatot. Az egyik egy terminológiai váltás, az alkotmányba került a rendvédelmi szervek elnevezés. (A módosított Alkotmány VIII. fejezetének új címe: A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek. Ennek megfelelően a Kormány feladatait

meghatározó 35. § is módosult: A Kormány „irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését” (Korábbi Alkotmány 35. § /1/ bekezdés h alpontja.)

Az, hogy melyek a rendvédelmi szervek, a korábbi Alkotmány VIII. fejezet szövegéből csak közvetett módon volt megismerhető, olyan módon, hogy a Magyar Honvédségen kívül (ami nem rendvédelmi szerv) rendelkezéseket tartalmazott a rendőrségre, a Határőrségre és egy vonatkozásban a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra is. A szöveg megállapította, hogy a Magyar Honvédség, a rendőrség és a Határőrség mellett, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai sem lehetnek tagjai pártoknak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

Ettől kezdődően a rendészet elméleti művelőire várt az a feladat, hogy értelmezzék a tudomány által használt rendészet fogalom és a tételes jogban egyeduralkodóvá lett rendvédelmi szerv megjelölés tartalmi kibontását. (Erről a terminológiai problémáról a Rendészet, rendvédelem-honvédelem, közbiztonság című előző alfejezetben már részletesen szóltunk.)

A 2004. évi alkotmánymódosítás legfontosabb rendelkezése az volt, amelyik megszüntette a Határőrség kettős jogállását. Korábban a Határőrség a fegyveres erők sorában a honvédség mellett kapott helyet. A kettős jogállás pontos definícióját a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. XXXII törvény a következők szerint adta meg: *„Az államhatár őrzése és védelme a fegyveres erők feladata. A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.”*

A kettős jogállás megszüntetése egyfelől azt jelentette, hogy a rendészeti igazgatás egy fontos kapcsolatát számolta fel a honvédelemmel, ezzel lehetőséget teremtve arra, hogy a közigazgatás egységes rendszerébe térjen vissza. Másfelől ez a lépés elhárította annak akadályát, hogy létrejöjjön a Határőrség és a rendőrség fúziója. Ezt a fordulatot a korábbi Alkotmány 2007. évi kiegészítése hajtotta végre.

A 2007. évi alkotmánymódosítás

Sokan úgy tartják, hogy Magyarország Alaptörvényének elfogadásáig ez volt a rendészeti igazgatást érintő legjelentősebb alkotmányjogi esemény. Megszűnt egy csaknem hatvan éve alakult önálló országos hatáskörű államigazgatási szerv, amely hosszú időn keresztül kettős funkciót látott el és ezzel a küldetésével a militarizált és a civil közigazgatástól elválasztott struktúra leghúságesebb őrzőjének bizonyult. A fúzió lehetősége már 1990-ben felmerült, de az csak egy átfogó rendészeti reform részeként valósulhatott volna meg. Nagyszabású modernizációra azért sem kerülhetett sor, mert a délszláv háború a határvédelem jelentőségét ebben a térségben jelentősen megnövelte, ez az igény a Határőrség működőképességének a

megőrzését kívánta, sőt még további honvédelmi adottságok kifejlesztését szorgalmazta. (Ekkor kerültek felállításra a határvadász századok.)

Minthogy a rendészeti igazgatás reformja elmaradt, a Határőrség önállósága egészen 2008. január 1-jéig fennállt.

A fúzió alkotmányjogi feltétele volt, hogy az alaptörvényből kerüljön ki a Határőrség, mint önálló közigazgatási hatóság. Ez megtörtént és a korábbi Alkotmány VIII. fejezetének címe „tovább finomodott”. A szöveg így hangzott: „A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek” Gondoskodni kellett arról is, hogy a korábbi határőrségi feladatokat az Alkotmány a rendőrséghez delegálja:

A most tárgyalt alkotmányhelyekhez fűzött jogalkotói indokolás részletesen szövegezte a határőrség rendőrséghez integrálásáról: *„Magyarországnak a schengeni térséghez való csatlakozásával alapvetően megváltozik az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos állami feladat minősége: a belső határokon főszabály szerint megszűnik a határforgalom ellenőrzése, ugyanakkor a külső határokon a közbiztonság, a nemzetbiztonság és a közegészség fokozottabb védelme érdekében szigorúbb ellenőrzésre lesz szükség. Tekintettel arra, hogy a külső határok hossza rövidebb, mint a Magyar Köztársaság határának teljes hossza, az államhatár rendjének fenntartásához szükséges szervezet átalakítására van szükség. Jelen törvény arra irányul, hogy a Rendőrség és a Határőrség integrációjának alkotmányi alapjait megteremtse.*

A törvény kiegészíti a Rendőrségnek az Alkotmányban meghatározott alapvető feladatkörét az államhatár rendjének védelmével. Ez a fogalom az államhatár rendjének fenntartását és a külső határokon az államhatár őrzését is magában foglalja. Az Alkotmány e rendelkezése értelemszerűen nem zárja ki, hogy törvény más feladat- vagy hatáskört is megállapítson az államhatárral összefüggésben a Rendőrség részére, hiszen az Alkotmány csak a Rendőrség alapvető feladatait határozza meg.”

A citált értelmezés nem hagy kétséget a felől, hogy az integráció nem minősíthető a rendészet reformjának, sokkal inkább olyan ésszerűsítő lépésnek, amely az államháztartás terheinek csökkentését célozta meg.

Foglaljuk össze a rendészeti igazgatás alkotmányjogi szabályozásának a Magyarország Alaptörvényének hatályba lépéséig terjedő fejleményeit:

Hazánkban 1949 óta a centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államigazgatási rendőrségi modell működik. Ezen a modellen sem az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, sem a határőrség kettős jogállásának (egyszerre fegyveres erő és rendészeti szerv voltának) 2004. évi megszüntetése és egységes rendészeti szervvé alakítása, sem a rendőrségbe történt 2008. évi integrációja nem változtatott. Kérdés, hogy vajon teremtett-e új helyzetet Magyarország Alaptörvénye?

Alkotmányozás és a rendészet jövője

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény feladata, hogy a rendőrséget visszaillesse a közigazgatás szövetébe, ahonnan a tekintélyelvű hatalomgyakorlás csaknem hatvan évvel ezelőtt kiszakította. Ennek egyik feltétele azzal megvalósulni látszik, hogy az új alkotmányos szabályozás a rendészetet és a honvédelmet világos elkülöníti egymástól.

A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alcímet viselő 46. cikk a következőket tartalmazza:

- (1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.*
- (2) A rendőrség működését a Kormány irányítja.*
- (3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.*
- (4) A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.*
- (5) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.*
- (6) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.*

Ami a rendőrség kormányzati irányítását illeti: szigorúan hierarchizált szervezeteket csak feszes hierarchiában lehet irányítani. Ebből következik, hogy a kormányzásnak a belügyi igazgatásban mindig sokkal operatívabb módon kell cselekednie, mint a közigazgatás más ágazataiban. Ez nem okoz problémát akkor, ha a rendészeti közjog ellentmondásmentesen és a normavilágosság követelményeinek megfelelően szabályozza a rendőrség munkáját, a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok szervezetenként is elválasztásra kerülnek, a kormányzás parlamenti ellenőrzése hatékony, végül, de nem utolsó sorban, a közhatalmat gyakorló politika képes szakmaként elfogadni a rendészetet.

A modern rendőrségeknek mindenhol a világon meg kellett küzdeniük a szakmai elismerésért. Ennek egyik oka az volt, hogy egészen a XIX. század végéig hiányzott a rendészet jogi szabályozása. A közbiztonságot védelmező közjog kialakulása azt eredményezte, hogy a betartására kilátásba helyezett kényszer alkalmazását – amint azt Max Weber mondja – „az emberek egy külön erre felkészült csoportjára” bízta.²² A jog azonban a különböző rendőrségi feladatokat eltérő részletességgel képes szabályozni.

²² Weber, Max: Gazdaság és társadalom I., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 61. o.

A bűnügyi felderítés normái kemény korlátokat állítanak. A közbiztonság feletti őrködés jogrendje lényegesen szellősebb, nagy teret ad a szabad mérlegelésnek, ráadásul gyakorta az intézkedő rendőr személyes döntésén múlik a siker. A karhatalmi fellépés során a jogellenesség keltette veszélyek felmérésében és a bevethető erőszak szükségessége és arányos mértékében nem a norma, hanem a szakmai felkészültség a meghatározó, de a kötetlenségben egyéni cselekvésnek nincs helye, az eredményesség kulcsa a hozzáértő parancsnoki vezetés, valamint a kiképzettség. Mindez mutatja, hogy a szakmai képességek és készségek kialakítása nem bízható tisztán a jogra, az elsődlegesen a rendészeti praxis dolga.

A hivatás felemelkedésnek azonban akadályja maga a hierarchikus felépítés is, ami nem a szaktudást, hanem a szervezeti piramisban elfoglalt helyet jutalmazza. A modern rendőrségek azért integrálódnak a civil közigazgatásban, mert csak ilyen módon képesek kiépíteni a feladataikhoz igazodó struktúrákat. Ezek sorában van olyan rendészeti feladat és funkció, ami a parancsnak való feltétlen engedelmség elve szerint erős centralizmust követel (karhatalmi szolgálatok), van, ahol a centralizmus nem a feltétlen engedelmséggel, hanem a jognak való megfeleléssel együtt érvényesül (bűnügyi szolgálat) és van, ahol a decentralizált megoldások és a helyi közösségekkel való együttműködés a leghatékonyabbak (közbiztonsági szolgálat). Ha a szervezet illeszkedik a feladatokhoz, akkor ott nem csupán a szakmai képességek és készségek kifejlesztése előtt nyílik út, hanem a kormányzat is bölcs önmérsékletre kap késztetést. Érvényesülhet Bibó István intelme: „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben.”²³

Az Alaptörvény sokat tehetett volna a közigazgatás szakszerűségéért azzal, hogy a közigazgatás alkotmányos alapkövetelményeit (jogszerűség, szakszerűség, szolgálatszerűség), és a tisztviselői kar közszolgálati státuszának garanciáit (kinevezés, képesítési követelmények, fegyelmi felelősség, nyugdíjjogosultság) szövegébe fogadta volna. Ez elmaradt, de a készülő sarkalatos törvények a hiányt még pótolhatják. Kívánatos lenne az is, hogy a rendészeti szervek hivatásos állományának jogviszonyait nem külön szolgálati törvénybe, hanem az egységes közszolgálati törvény egy fejezetébe szabályoznák.

A nemzetbiztonsági szervek

A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény nem csupán a belügyi tárca visszaállítása okából érdemel figyelmet, hanem azért is, mert olyan sarkalatos törvényekbe illő rendelkezéseket tartalmaz, mint az Alkotmányvédelmi Hivatal elnevezés bevezetése, és a hivatalnak a belügyi irányítás alá helyezése, összhangban azzal az általános rendelkezéssel, miszerint:

²³ Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Válogatott tanulmányok I. kötet, Magvető Könyvkiadó. Budapest, 1986. 275. o.

2. § (1) *Ahol e törvény hatálybalépését megelőzően kiadott jogszabály*

(...)

c) Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot, illetve igazságügyi és rendészeti minisztert említ, ott

ca) az áldozatsegítéssel, a bűncselekmények megelőzésével, a büntetés-végrehajtással,

a határrendészettel, az idegenrendészettel és menekültüggyel, a közlekedésrendészettel, a közterület-felügyelet szabályozásával, a külföldiek társadalmi beilleszkedésének elősegítésével, a külföldre utazás szabályozásával, a rendészettel, a szabálysértési szabályozással, a közbiztonsággal, az élet- és vagyonbiztonság védelmével kapcsolatos feladatok tekintetében Belügyminisztériumot, illetve belügyminisztert,

(...)

m) polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli minisztert említ, ott ma) a polgári hírszerzési tevékenység kivételével a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításával, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ irányításáért való felelősséggel kapcsolatos feladatok tekintetében Belügyminisztériumot, valamint belügyminisztert,

mb) a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletével kapcsolatos feladatok tekintetében Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, illetve közigazgatási és igazságügyi minisztert,

mc) a polgári hírszerzési tevékenység irányításával kapcsolatos feladatok tekintetében

Külügyminisztériumot, illetve külügyminisztert kell érteni.

Az előbbi törvényhelyekről elmondható, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok 1990 februárjában történt létrehozása óta a legjelentősebb átalakítás tanúi lehettünk. Közhivatal alapítandó olyan társadalmi szükségletre, amit az egyének és közösségeik saját erejükre támaszkodva kielégíteni nem képesek. Az európai modern nemzetállamokban e szükségletek sorát a nemzetbiztonság, a közrend és a közbiztonság nyitotta meg.

A nemzetbiztonsági védelem, a rendészeti intézkedés és a bűnüldözés olyan területek, amely eltérő módon engedelmesskednek az alkotmányos demokráciák három fundamentumának, a joguralom követelményének, a hatalmi ágak megosztásának és az emberi jogok védelmének.

Az ország szuverenitásának és az alkotmányos rendnek már a távoli veszélyeztetése is nemzetbiztonsági ügy, ezek időben történő felismerése elsődlegesen nem jogi, hanem politikai mérlegelést igényel, és az ilyen kockázatok csökkentése maga is politikai eszközökkel valósítható meg. Ezért a nemzetbiztonsági védelem a kormányzati munka szerves része, ami gyakran nem is terjed túl a végrehajtó hatalom kompetenciáján. Minél távolabbi nemzetbiztonsági

fenyegetést sikerül feltárni, annál több lehetőség nyílik arra, hogy az ország szuverenitása és alkotmányos rendje politikai eszközökkel is védhetővé váljon. Az alkotmányvédelemnek a belügyi tárcától történ elkülönítése 1990-ben jogállami garanciának számított, napjainkban azonban egy ilyen szervezeti megoldás fenntartását semmi nem indokolja. Számos érv sorakoztatható fel amellet, hogy mind az Alkotmányvédelmi Hivatal, mind pedig a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a belügyi tárcánál találja meg a hatékony és törvényes működés legjobb feltételeit. Az Alaptörvény hatálybalépését követően nyilvánvalóan újra szabályozásra vár a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló, többször módosított 1995. évi CXXV. törvény, de a most méltatott szervezeti megoldást a jövőben is kívánatos fenntartani.

Amikor a demokratikus társadalom értékeit bűnös úton veszélyeztetik, akkor az államnak büntetési igénye támad, amit kizárólag az igazságszolgáltatás útján lehetséges érvényesíteni. A jog szerepe itt sokkal több az egyszerű felhatalmazásnál. A jog határozza meg azt, hogy a bűnüldözés egész apparátusa mikor léphet működésbe és azt is, hogy mi legyen eljárásának rendje. A nyomozás joghoz kötöttsége teljes, feladata nem lehet más, mint egy másik hatalmi ágak, az igazságszolgáltatásnak az előkészítése. A bűnügyi felderítés célja a büntetőjogi értékelésre váró múlt feltárása, tartalmát és formáját a büntető anyagi- és eljárási jog határozza meg, célja a büntetési igény érvényesítése a bíróságon.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat fejlesztésével összefüggő kérdés, hogy elválasztható-e az információszerzés művelete annak technikájától? Ha igen, akkor a szakszolgálat típusú szervezet megőrzésére szükség van, ha nem, akkor a technikai feltételeket minden egyes nemzetbiztonsági- rendészeti- és bűnüldözési hatóság a maga számára teremti meg. Kutatási feladat, hogy a jövőben lehetséges-e a funkcionális és az ágazati szakfeladatok technikai támogatásának egy jelenleginél hatékonyabb és ésszerűbb módja? Funkcionális technika az, amelynek a működtetése és fejlesztése a szakszolgálatnál a leghatékonyabb, ágazati technika az, amelyet a felderítő- és a nyomozó szerveknek kell birtokolniuk. Amiként a rendőrségi laboratóriumok rendszerében kitűnő feladatmegosztás alakult ki a bűnügyi technikai felkészültség, a szakértői kompetencia és a nyomozói szaktudás között, akként kell alakítani a felderítési technikák számára legelőnyösebb szervezeti kereteket is.

Megtartható-e a nemzetbiztonsági- illetve a bűnügyi felderítés technikai támogatása egyetlen szakszolgálat keretein belül? Igen, megtartható, ha megerősödik a szakszolgálat szolgáltató funkciója és az világosan elkülöníthető az érdemi felderítő munkától, ha egészséges arányok alakulnak ki a két szakirány között, ha maradéktalanul érvényesíthető a minősített adatok védelme és a belső szervei működés olyan nyilvántartási – ügyviteli rendet képes teremteni, ami a világossá teszi a döntésekért és a végrehajtásért vállalt felelősséget. A hivatali működésnek ez a rendje a leghatásosabb ellenszere a hatalomkoncentrációnak, ami

nagyon fontos a titkosszolgálati munkában, ahol a külső kontrollok csak korlátozott mértékben felügyelik a törvényességet.

Elviseli-e a felderítés titkossága a nyílt jogi szabályozást, megvédhetőek-e az emberi jogok a totális elhárítás soha nem csituló igényeivel szemben, biztosítható-e az igazságügyi szakértő függetlensége, ha a szakértő a hatóság tagja és szaktudását csak ilyen módon szerezheti meg? Láttuk, hogy a joguralom itt a legteljesebb, az igazságszolgáltatás külső kontrolljai, az engedélyezési formák szigorúsága jól jelzik, hogy az állam büntető igényét csak törvényes eljárásban az igazság megállapítására építheti. A jogi szabályozás egy átmeneti törvénytől vezetett napjaink hatályos jogáig, a felderítésben nyert információk nyílt eljárásban történő felhasználása nem egyszerű feladat. A felderítés eszközei és módszerei alapvető emberi jogokat korlátoznak, amit összhangba kell hozni a tisztességes eljárás európai követelményeivel, a szükségesség és az arányosság alapjogi tesztjével, amelynek kialakításáért a magyar alkotmánybíróság sokat tett. Közben pedig történt egy büntetőeljárás reform, amelynek a hatásait értékelni kellene, 2005-ben újra szabályozták az igazságügyi szakértői tevékenységet, számos büntető anyagi- és eljárásjogi módosítás történt. A titkosszolgálati eszközök sarkalatos törvényben történő szabályozása a most csak vázlatosan jelzett területek alapos áttekintését követelik.

A konzervatív államrendőrségi modell, a több önálló rendőrség rendszere

A legitim erőszak állami monopóliumának megfogalmazása erősíti a törvényességet, gátat szab az erőszakkal való visszaélésnek, erősíti a rendvédelem szakszerű és szolgáltatászerű működését, de alkalmas arra is, hogy hosszú időre fenntartsa egy kizárólagosan államrendőrségi centrális modellt, ami zárójelbe teszi a legfejlettebb polgári jogállamoknak azon gazdag tapasztalatait, ami a decentralizálásnak és a közösségi rendőrségi formációknak nyithatna utat. A jelenlegi kormányzati gondolkodást alapvetően ez a konzervativizmus jellemzi.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szerint a központi államigazgatási szervek sorába helyezkednek el a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai. E törvény szerint rendvédelmi szervek: a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. A hivatkozott törvény szerint az irányítási jogosítvány – egyebek mellett – az államigazgatási szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését, szétválasztását és alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv megszüntetése. A kormányzati irányítás része az egyedi utas kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására. Ehhez képest nem változott a rendőrség

általános definíciója, de változott a helyzet abban, hogy három önálló rendőrség jött létre, amely három rendszert az irányító miniszter személye köt össze:

„4. § (1) A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv.

(2) A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.

(3) A Kormány a rendőrséget a rendészetért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) útján irányítja.”

„4/A. § (1) Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre (a továbbiakban: központi szerv), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és kirendeltségekre tagozódik. Egyes feladatok ellátására törvény vagy kormányrendelet más rendőri szervet is létrehozhat.

(2) A belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv szervezeti egységeként kormányrendelet kirendeltséget hozhat létre.

(3) Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, kormánytisztviselőkből, közalkalmazottakból, valamint a Munka Törvénykönyvéről szóló törvény (a továbbiakban: Mt.) hatálya alá tartozó munkavállalókból állhat.

(4) A belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől a hivatásos szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabály szerint berendelt rendőrökből, kormánytisztviselőkből, valamint közalkalmazottakból állhat.

(5) A terrorizmust elhárító szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől a hivatásos szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabály szerint berendelt rendőrökből és vezényelt hivatásos állományúakból, kormánytisztviselőkből, valamint közalkalmazottakból állhat.”²⁴

A titkosszolgálatok átalakítása következtében a belügyminiszter közvetlen irányítása alá került az Alkotmányvédelmi Hivatal (2010. május 29. előtt: Nemzetbiztonsági Hivatal), a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a 2010. szeptember 1. napjától működő Terrorelhárítási Központ,²⁵ valamint 2011. január 1. napjától a

²⁴ Az egyes rendészeti tárgyú és azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény.

²⁵ A Terrorelhárítási Központot a 232/2010-es kormányrendelettel 2010. szeptember 1-jével hozta létre.

Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ), amely a rendvédelmi szervek belső elhárításával foglalkozó Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatára épül.²⁶

Az Alaptörvény hatálybalépésével a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos alapjai megerősödnek, azok kizárólag a kormány közvetlen irányításával működő, centralizált államigazgatási szervekként működhetnek, azonban további integrációjuk, akár még az általános hatáskörű centralizált államrendőrség részeiként is elképzelhetőek.

A rendészeti sarkalatos törvények megalkotása során ismételten megfontolandónak tartjuk annak az elvnek a visszaállítását, hogy rendvédelmi szerv alapítása és a megszüntetése legyen törvényhozási tárgy. Az a válságkezelő-rögtönző kormányzati irányítási modell, amelyet ebben a tanulmányban is több szempontból kritizáltunk, egyebek között olyan módon szüntethető meg, hogy a szervek alapítása ne lehessen az átgondolatlan, a csak rövidtávra tekintő kormányzati taktika eszköze. A jelenlegi szabályozás nem ezt a megoldást követi, amit jól tükröz a többször módosított Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. §-a.

Az alkotmányos alapokat erősítendő, ha az elkövetkezendő rendészeti szabályozás során törvény zárna ki egyedi utasítás kiadását a rendvédelmi szerv hatáskörébe utalt nyomozások teljesítésére, minthogy az a nyomozás felett rendelkező ügyész kizárólagos jogosítványaként kerülhet meghatározásra.

Záró gondolatok

Az alkotmányozás folyamatában lényegében két szembenálló nézet rajzolódott ki. Az egyik azt hangoztatta, hogy az 1989-ben elfogadott módosított alkotmány a jogállami forradalom egyik legsikeresebb eredménye, az alkotmányos demokrácia kiépülésének szilárd fundamentuma, az valójában végleges alkotmány, amelynek legfeljebb a rossz emlékeket idéző 1949. évi megjelölésén kellene változtatnia. E nézet hívei elszántan hirdették: „Nem engedünk a 89-ből!”

A másik tábor, hivatkozva a módosított alkotmánynak arra a preambulumára, amelyik maga mondta ki az ideiglenességet, sürgette az új alaptörvény megalkotását.

A rendészeti jog tanulmányozójaként mindig az utóbbi tábor felfogását helyeztem, mert az volt a meggyőződésem, hogy az 1989-es alkotmány – minden erénye ellenére – az államszervezet egy elemét a rendészetet akként szabályozta, hogy azzal akarva-akaratlanul, de a pártállami rendőrségi modell túléléséhez járult hozzá. A gyakori alkotmánymódosításokkal pedig napjainkra olyan helyzet alakult ki, hogy az már a jogbiztonságot fenyegeti, és ezen az alkotmányos normakontroll sem tud segíteni.

Magam azt vártam az új fundamentumoktól, hogy azok a rendészet államszervezetben elfoglalt helyét lényegesen átalakítsák, azzal, hogy elválasztják a

²⁶ Lásd a módosított rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. §-át.

honvédelemtől, azzal, hogy a civil közigazgatás részeként határozzák meg, és azzal, hogy a megújított önkormányzati rendszert alkalmassá teszik egyes rendészeti szolgálatok decentralizációjára, vagyis az önkormányzati rendőrség megteremtésére.

A felsorolt várakozásaim közül Magyarország Alaptörvény csak az elsőt teljesíti maradéktalanul, de amennyiben valóban elérkezik a távlatos rendészeti fejlesztések ideje, akkor a stratégia célok között a civilesítés és a decentralizáció is megjelenhet, természetesen nem két hét és nem is két év alatt, hanem egy hosszú távú, 10-15 évre tekintő fejlesztési program keretei között.