

A rendszerváltás hatása a rendészetre

Szerkesztette

Christián László, Lippai Zsolt és Németh Zsolt



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

A rendszerváltás hatása a rendészetre

Vákát

A rendszerváltás hatása a rendészetre

Szerkesztette
Christián László
Lippai Zsolt
Németh Zsolt



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2021

Szerzők

Bakai Kristóf Péter
Barnóczki László
Blaskó Béla
Bleszity János
Boda József
Felkai László
Finszter Géza
Kenedli-Tóth Eszter

Molnár Ákos
Pallo József
Sabjanics István
Sallai János
Tóth Eszter Zsófia
Túrós András
Vankó László
Véghe Zsuzsanna

Szakmai lektor
Boda József

Kiadja a Nemzeti Közszerológati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Koltay András rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni
Olvasószerkesztő: Bujdosó Hajnalka
Korrektor: Szabó Ilse
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/0059_00

ISBN 978-963-531-554-3 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-556-7 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-555-0
(ePub)

© A szerkesztők, 2021
© A szerzők, 2021
© A kiadó, 2021

Minden jog védve.

Tartalom

A könyv szerzői	9
Szerkesztői köszöntő	15
Boda József: Bevezetés helyett. A rendszerváltoztatás a Belügyminisztériumban és a rendvédelmi szerveknél <i>Instead of an introduction: The political system change in the Ministry of the Interior and in the law enforcement agencies</i>	17
Bevezetés	17
A Belügyminisztérium szerepe a rendszerváltás előkészítésében	18
A rendszerváltoztatás hatása a rendvédelmi szervekre	19
Befejezés	23
Felhasznált irodalom	23
Jogszabályok	24
Ajánlott irodalom	24
Túrós András: A Magyar Rendőrség a rendszerváltoztatás időszakában 1988–1990 <i>The Hungarian Police during the political system change period 1988–1990</i>	25
Bevezetés	25
Pártállami rendőrség	25
A pártállami rendőrség jogi háttere	26
A Magyar Rendőrség rendszerváltozás előtti helyzete	27
Belügyminisztérium – Rendőrmisztérium	28
Felkészülés a rendszerváltozásra	29
Az első célkitűzés	29
A második célkitűzés: a rendőrség irányítási rendszerének átalakítása	30
A harmadik célkitűzés: a rendőrség demokratikus működéséhez az átmeneti jogszabályok kidolgozása (kodifikálása) és elfogadása	30
A rendszerváltás rendőrséget érintő jogi lépései	31
Az első jogi lépés: az öltözködési szabályzat módosítása	31
A második jogi lépés: az új rendőrségi Szolgálati Szabályzat	32
A harmadik jogi lépés: az ORFK önállósága	32
Tudományos vita a rendőrség jövőjéről	34
Decentralizálás	34
Demilitarizálás	35
Epilógus	35
Felhasznált jogszabályok	36
Finszter Géza: A rendőrség harminc éve <i>Thirty years of Police service</i>	37
A rendőrség	37
A modern magyar rendőrség kezdetei	38
Az állampárt rendészete	39
A pártirányítástól a polgári alkotmányosságig, a köztársasági Alkotmány	40
Az Alkotmány 2004. és 2007. évi módosítása	42
Magyarország Alaptörvénye	44
A jogállami forradalom és a rendőrség	46
Reform vagy fontolva haladás	47
A Team Consult jelentése 1991-ben	50
A hierarchikus támogató modell	51
Rendőrségünk 2010 után, a több önálló rendőrség rendszere	54
Záró gondolatok	56

Felhasznált irodalom	57
Jogszabályok	59
Sallai János: A határőrség átalakításai és megszűnése (1989–2007)	
<i>The transformations and termination of the Hungarian Border Guard (1989–2007)</i>	61
Előzmények, avagy a viharos 20. század a határok, határőrizet, határőrizeti szervek változásainak tükrében	61
Út a határőrség átalakításhoz és a határőrizeti törvény megszületéséhez	64
A határőrség felkészülése a schengeni követelmények megfelelésére	66
Összegzés	68
Felhasznált irodalom	69
Jogszabályok	70
Barnóczki László – Kenedli-Tóth Eszter: A nemzetbiztonsági szolgálatok megszervezése és működése az eltelt harminc év során – változások az ágazatot erő legfontosabb kihívások tükrében	
<i>The organization and operation of the national security services during the last thirty years – the changes of the sector in the mirror of the most important challenges</i>	71
Bevezetés	71
Rendszerváltozás a nemzetbiztonsági intézményrendszerben	74
Alkotmányos szabályozási követelmények	76
Racionalizálási igények	83
Bedőlt reformképzések	83
A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonása	84
A terrorfenyegettség erősödése	85
Speciális hatáskörű rendőrség – TEK	86
Új nemzetbiztonsági szolgálat – TIBEK	88
Kiberfenyegetések erősödése	89
Elektronikus információbiztonsági feladatok	90
Információfúzió, információáramlás biztosítása	92
A titkosszolgálati eszközök funkcióváltozása	94
A büntetőeljárás kódex változásainak hatása a különleges eszközök alkalmazására	95
Összegzés	98
Felhasznált irodalom	100
Jogszabályok	101
Országgyűlési naplók	101
Bleszity János: Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság megalakulása és elődszervezetei a rendszerváltozás idején	
<i>Foundation of the National Directorate General for Disaster Management and its predecessor organizations at the time of the system change</i>	103
Bevezetés	103
A rendszerváltás időszaka	104
A BM Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokság létrehozása	105
A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság megalakítása	110
Összegzés	111
Felhasznált irodalom	112
Jogszabályok és egyéb dokumentumok	112
Sabjanics István: A Kormányőrség és a rendszerváltoztatás	
<i>The Government Guard and the system change</i>	113
Bevezetés	113
A rendszerváltást megelőző időszak (1945–1989)	114
A Kormányőrség történetének feldolgozása, a hagyományok újraéledése	116
A Kormányőrség alaprendeltetése	117
Személyvédelem	119
Objektumvédelem	123
Informatikával támogatott műveleti tevékenység	125

Alaprendeltetést támogató területek	132
Humánpolitika	132
Képzés	134
Pszichológia	135
Gazdaság	138
Nemzetközi kapcsolatok	139
Kiemelt munkák	141
Szent II. János Pál pápa első látogatása Magyarországon	142
Antall József miniszterelnök temetése	145
Összegzés	149
Felhasznált irodalom	149
Jogszabályok	150
Szabályzatok és egyéb dokumentumok	150
Végh Zsuzsanna: Az idegenrendészeti szervezet és munkájának három évtizede	
<i>The immigration organization and its three decades of work</i>	153
Bevezetés	153
A rendszerváltás időszaka	153
A menedékjogi szabályozás és hatásai	157
A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BM BÁH) megalakítása és működése	158
A szervezet működése az Európai Unióhoz történő csatlakozás után	162
Az illegális migráció hatásai	164
Befejezés	168
Felhasznált jogszabályok	168
Pallo József: Három évtized jogállamban. A büntetés-végrehajtás rendszerváltás utáni szakmai fejlődésének rövid áttekintése	
<i>Three decades under the rule of law. A brief overview of the professional development of prison service after the system change</i>	169
Bevezetés	169
Jogharmonizáció	170
Az intézeti infrastruktúra kapacitása és a fogvatartotti létszám alakulása	174
A fogvatartottak foglalkoztatása	177
A biztonságos őrzés	178
A személyi állomány helytállása	180
Fejlődés a támogató jogpolitikai klímában	181
A 2013. évi tervezet jellege és főbb szabályozási irányai	183
A hatályos törvény általános jellemzői, újításai	187
A 2013. évi kodifikáció értékelése	189
Felhasznált irodalom	190
Egyéb dokumentumok	191
Bakai Kristóf Péter – Molnár Ákos – Vankó László: Nemzeti Adó- és Vámhivatal: a vám-, jövedéki, büntügyi és rendészeti feladatok krónikája	
<i>National Tax and Customs Administration: the chronicle of the custom, excise, criminal and law enforcement tasks</i>	193
A vámszervezet fejlődése az eltelt harminc év során	193
A '90-es évek	193
Az ezredfordulótól az integrációig	197
Az APEH-VP integrációtól napjainkig	201
A pénzügyi nyomozás két évtizede	206
Speciális intézkedések rendszere	206
Szervezeti változások	207
Hatáskörök átalakulása	208
Stratégia a bűncselekmények visszaszorítására	210
A Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendészeti koncepciója	211

Felhasznált irodalom	218
Jogszabályok	220
Egyéb dokumentumok	221
Blaskó Béla: A rendészeti felsőoktatás fejlődése a rendszerváltástól az egyetemi karrá válásig <i>The development of law enforcement higher education from the political system change to the faculty of law enforcement</i>	223
Bevezetés	223
A rendszerváltozást követő első évtized történései	225
I.	227
II.	229
III.	232
IV.	236
A rendszerváltozást követő második évtized történései	240
V.	244
Egyetemmé válásunk utolsó (utáni) akkordja	248
Felhasznált irodalom	248
Jogszabályok	249
Egyéb dokumentumok	249
Ajánlott irodalom	249
Tóth Eszter Zsófia: „Rendőr, hogyha baj van, ugye megvédsz?” – rendőrség és rendszerváltás <i>“Cop, if there’s a problem, aren’t you protecting me?” – police and system change</i>	251
Bevezetés	251
Kék Fény	251
Bűnözés és rendszerváltás	254
Felhasznált irodalom	257
Finszter Géza: A kutatónak hiányzó rendészeti stratégia <i>Law enforcement strategy missed by the researcher</i>	259
Bevezetés	259
Stratégia a közigazgatásban, mint a vállalati tervezés	259
A változatlan és a változó világ	263
A stratégia eredete és biztonságpolitikai változatai	266
Stratégiai kísérletek 1990–2020	267
Lesz-e a rendészeti igazgatásnak jövő-terve?	270
Összegzés	271
Felhasznált irodalom	272
Jogszabályok	273
Felkai László: Zárszó <i>Afterword</i>	275
Abstracts	277

A könyv szerzői

BAKAI KRISTÓF PÉTER pü. ezredes, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, vámszakmai szakfőigazgató

2018 – Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszakmai szakfőigazgató

2011 – Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala, majd Központi Irányítása Nemzetközi Főosztály, főosztályvezető

2010 – Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságának Európai és Nemzetközi Ügyek Főosztálya, főosztályvezető

2009 – Szegedi Rendészeti Szakközépiskola, oktatási igazgatóhelyettes

2006 – Határőrség Országos Parancsnoksága Jogi és Nemzetközi Főosztály, főosztályvezető-helyettes

2004 – Határőrség Országos Parancsnoksága Nemzetközi Főosztály, kiemelt főelőadó

2003 – Adyligeti Rendészeti Szakközépiskola, főtanár

BARNÓCZKI LÁSZLÓ dr. nb. ezredes, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Koordinációs és Műveleti Igazgatóság, igazgató

2008 – Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Koordinációs és Műveleti Igazgatóság Értékelő és Koordinációs Főosztály, főosztályvezető

2007 – Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Adminisztratív Igazgatóság Jogi Főosztály, főosztályvezető

2005 – Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Főigazgatói Titkárság, osztályvezető

2002 – Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Adminisztratív Igazgatóság Jogi Főosztály, osztályvezető

1999 – Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Adminisztratív Igazgatóság

BLASKÓ BÉLA dr. ny. r. vezérőrnagy, Szent-Györgyi Albert-díjas egyetemi tanár, professor emeritus

2019 – Nemzeti Közszerológati Egyetem Általános Rektori Tanácsadó Testület elnöke

2016 – Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola, törzstag és a Tudományági Doktori Tanács tagja

2013 – Nemzeti Közszerológati Egyetem Egyetemi Doktori és Habilitációs Tanács tagja

2012 – Nemzeti Közszerológati Egyetem Szenátusának tagja, a Rendészettudományi Kar oktatási dékánhelyettese, a Bűnügyi Tudományok Intézetének vezetője

2010 – Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság, állandó szakértő

2006 – Magyar Bűntetőjogi Társaság főtítkára

2004 – Magyar Rendészettudományi Társaság elnökhelyettese, a Bűnügyi Tagozat elnöke

2002 – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Bűntetőjogi és Kriminológiai Tanszék vezetője

1999 – Rendőrtisztí Főiskola, majd NKE Rendészettudományi Kar Bűntetőjogi Tanszék vezetője

1997 – Rendőrtisztí Főiskola, főigazgató

- 1996 – Rendőrtiszti Főiskola, oktatási parancsnokhelyettes
- 1978 – Rendőrtiszti Főiskola, főiskolai hallgató
- 1973 – Budapesti Rendőr-főkapitányság, tiszthelyettes

BLESZITY JÁNOS dr. ny. tü. altábornagy, professor emeritus, Nemzeti Közszerolálati Egyetem

- 2016 – Nemzeti Közszerolálati Egyetem, professor emeritus
- 2012 – Nemzeti Közszerolálati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézet, igazgató
- 2003 – Belügyminiszterium Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, igazgató
- 2000 – Rendőrtiszti Főiskola Katasztrófavédelmi Tanszék, tanszékvezető
- 1995 – Belügyminiszterium Tűzoltóság Országos Parancsnokság, országos parancsnok
- 1993 – Belügyminiszterium Tűz- és Polgári Védelmi Intézet, főigazgató
- 1987 – Belügyminiszterium Tűzoltóság Országos Parancsnokság, országos parancsnok általános helyettese
- 1980 – Ybl Miklós Építőipari Műszaki Főiskola Tűzvédelmi Tanszék, tanszékvezető
- 1978 – Belügyminiszterium Tűzoltóság Országos Parancsnokság, kiemelt főelőadó
- 1971 – Egri Városi és Járási Tűzoltó Parancsnokság, előadó

BODA JÓZSEF dr. habil. ny. nb. vezérőrnagy, Nemzeti Közszerolálati Egyetem Tanácsadó Testület a BM által delegált tagja, főtanácsadó

- 2019 – Belügyminiszterium, *Belügyi Szemle*, tudományos főtanácsadó
- 2015 – Nemzeti Közszerolálati Egyetem Rendészettudományi Kara, dékán
- 2014 – Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, főigazgató
- 2010 – Nemzetbiztonsági Szakszerolálat, főigazgató
- 2004 – ENSZ misszió, Grúzia, rendőri főtanácsadó
- 1999 – Nemzetközi Oktatási Központ, Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ, igazgató, főigazgató
- 1997 – Nemzetközi Rendészeti Akadémia (ILEA), magyar igazgató
- 1996 – ENSZ misszió, Bosznia- Hercegovina, megyei és régió rendőr főkapitány
- 1994 – ENSZ misszió, Mozambik, régiós rendőrfőkapitány
- 1992 – ENSZ misszió, Kambodzsa, tartományi rendőrfőkapitány
- 1991 – Országos Rendőr-főkapitányság Rendőrség Különleges Szerolálata, műveleti parancsnok
- 1984 – Magyar Néphadsereg Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, hallgató
- 1972 – Magyar Néphadsereg Kossuth Lajos Katonai Főiskola, Eger-Szentendre, hallgató
- 1972 – Magyar Néphadsereg felderítő parancsnok, törzsfőnök
- 1970 – Közép-Tiszavidéki Vízügyi Igazgatóság, Szolnok, külső szerelő, lakatos

FELKAI LÁSZLÓ dr. közigazgatási államtitkár, Belügyminisztérium

- 2005 – Legfőbb Ügyészség, ügyész, majd osztályvezető ügyész
- 2002 – Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetője
- 1998 – Belügyminisztérium, közigazgatási államtitkár
- 1997 – Belügyminisztérium, Rendészeti Főosztály, főosztályvezető
- 1990 – Országos Rendőr-főkapitányság, hivatalvezető
- 1986 – Belügyminisztérium Közbiztonsági Miniszterhelyettes Titkársága, kiemelt főelőadó
- 1984 – Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Osztály, kiemelt főelőadó
- 1982 – Szolnok Megyei Főügyészség, ügyész
- 1977 – Szolnoki Városi-Járási Ügyészség, fogalmazó, majd ügyész

FINSZTER GÉZA dr. professor emeritus, Nemzeti Közszerológiai Egyetem,
a Rendészettudományi Doktori Iskola törzstagja

- 2010 – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, egyetemi tanár
- 2007 – a Magyar Tudományos Akadémia doktora (DSc)
- 1984 – A *Belügyi Szemle* főszerkesztője, az állam- és jogtudomány kandidátusa (CSc)
- 1982 – Belügyminisztérium III. Állambiztonsági Főcsoportfőnökség vizsgálati osztályán hivatásos tiszt, majd alosztályvezető
- 1974 – Rendőrtisztviselői Főiskola, majd a jogutód Rendészettudományi Kar oktatója
- 1968 – Jogi doktorátus

KENEDLI-TÓTH ESZTER dr. nb. százados, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Információ
Feldolgozó Igazgatóság, osztályvezető

- 2011 – Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Koordinációs és Műveleti Igazgatóság
- 2009 – Országos Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Elemző-Értékelő Osztály, főelőadó

MOLNÁR ÁKOS dr. pü. őrnagy, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, kiemelt főnyomozó

- 2019 – Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főigazgatósága, Bűnügyi Koordinációs Főosztály, Bűnügyi Nemzetközi Együttműködési Osztály, kiemelt főnyomozó
- 2018 – Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, doktori (PhD-) fokozat
- 2008 – Rendőrtisztviselői Főiskola, Határrendészeti Tanszék, tanár
- 2006 – Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, határrendészeti és védelmi vezetői diploma
- 2005 – Rendőrtisztviselői Főiskola, Határrendészeti Tanszék, szakoktató
- 1998 – Rendőrtisztviselői Főiskola, Határrendészeti szak, határrendészeti tisztviselői diploma
- 1998 – Budapesti Határőr Igazgatóság, Bűnügyi és Felderítő Osztály, előadó

PALLO JÓZSEF dr. habil. bv. ezredes, egyetemi docens, NKE Rendészettudományi Kar, tudományos dékánhelyettes

2019 – Károli Gáspár Református Egyetem, habilitáció

2016 – Magyar Tudományos Akadémiai Állam- és Jogtudományi Bizottság Büntetés-végrehajtási Albizottság, titkár

2015 – Magyar Börtönügyi Társaság, szekcióvezető, elnökségi tag

2009 – Miskolci Egyetem, PhD-fokozat

2007 – Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, főosztályvezető

2000 – Rendőrtiszti Főiskola, főiskolai adjunktus

1999 – Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Kar

1994 – Rendőrtiszti Főiskola

SABJANICS ISTVÁN dr. PhD ny. r. dandártábornok, Belügyminisztérium

Tudománystratégiai és -koordinációs Főosztály, tudománystratégiai vezető koordinátor

2011 – Belügyi Tudományos Tanács, állandó tag,

2010 – Wekerle Sándor Üzleti Főiskola, főiskolai tanár

2010 – Belügyminisztérium Rendészeti Vezetőképző, Továbbképző és Kutatóintézet, osztályvezető

2004 – Legfőbb Ügyészség, biztonsági csoportvezető

2002 – Budapesti Műszaki Egyetem, multidiszciplináris műszaki tudományok PhD-fokozat

1997 – Gábor Dénes Főiskola, tanszékvezető-helyettes, főiskolai tanár

1991 – A pápalátogatás biztonságáért felelős miniszteri biztos

1990 – Kormányőrség, Köztársasági Őrezred, parancsnok

1981 – Belügyminisztérium, hivatásos tiszt

1979 – Magyar Néphadsereg, hivatásos tiszt

1975 – Kossuth Lajos Katonai Főiskola

SALLAI JÁNOS prof. dr. r. ezredes, Nemzeti Közszerológiai Egyetem

Rendészettudományi Kar, Rendészetelméleti és -történeti Tanszék, tanszékvezető

2013 – Nemzeti Közszerológiai egyetem Rendészettudományi Kar dékánhelyettese

2008 – Kodolányi János Főiskola, főiskolai tanár

2001 – Rendőrtiszti Főiskola, Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet Tudomány-szervezési Osztály vezetője

1992 – Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokság Határőrizeti Főosztály, előadó

1992 – Kossuth Lajos Katonai Főiskola, oktató, 1992

1982 – Határőrtiszt, őrsparancsnok-helyettes, 1982

TÓTH ESZTER ZSÓFIA dr. PhD történész, társadalomkutató, Clió Intézet

- 2018 – Clió Intézet
- 2014 – VERITAS Történetkutató Intézet, tudományos főmunkatárs
- 2013 – Eger Történettudományi Doktori Iskola, mb. oktató
- 2010 – Zsigmond Király Főiskola, majd a Milton Friedman Egyetem, mb. előadó
- 2009 – Magyar Nemzeti Levéltár, fő levéltáros
- 2004 – Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Gazdaság- és Társadalomtörténet Doktori Iskola, PhD-fokozat
- 2004 – Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Gazdaság- és Társadalomtörténet Doktori Iskola, mb. előadó
- 1999 – Politikatörténeti Intézet, tudományos munkatárs
- 1996 – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar, jogáshallgató
- 1993 – Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, magyar irodalom és történelem szakos középiskolai tanár

TÚRÓS ANDRÁS dr. ny. r. altábornagy, az Országos Polgárőr Szövetség elnöke

- 2004 – Magyar Államvasutak, biztonsági igazgató
- 2002 – Magyar Villamos Művek, biztonsági igazgató
- 1999 – Magyar Posta, biztonsági főigazgató
- 1997 – Szerencsejáték Zrt., ügyvezető igazgató
- 1997 – Országos Polgárőr Szövetség elnöke
- 1991 – Országos rendőrfőkapitány közbiztonsági helyettese, közbiztonsági főigazgató
- 1990 – Országos rendőrfőkapitány általános szakmai helyettese
- 1989 – Belügyminiszter-helyettes, országos rendőrfőkapitány
- 1982 – Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Rendőr-főkapitányság vezetője
- 1977 – Ózdi Városi és Járási Rendőrkapitányság vezetője
- 1972 – Szerencsi Járási Rendőrkapitányság vezetője

VANKÓ LÁSZLÓ dr. pénzügyőr vezérőrnagy

- 2011 – Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főigazgatóság, főigazgató
- 2010 – Vám- és Pénzügyőrség, Bűnügyi Főigazgatóság, hivatalvezető
- 2008 – Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, jogász
- 2007 – Vám- és Pénzügyőrség Bűnügyi Igazgatóság, osztályvezető
- 2006 – Vám- és Pénzügyőrség Közép-magyarországi Nyomozó Hivatal, parancsnok
- 2005 – Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal főosztályvezető-helyettes
- 2002 – Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Bűnügyi Igazgatóság, hivatalvezető-helyettes
- 2000 – Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
- 1999 – Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Bűnügyi Igazgatóság, adónyomozó
- 1994 – Rendőrtisztai Főiskola, bűnügyi szak
- 1994 – Országos Rendőr-főkapitányság, vizsgáló

VÉGH ZSUZSANNA dr. ny. r. dandártábornok

- 2019 – Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság rendvédelmi szervvé történő átalakításának koordinálásáért felelős miniszteri biztos
- 2000 – Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, főigazgató
- 1998 – Idegenrendészeti és Menekültügyi Osztály, osztályvezető
- 1993 – Igazgatásrendészeti és Migrációs Osztály, osztályvezető
- 1991 – Belügyminisztérium Rendészeti Főosztály, titkárságvezető
- 1990 – Belügyminisztérium Hatósági Főosztály, Rendészeti Osztály, szakreferens
- 1985 – Országos Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség, titkárság-vezető
- 1977 – Országos Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség Titkárság, kiemelt főelőadó
- 1972 – Belügyminisztérium Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség Útlevélosztály, előadó

Szerkesztői köszöntő

A *Magyar Rendészet* a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának szakmai folyóirata. Az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának besorolása szerint folyóiratunk „B” kategóriás lap, amely évente négy számmal jelenik meg. A periodika elsődleges célkitűzése a rendészettudomány egyetemi szintű oktatásának támogatása, új tudományos eredmények közzététele, valamint szakmai tudományos fórum és publikációs lehetőség biztosítása. Tudományterületi fókusz a rendészettudomány, valamint a bűnügyi tudományok, kellő nyitottsággal a többi szakterületről kapcsolódó tudományos eredményekre és az interdiszciplináris megközelítésre. A 2019. és 2020. évben megjelent lapszámaink is jól tükrözik törekvéseinket, hiszen a publikált tudományos közlemények a rendészet elméleti és gyakorlati világának sokoldalú, alapos és hiteles elemzését adják; kiemelkedő szerepe van lektorainknak, akik ellenszolgáltatás nélkül tesznek eleget a szerkesztőség felkérésének, és végzik felelősségteljes munkájukat, garantálva a megjelenő közlemények megfelelését a magas szintű elvárásoknak.

A *Magyar Rendészet* szerkesztősége, hazánk rendszerváltásának 30. évfordulója kapcsán, annak rendészetre gyakorolt hatásáról, a rendészeti szervek három évtizedes fejlődéséről jelen kiadvánnyal kíván megemlékezni. A 2020. évben elhatároztuk, hogy *A rendszerváltás hatása a rendészetre* címmel tematikus különszámot készítünk. A terv megvalósításában kitüntetett szerepet vállalt dr. Boda József ny. nb. vezérőrnagy, habilitált egyetemi docens, karunk korábbi dékánja, az NKE Tanácsadói Testületének BM által delegált tagja.

Szerzőnek sikerült megnyerni a magyar rendészeti gyakorlat és elmélet jeles képviselőit, aminek eredményeként a kötet 14 színvonalas tanulmányt tartalmaz, többek között a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, a katasztrófavédelem, a vámhatóság és a nemzetbiztonsági szolgálatok helyzetéről. Személyes tapasztalataikat megfogalmazó, nagyszerű szerzőinknek köszönhetően vállalkozásunk kinőtte folyóiratunk kereteit, így Koltay András rektor úr támogatásával önálló, keményfedeles kötetben jelentethetjük meg értékes gondolataikat. Amint azt egyik szerzőnk összefoglalja, a tanulmányok a rendészeti szervezetek elmúlt három évtizedes történetét különösen abból a szempontból veszik szemügyre, hogy társadalmi rendeltetésüket hogyan és mennyiben valósítják meg, vagyis képesek-e biztosítani a lakosság – külső katonai fenyegetésen kívüli – rendészeti eszközökkel megteremthető biztonságát.

Egyúttal köszönetünket fejezzük ki a szerzők, a szerkesztők, a lektor munkájáért, illetőleg köszönetet mondunk mindazoknak, akik bármilyen módon segítették rendhagyó kiadványunk megszületését.

Kérem, fogadják szeretettel kötetünket, amelyhez jó olvasást kívánunk!

Budapest, 2021. március 23.

Christián László, Lippai Zsolt és Németh Zsolt,
a kötet szerkesztői

Vákát

Boda József

Bevezetés helyett: A rendszerváltoztatás a Belügyminisztériumban és a rendvédelmi szerveknél

Absztrakt – A rövid tanulmány vázlatosan bemutatja a Belügyminisztériumban és a rendvédelmi szerveknél, valamint a rendészeti felsőoktatásban a rendszerváltoztatás időszakában és az eltelt harminc év során bekövetkezett változásokat.

Bevezetés

A nyolcvanas évek közepére a rendszerváltoztatás szükségességét nemcsak a politikusok, de a belügyi szakmai szervezetek vezetői is felismerték.

Horváth István második belügyminiszteri ciklusa (1987. december 16. – 1990. január 13.) idején a BM Tudományos Tanács szervezésében már sor került egy tudományos ülésre (1989. március 1.) *Gondolatok a Belügyminisztérium helyéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében* címmel. A miniszter beszédében felvázolta a BM és a rendvédelmi szervek jövőjével kapcsolatos elképzeléseket „Már a nyolcvanas évek elejétől világos volt a belügyi vezetés számára, hogy nem elégségesek a belügyi munka részterületeit érintő javítgatások, hanem a rendőri munka egészét – a közbiztonságot, az állambiztonságot, a határőrizetet és a tűzrendészetet – is átfogó reformra van szükség.”¹

Ugyanezen a tudományos rendezvényen Verebélyi Imre, a tárca miniszterhelyettese a belügyi igazgatás reformját így értékelte: „A magyar Belügyminisztérium az elmúlt évben – lassan és vontatottan – elindult azon a fejlődési úton, amely egy szűk profilú rendőrminisztériumtól a valódi értelemben vett belügyminisztériummá való átalakítás irányába mutat.” Hozzászólásában kitért a rendvédelmi szervek igazgatásának átalakítására is:

„Ami a rendvédelmi szolgálatok igazgatási szervezetét illeti, véleményem szerint megfontolandó, hogy a szolgálat legfelső parancsnoki szintjét elválasszák a minisztériumi vezetés szintjeitől (a miniszterhelyettesi beosztástól, a minisztérium főosztályi szervezetétől). Így a szolgálatok (rendőrség, állambiztonsági szolgálat, tűzoltóság, kormányőrség, készenléti rendőrezred), egységesen a minisztériumon kívüli, önálló és felelős főparancsnokkal rendelkező fegyveres, vagy szolgálati állományú szervezetekké válhatnak.”²

¹ Horváth István: A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 4. 4.

² Verebélyi Imre: A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 5. 6.

A Belügyminisztérium szerepe a rendszerváltás előkészítésében

Jól látható tehát, hogy a BM-ben és a rendőrségnél már 1989-ben megkezdődtek a változások, a pártkáderek lecserélése fiatalabb, szakmai tapasztalattal rendelkező vezetőkre. Jó példa Túrós András rendőr vezérőrnagy 1989. májusi 1-jei kinevezése miniszterhelyettségé, országos rendőrfőkapitánnyá. A rendszerváltással kapcsolatos személyes beszámolója megtalálható a kiadvány lapjain.

A változások jeleként értékelhető az is, hogy első alkalommal a BM történetében, magyar rendőrök is részt vettek az ENSZ namíbiai békefenntartó missziójában 1989 áprilisa és 1990 márciusa között.³ A demokratikus átalakulás részeként 1989. július 5-én megalakult a Független Rendőrszakszervezet, a rendőrök jogainak és érdekeinek védelmében.⁴

A BM-ben az 1989. november 7-i parancsnoki értekezlet első napirendje tárgyalta a *Javaslat az állam- és közbiztonságról szóló törvényi szabályozási elveire, Javaslat a nemzet biztonságának védelmére és a belső biztonsági szolgálat szervezetére, Javaslat a Magyar Államrendőrségről szóló törvény szabályozási elveire* című javaslatokat. A kormány 1989. december közepén határozatban szabta meg a szervezeti reform lépéseit, és 1990. február végére tervezte az állambiztonsági rendszer átalakítását.

Az Állambiztonsági Főcsoportfőnökség azonban még a régi módszerekkel és beidegződésekkel működött, és folytatta a titkosszolgálati módszerek törvényellenes alkalmazását. Ezt jól bizonyítja az 1990. január 5-én kipattant úgynevezett „Duna-gate” ügy, amelyről részletesen szó lesz a nemzetbiztonsági szolgálatok átalakítását bemutató fejezetben.⁵

Ahogy Boross Pétertől (1928–) tudjuk:

„Ne feledjük, mi nem forradalommal, hanem az előző rendszer által szervezett és lebonyolított választások következtében jutottunk hatalomra. A rendszerváltás elsősorban a nemzetközi erőviszonyokban bekövetkezett változások eredménye volt, melyeknek együttes hatására a kommunista állampárt arra kényszerült, hogy lebontsa saját rendszerét és átadja a hatalmat. Kétségtelenül nem korábbi párttitkárokra építettünk, de a közigazgatás vezetői miért ne dolgozhattak volna tovább nekünk.”⁶

Az Antall József vezette kormány (1990–1993) első belügyminisztere Horváth Balázs volt, aki 1990. május 23. és december 21. között töltötte be ezt a posztot. Az ő minisztersége alatt alakult át a szervezet rendőrmisztériumból az egész magyar közigazgatást koordináló minisztériummá. Ekkor kezdődött meg a rendőrség demilitarizálása, az Országos Rendőr-főkapitányság függetlenítése, és az, hogy a megyei rendőrfőkapitányi beosztásokra pályázatokat írtak ki. Szintén ekkorra tehető a Bűnügyi Technikai

³ Szabó Miklós (szerk.): *A magyar rendvédelmi erők szerepe a nemzetközi béke és stabilitás megteremtésében*. Budapest, IRM NOPVK, 2000. 44–46.

⁴ FRSZ Bemutakozás.

⁵ Révész Béla: A politikai átalakulás és a titkosszolgálatok változásainak kapcsolatai az újabb források tükrében. *De iurisprudencia et iure publico*, 5. (2011), 4. 52–139.

⁶ Sereg András: *Boross 90. „Sorsomat gubancos fonállal szőtték”*. Budapest, Veritas Történetkutató Intézet, 2018. 105.

Intézet függetlenné válása, és elkezdődött a rendőrtisztképzés átalakítása.⁷ A miniszter felmentésére a „taxisblokádnak”⁸ után került sor.

Boross Péter először titkosszolgálatokat felügyelő politikai államtitkár (1990. május–július), tárca nélküli miniszter (1990. július–december, majd belügyminiszter (1990. december 21. – 1993. december 12.) volt. Antall József halála után pedig miniszterelnökként (1993. december 12. – 1994. július 15.), a rendszerváltoztatás tevékeny szereplőjeként, irányítójaként mint hiteles tanú idézi fel a történeteket az említett műben.

A rendszerváltoztatás hatása a rendvédelmi szervekre

Mivel a rendszerváltoztatást végrehajtó Antall-kormány nem rendőrt, hanem civilt kívánt országos rendőrfőkapitánynak kinevezni, Horváth Balázs belügyminiszter Szabó Győzöt, a Vas Megyei Bíróság elnökét kérte fel a beosztás betöltésére (1990. június 15 – 1991. szeptember 15.).⁹ Elképzeléseiről, céljairól három hónap után a civil főkapitány 1990 októberében, egy interjú keretében adott számot.¹⁰

Őt Boross Péter belügyminiszter javaslatára ismét egy rendőri szakember, Pintér Sándor követte (1991. szeptember 15. – 1996. november 30.). Döntését a miniszter egy interjú során a következőkkel indokolta:

„Számomra világos volt, hogy egy hierarchikus rendszert csak az tud vezetni, aki maga ezt a hierarchiát elsajátította, megértette és munkatapasztalatai által azt szakmai követelménynek fogadta el. Azt a gondolatot, amely szerint a rendőrség civil kontrollja laikusok irányító posztokon történő alkalmazását jelenti, kezdettől elvettem. Ennek végletes túlhajtása volt, hogy még a megyei főkapitányi posztra is lehetett kívülről pályázni. Ezzel szemben a vezető posztokra történő kiválasztásnál nem győztem hangsúlyozni a szakmai követelmények fontosságát.”¹¹

A rendőrség demokratikus átalakításáról,¹² az Országos Rendőr-főkapitányság megalakításáról és működéséről több tanulmány, interjú született, elsősorban a *Belügyi Szemle* jóvoltából,¹³ és néhány könyv¹⁴ is megjelent a témában. Megkezdődött a nemzetközi tapasztalatok tanulmányozása, átvétele és a hazai viszonyok közötti alkalmazása. Ebben

⁷ Horváth Balázs: A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 10. 3–9.

⁸ 1990. október 25–28. között taxisblokádnak blokkolta az ország közlekedését. A váratlanul bejelentett, október 26-án életbe lépő 65%-os benzináremelés ellen tiltakozva a taxisok és magánfuvarozók megbénították előbb Budapest forgalmát, majd a közúti közlekedést szinte az ország egész területén.

⁹ Tátrai Miklós: *Szent György védelmében. Interjúk az országos rendőrfőkapitányokkal*. Budapest, Duna Palota Kulturális Kht., 2007. 55.

¹⁰ Szabó Győző: Interjú a rendőrségről. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 10. 37–40.

¹¹ Finszter Géza interjúja Boross Péterrel: A vezető személyiség felelős magatartása mintát ad. *Belügyi Szemle*, 54. (2006), 4. 36.

¹² Kertész Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam. 3. rész. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 3. 3–8.; Finszter Géza: A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 6. 3–13. és Felkai László: Az önkormányzatok és a rendőrség hazai kapcsolatáról. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 5. 18–22.

¹³ Sas Ferenc: Az ORFK megalakulása és szervezetének története. *Belügyi Szemle*, 54. (2006), 4. 61–79.

¹⁴ Tátrai (2007) i. m. és Tátrai Miklós: *A rendszerváltás főkapitányai*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010.

az időszakban került sor a rendőrség legnagyobb nemzetközi szerepvállalására, a kambodzsai ENSZ békefenntartó misszióban való részvételre, ahol 1992 májusa és 1993 júliusa között 129 fő rendvédelmi szakember szolgált.¹⁵ Egy olyan hatalmas szervezet, mint a rendőrség nem működhet jövőkép, stratégia nélkül. Számos javaslat, tervezet és elképzelés született a témában. Ezekről kapunk áttekintést Finszter Géza tanulmányában.

A magyar állampolgárság megszerzésével kapcsolatos feladatok a rendszerváltásig jellemzően a rendőrség hatáskörébe tartoztak. Az ügyintézés 1989-ben került át az Országos Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnökségtől a BM szervezeti keretei közé, és 1989 áprilisában megalakult a Belügyminisztériumban a Menekültügyi Hivatal.

Az Antall-kormány 1993-ban a 43/1993. (III. 3.) rendeletével a menekültügyi feladatok irányításának korszerűsítése érdekében létrehozta a Menekültügyi és Migrációs Hivatalt, amely azonban kizárólag menekültekkel kapcsolatos hatósági és támogatási feladatokat látott el, idegenrendészeti jogköre nem volt. A szervezeti célkitűzések megvalósítása során első lépcsőben az idegenrendészeti, a határőrizetről és határőrségről szóló, valamint a menekültekről szóló törvények kerültek módosításra. Ezzel egyidejűleg a kormány rendeletet alkotott a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról.¹⁶ A terület harmincéves fejlődésének részletes bemutatását Végh Zsuzsanna volt főigazgató végezte el jelen kötetben.

Ahogy az a BM Tudományos Tanács 1989. március 1-jei tudományos ülésén elhangzott, a határőrizet is átfogó reformra szorult. A Határőrség Országos Parancsnokságának munkatársai már 1988 végén javaslatot tettek a hivatásos határőrizetre való áttérésre, és az elektromos jelzőrendszer lebontására (EJR). Székely János (1986–1990) országos parancsnok 05/1989. számú, április 27-én kiadott parancsa rendelkezett az EJR és a kapcsolódó műszaki létesítmények lebontásáról. Majd megszülettek azok a minisztertanácsi határozatok [3141/1989. és 2056/1989. (HT 17.)], amelyek rendelkeztek a Magyar Köztársaság államhatáráról, annak rendjéről, őrizetéről és átlépésének szabályairól szóló törvényjavaslat alapelveiről. A dokumentum már előírta a hivatásos határőrizet megteremtését.

A rendszerváltoztatás időszakában a szervezet előtt komoly kihívások álltak, mint például a romániai forradalom, a Német Demokratikus Köztársaságból érkező menekültek tömeges megjelenése és a délszláv háborús helyzet kezelése. A volt Jugoszlávia tagállamaiban zajló háború miatt 1991. november 15-i hatállyal hat kettős rendeltetésű (határőrizeti és határvédelmi) nehézfegyverzettel ellátott akciószázad került felállításra az érintett határszakaszokon. Folytatódott a szervezet átalakítása, amelynek keretében a határőrség idegenrendészeti hatósággá vált (1993. évi LXXXVI. törvény). Majd 1997-ben megszületett a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény.¹⁷ Végül pedig 1998 áprilisában befejeződött a határőrség hivatásos szervezetre történő áttérése, és megkezdődött a szervezet felkészítése az EU-csatlakozásra. Mindezeket a jogszabályi és szervezeti változásokat már a határőrség új parancsnoka, Nováky Balázs (1990–1999) vezette le.

¹⁵ Szabó (2000) i. m. 47–51.

¹⁶ 26/2019. (V. 30.) Korm. rendelet az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről.

¹⁷ Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig, 1990–2017. In Pósnán László et alii (szerk.): *Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határavadások a középkortól napjainkig*. Budapest, Zrínyi, 2017. 644–652.

A rendszerváltoztatás természetesen érintette a polgári védelem és a tűzoltóság átalakítását is. 1990-ig a Belügyminisztérium látta el a tűzvédelem ágazati és központi irányítását. Az állami tűzoltóság tevékenységét a településeken az önkéntes, a gazdálkodó szerveknél pedig a létesítményi tűzoltóság egészítette ki.

A rendszerváltoztatást követően megjelent jogszabályok szerint a tűzoltás és műszaki mentés az önkormányzatok hatáskörébe került. 1993-ban a polgári védelmet és a tűzvédelmet összevonták, és a Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokság vette át az irányítást. Majd 1996-ban a szervezet ismét kettévált. Az 1999-ben megjelent katasztrófavédelmi törvény (1999. évi LXXIV. törvény) azután az állami tűzoltóság és a polgári védelem szerveinek összevonásával létrehozta az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot.¹⁸ Részletes ismertetőt kapunk a testületnél a rendszerváltoztatás során és az azt követő tíz évben történekről dr. Bleszity János professzortól, volt országos parancsnoktól.

A BM Tudományos Tanács 1989. március 1-jei tudományos ülésén foglalkozott a Kormányórság átalakításával is. A BM Kormányórság Parancsnokság a rendszerváltoztatásig a BM fegyveres testülete volt, amelyet az illetékes miniszterhelyettes irányított. A szervezet tagjaira vonatkoztak mindazok az általános jogok és kötelezettségek, amelyek a rendőrség tagjait megillették.¹⁹ Talán ez volt az a szervezet, amely az eltelt harminc év alatt a legtöbb és legszélesebb körű átalakításon ment keresztül. 1990. áprilisában a testület elnevezése Magyar Köztársaság Kormányórságára változott. Az újabb névváltoztatásról a 159/1991. (XII. 14.) kormányrendelet határozott, amely alapján 1992. január 1-jétől Köztársasági Őrezredre változott. A Köztársasági Őrezredet 1993. január 1-jétől – a közvetlen miniszteri irányítás alól – a Rendőrséghez, az Országos Rendőr-főkapitányság szervezetébe integrálták, főigazgatósági jogállású szervezeti egységként. A közel 1200 fős Köztársasági Őrezred különálló szervként 2012. július 1-jével szűnt meg, állománya és feladatkörei a Készenléti Rendőrséghez (KR) és a Terrorelhárítási Központ (TEK) kerültek át. A szervezet harminc évének részletes bemutatását Sabjanics István volt parancsnok (1991. szeptember 1. – 1994. július 15.) vállalta.

Vannak hazánkban olyan rendvédelmi szervezetek, amelyek nem a BM alárendeltségébe tartoztak, de a rendszerváltoztatás kapcsán az ott bekövetkezett változások is fontosak a téma szempontjából.

A börtönügy szervezete 1952-ben került először a Belügyminisztérium felügyelete alá. A központi irányításra létrehozták a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát (BvOP-t). A szervezet 1963-ban visszakerült az Igazságügyi Minisztériumhoz. A büntetés-végrehajtási szervezetnél a politikai rendszerváltozással az európai jogállamiság eszmeáramlatának befolyása vette kezdetét. A megújuló büntetőpolitika az Európához való közeledés jegyében, a szabadságjogok és az emberi jogok tiszteletének szem előtt tartásával először a büntetési rendszer humánus átalakítását kezdte meg. Így a halálbüntetés, a szigorított őrizet, a kényszergyógyítás munkaterápiás intézeti kezelését, a szigorított javító-nevelő munkát megszüntette. Mindenképp jelentős lépés volt a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény megjelenése. Meghatározta a büntetés-végrehajtás szervezetének az államszervezetben elfoglalt helyét, az irányítási és vezetési jogköröket, a szervezeti felépí-

¹⁸ Berki Imre: A magyar tűzoltóság 150 éves története. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 8. 206–228.

¹⁹ A BM Kormányórság Parancsnokság Ügyrendje, 10-1164/1967. 1–2.

tést, valamint a működési szabályokat. 2010-ben ismét a BM vette át a büntetés-végrehajtási szervezet irányítását.

2015. január 1-jén pedig hatályba lépett a 2013. évi CCXL. törvény, ezzel a 35 éves „Bv. tvr.”-t, az 1979. évi 11. törvényerejű rendeletet felváltva rendelkezett a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról.²⁰

A Vám- és Pénzügyőrség több mint 140 éves múltra visszatekintő rendvédelmi szervezet volt. Ennek megfelelően foglalkoztatott hivatásos szolgálati jogviszonyba tartozókat, illetve – jellemzően a funkcionális területeken – közalkalmazottakat (az integrációt megelőzően összesen körülbelül 7000 fő). Háromszintű szervezetrendszerben működött, központi szerve a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága volt, területi szerveit a regionális parancsnokságok alkották, míg alsó fokon a vámhivatalok végezték az elsőfokú eljárásokat. A vámhatóság az „adónemek” szerinti (vám, jövedék, környezetvédelmi, termékdíj, regisztrációs adó stb.) felosztáshoz igazította struktúráját. Hatáskörébe – többek között – a vámigazgatási, jövedéki igazgatási, bűnüldözési, nyomozóhatósági, rendészeti igazgatási feladatok tartoztak.

Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) 1987. július 1-jétől működött mint államigazgatási szerv, kormányhivatal. Jogelődjei a Pénzügyminisztérium Ellenőrzési Főigazgatósága, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár és a Megyei Egészségbiztosítási Pénztárak, a Szerencsejáték Felügyelet, valamint a Fővárosi Illetékhivatal és a megyei illetékhivatalok voltak. Két szinten szerveződött, feladatait a Központi Hivatal szintjén (központi szerv) és a megyei igazgatóságok szintjén (területi szervek) látta el. Személyi állományában köztisztviselők és munkavállalók dolgoztak (az integrációt megelőzően összesen körülbelül 16000 fő). Az APEH tevékenységi körébe jellemzően az adók, járulékok, illetékek, kisadók (szakképzési hozzájárulás, játékadó, kulturális járulék, környezetterhelési díj stb.) beszedése, ellenőrzése és a szerencsejáték-felügyelet tartozott, de nyomozóhatósági jogköre is volt 2000. december 31-ig.²¹

2011. január 1-jén összevonták a két szervezetet, és létrejött a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV).²²

Nem lenne teljes az eltelt harminc év bemutatása a rendészeti felsőoktatás területén történt változások ismertetése nélkül. Az 1971-ben létrehozott Rendőrtiszt Főiskola utódszervezete gondozásában, 2012-től egyetemi alap- és mesterszintű képzés folyik a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Karán, és létrehozták a Rendészettudományi Doktori Iskolát is. A feladatot a rendőrtisztképzés talán legjobb ismerője, annak tevékeny résztvevője, Blaskó Béla professzor végezte el.

²⁰ A büntetés-végrehajtás története. A rendszerváltozástól napjainkig. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága honlapja, é. n.

²¹ Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 28–29.

²² A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 87. § (1) bekezdése.

Befejezés

Hazánkban a pártállam irányítói és a demokratikus ellenzék vezetői józanságának köszönhetően a rendszerváltoztatás zavargások és véráldozatok nélkül ment végbe. Ez, véleményem szerint, hatalmas eredmény, annak ellenére, hogy sokan a mai napig nem tartják elegendőnek a társadalomban végbement változásokat. A békés átmenet biztosításában kiemelkedő szerepe volt a korabeli Belügyminisztérium és a rendvédelmi szervek vezetőinek.

A témában a harmincéves évforduló kapcsán elég sok kiadvány látott napvilágot. Nincs ez másképpen a Belügyminisztérium (BM) vonatkozásában sem. Verebélyi Imre, a BM volt közigazgatási államtitkára (1990–1994) szerkesztésében, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem nyomdájában, 2020-ban elkészült egy összefoglaló kiadvány *Rendszerváltás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)* címmel.

Felhasznált irodalom

A BM Kormányőrség Parancsnokság Ügyrendje, 10-1164/1967.

A büntetés-végrehajtás története. A rendszerváltozástól napjainkig. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága honlapja, é. n. Online: <https://bv.gov.hu/hu/a-rendszervaltozastol-napjainkig>

Berki Imre: A magyar tűzoltóság 150 éves története. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 8. 206–228.

Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve.* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018.

Felkai László: Az önkormányzatok és a rendőrség hazai kapcsolatáról. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 5. 18–22.

Finszter Géza interjúja Boross Péterrel: A vezető személyiség felelős magatartása mintát ad. *Belügyi Szemle*, 54. (2006), 4. 33–41.

Finszter Géza: A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 6. 3–13.

FRSZ Bemutakozás. Online: <https://frsz.hu/bemutakozas>

Horváth Balázs: A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 10. 3–9.

Horváth István: A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 4. 3–4.

Kertész Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam. 3. rész. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 3. 3–8.

Révész Béla: A politikai átalakulás és a titkosszolgálatok változásainak kapcsolatai az újabb források tükrében. *De iurisprudentia et iure publico*, 5. (2011), 4. 52–139.

Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig, 1990–2017. In Pósan László – Veszprémy László – Boda József – Isaszegi János (szerk.): *Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig.* Budapest, Zrínyi, 2017.

Sas Ferenc: Az ORFK megalakulása és szervezetének története. *Belügyi Szemle*, 54. (2006), 4. 61–79.

Sereg András: *Boross 90. „Sorsomat gubancos fonállal szőtték”.* Budapest, Veritas Történetkutató Intézet, 2018.

Szabó Győző: Interjú a rendőrségről. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 10. 37–39.

Szabó Miklós (szerk.): *A magyar rendvédelmi erők szerepe a nemzetközi béke és stabilitás megteremtésében.* Budapest, IRM NOPVK, 2000.

Tátrai Miklós: *A rendszerváltás főkapitányai.* Budapest, Magyar Közlöny, 2010.

Tátrai Miklós: *Szent György védelmében. Interjúk az országos rendőrfőkapitányokkal.* Budapest, Duna Palota Kulturális Kht., 2007.

Verebélyi Imre: A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 5. 3–17.

Jogszabályok

- 26/2019. (V. 30.) Korm. rendelet az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=A1900126.KOR&mahu=1>
2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000122.tv>

Ajánlott irodalom

- Bihari Mihály – Kósa Ferenc – Pozsgay Imre: *Mi történt velünk? Magyarországi sorskérdések 1987–2014*. Budapest, Éghajlat, 2014.
- Diczig István: A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 5. 18–27.
- Finszter Géza: A rendőrség és a közbiztonság – kelet-európai tapasztalatok. In Vigh József – Katona Géza (szerk.): *Társadalmi változások, bűnözés, rendőrség*. Budapest, BM Kiadó, 1993. 49–53.
- Forró János: *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből 1956–1989*. Budapest, BM Kiadó, 2001.
- Kajdi József – Marinovich Endre – Müller György: *Az Antall- és Boross-kormány tisztségviselői almanachja 1990. május 23. – 1994. május 8.* Budapest, Közlöny- és Lapkiadó Kft., 1994.
- Kenedi János: *Kis állambiztonsági olvasókönyv*. Budapest, Magvető, 1996.
- Korinek László: Rendszerváltás a belügyben. *Belügyi Szemle*, 63. (2015), 1. 5–33.
- Körösényi András: A kormányzati rendszer 10 éve (1989–1998). Változások a hatalom rendszerében. *Magyarország politikai évkönyve*, (1998), 2. 418–434.
- Kulcsár Kálmán: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990*. Budapest, Akadémiai, 1994.
- Müller Rolf – Takács Tibor: *Szigorúan titkos '89. A magyar állambiztonsági szervek munkabeszámolói*. Budapest, L'Harmattan, 2010.
- Nagy Boldizsár: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltástól az Európai Unióba lépésig*. Budapest, Gondolat, 2012.
- Parádi József: *A Magyar Köztársaság Belügyminisztériuma a rendszerváltástól az ezredfordulóig*. Budapest, BM Kiadó, 2001.
- Pintér Sándor: A társadalmi változások hatása a rendőrségre. In Vigh József (szerk.): *Társadalmi változások, bűnözés, rendőrség*. Budapest, BM Kiadó, 1993.
- Rákay Philip: *Szabadság tér '89 – A rendszerváltoztatás aktái*. I–II. kötet. Budapest, Dürer Nyomda, 2015.
- Révész Béla: *Az Igazságügyi Minisztérium története (1944–1990)*. 2. kötet. *A pártirányítás évtizedei*. Budapest, Magyar Közlöny- és Lapkiadó, 2018.
- Riba András László – Házi Balázs: *Taxis blokád 1-990-10-25-28. Egy belpolitikai válsághelyzet története – dokumentumok*. II. kötet. Lakitelek, Antológia, 2015.
- Ritecz György: *Az illegális migráció és az EU-csatlakozás hatása a magyar határőrizetre*. PhD-értekezés. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2002.
- Szilvás György: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve. In Soltész István (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1994*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1994. 455–477.
- Verebélyi Imre: *Rendszerváltás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest, Dialóg Campus, 2020.

Túros András

A Magyar Rendőrség a rendszerváltoztatás időszakában 1988–1990

Absztrakt – A szerző, elsősorban saját tapasztalataira alapozva a Magyar Rendőrség átalakításának történetét mutatja be a rendszerváltás időszakában (1988–1990). Rövid áttekintést ad a rendszerváltást megelőző időszakról és a működés jogi háttéréről. Részletesen értékeli a korabeli változtatások folyamatát, a különböző érdekeket és a döntéseket.

Bevezetés

A közép-európai szocialista országokban az 1980-as évek végén egy csendes, többé-kevésbé békés rendszerváltozásra került sor. A jogi fogalmak szerinti forradalmi helyzet Romániában, Csehszlovákiában és a Német Demokratikus Köztársaságban volt tapasztalható.

Magyarországon a rendszerváltozás közmegegyezéssel történt, a szabad választások előtt megszülettek azok a jogszabályok, amelyek az új társadalmi rendszer alapjait képezték (egyesülési és gyülekezési, választójogi törvények stb.).

A magyarországi rendszerváltozás egyik szereplője a rendőrség volt, elsősorban azért, mert a rendőrség – a Németh Miklós vezette kormány rendészeti politikájának megfelelően – nem akadályozta, sőt segítette, sok területen élére állt a rendszerváltozásnak.

A rendőrség konstruktív magatartásának is köszönhető, hogy 1989-ben, a rendszerváltozás meghatározó évében a több száz tüntetés, tömegdemonstráció ellenére rendőrségi beavatkozásra, tömegoszlatásra, gumibot- és fegyverhasználatra nem került sor.

A rendőrség szemüvegén keresztül a rendszerváltozás az ország ünnepi eseményének tekinthető. A rendőrség megértette a változások szükségességét, így gyakorlatilag kisebb vérvesztéssel lépett át az új társadalmi rendszerbe.

Pártállami rendőrség

A rendőrségről, a közbiztonság védelméről magas szintű jogszabály, törvény nem volt. Helyette se szeri, se száma a különböző párthatározatoknak, a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) Központi Bizottsága határozatainak, politikai bizottsági határozatoknak, amelyek megszabták a rendőrség struktúráját, a bűnüldözés irányait, az állam biztonságának a védelmét.

Természetesen a párthatározatok között is voltak szakmailag egészen jó, a tiszta közélet és az emberek biztonságát szolgáló feladatok, például a Belügyminisztériumi (BM) karhatalom megszüntetése, a Rendőri Ezred, a gazdaságvédelmi szervezetek létrehozása,

a korrupció elleni hatékonyabb fellépést szolgáló határozatok. De ide lehet sorolni azt is, hogy Magyarország első között csatlakozott a Bűnügyi Rendőrség Nemzetközi Szervezetéhez (*International Criminal Police Organization-Interpol*).

A pártirányítás, a pártfelügyelet minden rendőri szerv felett közvetlenül érvényesült.

Az országos és a megyei pártbizottságokban rendőrséget, ügyészséget, bíróságot felügyelő, ügynevezett adminisztratív titkár és adminisztratív osztályok működtek.

Az adminisztratív titkár havonta, illetve szükség szerint, koordinációs értekezleteket tartott aktuális rendőrségi, igazságügyi kérdésekről.

A pártbizottságok évente beszámoltatták a megyei főkapitányt, illetve a főügyészt, tájékoztatókat kértek a bíróságok munkájáról, ítélezési gyakorlatokról.

Természetesen a rendőri vezetők ott voltak a pártbizottságok testületeiben, a pártbizottságok vezetői pedig a rendőrség valamennyi fontos rendezvényén megjelentek.

A pártirányítás csúcsa a személyi kérdésekben jelentkezett. Rendőri vezetőket csak a pártbizottságok jóváhagyásával lehetett kinevezni, és ugyanez érvényesült az alacsonyabb beosztású vezetők esetében is; ott a rendőri szerveknél működő pártszervezetek jóváhagyását kellett beszerezni a kinevezésekhez – ez volt az ügynevezett „pártszervek káder hatásköre”.

A pártállami rendőrség jogi háttere

A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelete és a 39/1974. (XI. 1.) MT rendelete határozta meg a rendőrség feladatait és struktúráját.¹

„A Rendőrség feladata az állam és a közbiztonság védelme.”

„A Rendőrség az állam biztonsága érdekében felderíti és megakadályozza az ellenes hírszerző szervek és a szolgálatukban álló emigrációs szervezetek, csoportok és személyek hazánk, illetve szocialista közösség ellen irányuló tevékenységét [...]”

A rendőrség a közbiztonság védelme mellett kiemelt feladatként kezelte az állam biztonságának védelmét, erre külön állambiztonsági szervezet működött a megyei rendőr-főkapitányságokon, amelyek belső elhárítási, kémelhárítási, hírszerzési, technikai, vizsgálati osztályokra tagozódtak.

A rendőrségi és az állambiztonsági szervek egymástól viszonylag elkülönítetten dolgoztak. Az állambiztonsági munka esetenként prioritást kapott. De a rendszerváltozást megelőző években, 1987–1988-ban már az állambiztonsági tiszteket is bevonták a bűnüldözésbe, a bűnelkövetők felderítésébe. Például Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az egyik emberölés felderítésében legalább 10 állambiztonsági operatív tiszt is részt vett.

Összességében a pártállami rendőrség erős pártirányítás, pártfelügyelet alatt működött, a területi rendőri szerveket a Belügyminisztérium, és az akkori Országos Rendőr-főkapitányság, elsősorban szakmailag irányította, illetve a BM által kiadott

¹ A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelete. 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet a rendőrségről.

szolgálati, alaki és operatív szabályzat betartását ellenőrizte, valamint a rendőrképzést, az oktatást és az anyagi, technikai feltételeket biztosította. A megyei rendőr-főkapitányságok vezetői felett a munkáltatói jogkört a miniszter gyakorolta.

A Magyar Rendőrség rendszerváltozás előtti helyzete

A rendőrség, a rendőri vezetők, a személyi állomány az 1980-as évek végén, 1988-ban és az 1989-es év elején érzelmileg, politikailag láthatóan megosztottá váltak. A politikai kinevezettek idegesen szemlélték a változásokat. A professzionális rendőri vezetők és a rendőrök, ezek voltak döntő többségben, a növekvő bűnözés megelőzésére, a bűnügyek feldolgozására, felderítésére fókuszáltak több-kevesebb sikerrel.

Az ismertté vált bűncselekmények száma, az össz-bűnözés mértéke ugrásszerűen emelkedett.

1. táblázat: Az összes bűncselekmény száma

Év	Összes bűncselekmény száma
1988	185 344
1989	225 393
1990	341 061
1991	440 370
1992	447 215

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A rendőri állományt megviselte a berobbanó sajtószabadság, a nyilvánosság. Amíg korábban a rendőrség belső ügyei nem kaptak nyilvánosságot, a rendőrség tabu volt a sajtó számára, most a legkisebb rendőri hibák, visszaélések, túlkapások – kényszervallatások, bántalmazások –, rendőri negatív magatartások is nyilvánosságot kaptak.

Komoly tehertétel volt az is – főleg a közterületi szolgálatot teljesítő járőrök, a körzeti megbízottak és a rendőri vezetők számára –, hogy a közvélemény összemosta a valódi rendőröket a politikai, állambiztonsági rendőrökkel. Mindenféle kritikának, szidalmazásnak, sértegetésnek ki voltak téve, ami bizony sok esetben a bűnüldöző tevékenység hatékonyságát is érintette.

A rendőrséget belső feszültségek is terhelték. Sokan frusztráltak voltak, káros szenvedélyük felerősödött, alacsony bérek, megélhetési nehézségek, alacsony létszám, növekvő bűnözés, kifizetetlen túlórák, ki nem vett szabadságok, nem egyértelmű vezetői döntések következtében. A helyi pártirányítás megszűnése, a pártszervezetek megszüntetése kisebb bizonytalanságot okozott a testületnél.

A rendőri állomány a pártállamban nem látott tömegdemonstrációkat, tüntetéseket, legfeljebb labdarúgó mérkőzések biztosításában vettek részt, de azoknál általában nem kellett beavatkozni.

1989-ben megélénkültek az utcai tüntetések. Hatályba lépett az egyesülési és gyülekezési törvény. Ezres, több tízezres tömeg jelent meg, és politikai változásokat sürgetett. A társadalom lázas állapotban volt, feszültség, sok esetben kapkodás, nyugtalanság, félelem jellemezte a helyi tanácsok és az egyes állami szervek munkáját.

Ebben az időben, 1989 júniusában újratemették a mártír Nagy Imrét és társait, ahol megbecsülhetetlen létszámú, több százezres tömeg jelent meg.

Még a nagymarosi vízlépcső elleni demonstráció utóhatásait is kezelni kellett volna, de a román, a csehszlovák és a szovjet nagykövetségek előtti, szinte permanens tüntetések lekötötték a rendőri erők kapacitását. Naponta vizsgázni kellett biztosításból, rendőri csapatevékenységből a viszonylag kis létszámú rendőrségnek.

Ezt az időszakot jellemezte, hogy:

- az állambiztonsági szervek botladoztak, nem volt munkájuk, hibát hibára halmoztak;
- kirobbant a „Dunagate”-botrány;
- a KGB tanácsadóit hazarendelték Moszkvába; 1989-ig a KGB és a szovjet belügyi tanácsadók általában jelen voltak a BM rendezvényein;
- nőtt a bűnözés, a bűnügyi szolgálat nem volt képes feldolgozni a bűnügyeket;
- nem volt elég a vizsgálati kapacitás, visszaesően volt a bűnügyi felderítés eredményessége, a közbiztonsági válság jelei mutatkoztak;
- megjelentek az új típusú bűncselekmények: a védelmi zsarolás, a prostitúció, a fegyveres bűnözés és a kábítószer-bűnözés;
- a nagy létszámú, magasan képzett állambiztonsági tisztek pedig munka nélkül voltak.
- 1989 nyarán, a belügyminiszteri értekezleten javaslatot tettek a III/III-as operatív tisztek bűnügyi területre történő áthelyezésére, de a döntést megakadályozták.

Belügyminisztérium – Rendőrminisztérium

A Belügyminisztérium centrálisan felépített, szigorú hierarchikus rendszerben működő minisztérium volt, ahol a miniszter és egy-egy államtitkár kivételével az összes vezető tábornoki, ezredesi rangban volt. Katonai rendfokozatot viseltek a rendőrök, az állambiztonságiak, a pénzügyesek és a személyügyi szolgálat tagjai.

A BM négy főcsoportfőnökségből állt:

- I. Anyagi, pénzügyi főcsoportfőnökség
- II. Országos Rendőr-főkapitányság
- III. Állambiztonsági főcsoportfőnökség
- IV. Személyügyi oktatás

Mindegyik főcsoportfőnökség élén miniszterhelyettes állt azonos hatáskörrel, azonos súllyal. Sokszor erősebb pozícióban voltak, mint a két nagy szakmai terület vezetője (II-es főcsoportfőnök, vagy a III-as főcsoportfőnök).

Mind a négy főcsoportfőnökség szakmai irányítási hatáskörrel rendelkezett a megyei rendőr-főkapitányságok felett. A rendőrség irányítási rendje megosztott volt, mindenkinek volt egy kis területe, szervezete. Az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) vezetője, mint a rendőrség első számú vezetője, csak szűk szakmai irányítást gyakorolhatott a rendőri szervezet felett.

A belügyminiszter volt az egységes rendőrség vezetője. A miniszter gyakorlatilag az összes rendőri vezető előjárója volt, kinevezte a főkapitányokat és a helyetteseket, gyakorolta a munkáltatói jogköröket, vezette a főkapitányi értekezleteket, kiadta a rendőrség szabályzatait, irányította a BM Főügyelet rendszerét.

Felkészülés a rendszerváltozásra

Az ORFK vezetésének három rövid távú célkitűzése volt:

1. a szocializmusból vigyük át a rendőrséget az új társadalmi rendszerbe;
2. azonnal meg kell változtatni a Belügyminisztérium irányítási rendszerét;
3. a rendőrség demokratikus viszonyok közötti működéséhez az ideiglenes jogszabályokat ki kell dolgozni és hatályba kell léptetni.

Az első célkitűzés

A megyei főkapitányságok élén a régi rendszerhez hű, elkötelezett vezetők álltak, ugyanez jellemezte a Belügyminisztériumot. A vezetők többsége, életkoránál fogva is, a társadalmi változásokat nem tudta elfogadni, nem volt képes a társadalmi változások szükségességét megérteni.

1989-ben a megyei rendőrfőkapitányok közül (20 főből) 14 fő az MPSZP-től, illetve az állambiztonsági szervektől került főkapitányi beosztásba. Klasszikus rendőri karrierrel mindössze hat főkapitány rendelkezett (Veszprém, Borosod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Budapest, Pest, Heves).

1989 őszén tömegesen hajtottak végre főkapitánycseréket, sajnos jelentős konfliktusokkal és ellenállásokkal, de végső soron sikeresen. „Igazi” rendőrök kerültek a főkapitányi beosztásokba. Volt olyan ORFK-n dolgozó magas beosztású tábornok, aki egyenesen árulásnak minősítette a rendszerváltozás segítségét, és katonai ügyészségi eljárással fenyegette meg az ORFK vezetőjét.

A rendőri állományt is fel kellett készíteni a társadalmi változásokra, meg kellett értetni a rendőrökkel, hogy mit jelent a profizmus, a lakosság szolgálata, a „Szolgálunk és védünk” szlogen. Közösségi rendőrség, lakosságbarát rendőrség megteremtését tűzték ki célul.

Országsszerte gyűléseket, fórumokat tartottak. Ezek közül kiemelkedik az ORFK által szervezett Országos Járőr Értekeztet, amelyen több száz közrendvédelmi járőr vett részt.

A járőrértekezleteken a hozzászólók egyetértettek a társadalmi változásokkal, biztosították az ORFK vezetőit hivatástudatuk megtartásáról. Másrészt szakmai döntés

született arról, hogy a közterületen, a közlekedésben szolgálatot teljesítő rendőrök részére megtiltották a „zaklató”, „megelőző”, indokolatlan rendőri intézkedéseket, igazoltatásokat. Ezzel párhuzamosan a reagáló rendőrség koncepcióját hirdették meg. Elvárásként fogalmazódott meg a gyors reagálás, a segítségnyújtás. Ez az utasítás körülbelül 6 hónapig volt hatályban, a lakosság és a rendőri állomány megelégedésére.

Egyesek az Országos Járőr Értekezletet tartották a rendőrség rendszerváltozása kezdetének.

A rendőrök hagyták, hogy az emberek tüntessenek, szabadon mozogjanak, közlekedjenek, hogy retorzió nélkül, nyíltan elmondhassák véleményüket a politikáról, a jövőről, a pártállamról, a szocialista rendszer visszásságairól.

A második célkitűzés: a rendőrség irányítási rendszerének átalakítása

A rendőrséget „mindenki” irányította, miniszterhelyettesek, államtitkárok. A miniszter volt a csúcsirányító, viszont a társadalmi események, kormányzati feladatok lekötötték, az osztott irányítási rendszer elmosta a felelősséget, a BM Főügyelet, ahonnan beérkeztek a jelentések, miniszteri irányítás alatt állt, az ORFK vezetője közvetlen utasítást nem adhatott az ügyelteseknek.

A BM rendőrségi irányításának átalakítása nehéz feladat volt. A miniszterhelyettesek ragaszkodtak a „hatalmukhoz”, ám a belügyminiszter megértette az idők szavát. A sok-sok esemény, a bűnözés drámai alakulása, a rendőrség leterheltségének orvoslása nem tűrt halasztást, a Belügyminisztériumon belül létre kellett hozni az egységes rendőrségi irányítás rendszerét.

Az ORFK vezetője, a közbiztonsági miniszterhelyettes 1989. július 1-jétől teljes irányítási hatáskört kapott a rendőr-főkapitányságok felett. Szervezetileg a BM Főügyelet szintén az ORFK alárendeltségébe került. A Főügyelet rendőri ügyeltesé változott, így beavatkozó, számonkérő, ellenőrző, utasításadó szervezetté vált. Megszűnt a Főügyelet postás szerepe. Megkezdődött egy országos bevetésirányítási szervezet kialakítása. Ezzel a szervezeti változással lerakták, *de facto* az önálló ORFK alapjait. 1989. július 1-jétől a rendőrség a BM II. Főcsoportfőnökségeként, de már inkább hangsúlyozottan Országos Rendőr-főkapitányságként működött. Megerősödött a rendőri vezetés, a BM legerősebb szervezetévé vált, különösen azért is, mert megszűnt a nagy hatalmú Állambiztonsági Vizsgálati Osztály, és integrálódott az ORFK Központi Vizsgálati Osztályába.

A harmadik célkitűzés: a rendőrség demokratikus működéséhez az átmeneti jogszabályok kidolgozása (kodifikálása) és elfogadása

A gyors kodifikációhoz a társadalmi viszonyok kedvezőek voltak: hatályba léptek a gyűlekezéssről, az egyesülésről szóló törvények, a pártszervezeteket kitiltották a munkahelyekről, megszületett az új választójogi törvény, szinte minden állami terület, állami

szervezet kereste a demokratikus átalakulás jogi lehetőségeit. A Németh Miklós vezette kormány a jogi átalakulást támogatta, sőt, egyes helyeken meg is követelte azt.

Az ORFK vezetői kihasználva a Belügyminisztérium nemzetközi kapcsolatait, a nyugat-európai belügyi szervek szimpátiáját és érdeklődését a Magyar Rendőrség iránt, szorosabbra fűzték kapcsolatainkat a Francia Nemzeti Rendőrséggel, a Bajor Készenléti Rendőrséggel és az Osztrák Belügyminisztériummal.

Magyar rendőri delegációk egymásnak adták a kilincset az említett országok rendőrségeinél. Tanulmányozták a működésüket, a jogi hátteret, a lakosság, az állami szervek és a rendőrség viszonyát, kapcsolatát.

A Magyar Rendőrség jogi környezetének kialakítására nagy hatással volt a francia rendőrségi törvény és Bajorország rendőrségének struktúrája.

A rendszerváltás rendőrséget érintő jogi lépései

Jogi oldalról három fontos lépés megtétele várt a rendőrségre a rendszerváltás idején:

1. az első jogi lépés: az öltözködési szabályzat módosítása;
2. a második jogi lépés: az új rendőrségi Szolgálati Szabályzat;
3. a harmadik jogi lépés: az ORFK önállósága.

Az első jogi lépés: az öltözködési szabályzat módosítása

A viszonylag önálló ORFK vezetése 1989. október 22-én „ultimátumot kapott” a már legálisan működő demokratikus pártok képviselőitől és független országgyűlési képviselőitől.

Az ultimátum az 1989. október 23-ai Magyar Köztársaság ünnepi kikiáltásával volt kapcsolatos.

Az ellenzéki pártok ünnepi aktusra készültek, ezért személyesen az ORFK vezetőjéhez fordultak, hogy október 23-án a Parlament előtt a Kossuth téren nem akarnak olyan rendőröket látni, akiknek a sapkáján „vörös csillag” van. Kérték, hogy azokat időben távolítsuk el. Kérésükben fenyegetés is volt: ha nem intézkedünk, akkor a tömeg „forradalmi” úton fogja eltávolítani a rendőrök sapkájáról a vörös csillagot.

Az ORFK vezetésének és a BM anyagi-technikai szervezetének egyetlen nap állt rendelkezésére, hogy a „forradalmi” követeléseket teljesítse – sikerült.

1989. október 23-án, a Kossuth téren több tízezer ember előtt Szűrös Mátyás, az Országgyűlés elnöke kikiáltotta a Magyar Köztársaságot. A rendőrök nemzeti színű sapkarózsát viseltek, a tömeg hosszasan megtapsolta a biztosításban részt vevő Budapesti Rendőr-főkapitányság és Rendőri Ezred rendőreit.

Október 23-tól gyökeresen, illetve pozitívan változott az utcán teljesítő rendőrök és a demonstrálók, tüntetők viszonya, kapcsolata.

A második jogi lépés: az új rendőrségi Szolgálati Szabályzat

1989 őszén a hatályos rendőrségi Szolgálati Szabályzat egyrészt már alkalmatlan volt a megváltozott és lázas állapotban lévő társadalom és felfokozott állapotban lévő emberek védelmére, másrészt a rendőrség személyi állományának védelme és az elsőpró igényű nyilvánosság kikényszerítette egy új rendőrségi Szolgálati Szabályzat kiadását, amelyet nyilvános jogszabályként az állampolgárok is megismerhettek.

Az 1989-es év végére elkészült az új Szolgálati Szabályzat, amely 1/1990 (I. 10.) BM rendelettel lépett hatályba.

A Szabályzat kodifikációja során széles körű konzultációt szerveztek, a beosztott rendőrökből, rendőri vezetőkből álló tanácsadó testület hosszas mérlegelés után tett javaslatokat a szabályzat legkényesebb előírásaira.

A legnagyobb vitát a rendőrök megszólítása váltotta ki, de győzött a józan ész, így az „Eltárs” „Eltársnő” helyett „Úr”, „Uram”, „Asszony”, „Asszonyom”, „Kisasszony” megszólítás került a szabályzatba. Jó néhányan a „Bajtársnő” megszólítást javasolták, de ezek a felvetések már mosolyt fakasztottak.

A szabályzat engedélyezte a szakállt és a hosszabb hajviselést is, de ez a döntés nem lett hosszú életű, mivel az egyenruhás rendőröknél lakossági bizalomvesztést eredményezett.

Az új Szolgálati Szabályzat kiadása megelőzte a rendőrségi törvényt és az ORFK jogi önállóságát is.

Az új Szolgálati Szabályzatot sajtótájékoztatón mutatták be, hatalmas érdeklődés mellett. Az ORFK óriási lépést tett a nyilvánosság felé. Mindenki megismerhette a rendőr intézkedési hatáskörét, a rendőr kötelességét, a rendőrség működését.

A rendőrség Szolgálati Szabályzatát megkapták az országgyűlési képviselők, szerkesztőségek, érdeklődő újságírók, mindenki, aki tanulmányozni akarta.

A harmadik jogi lépés: az ORFK önállósága

1989 végén, az 1990-es év elején a Belügyminisztériumban működési zavarok keletkeztek. Az állambiztonsági szervezet III/III-as Csoportfőnökségen (belső elhárítás) súlyos titoksértés történt.

Az egyik állambiztonsági tiszt, a csoportfőnökség ügyelete, beengedte a *Fekete doboz* stábját az állambiztonsági irattárba, ahol a stáb azzal szembesült, hogy a köz-társaság október 23-ai kikiáltása után a legálisan működő pártokat és vezetőiket a III/III-as Csoportfőnökség továbbra is megfigyelés alatt tartotta. Ez volt az elhíresült „*Dunagate*”-botrány.

A belügyminiszter európai vezetőként – bár közvetlen felelőssége nem volt, mert a III/III-as Csoportfőnökség önálló életet élt – vállalta a felelősséget, és lemondott a miniszteri tisztségéről.

A Németh Miklós vezette kormány rapid módon megszüntette az állambiztonsági szervezeteket, és ezzel párhuzamosan létrehozta a Nemzetbiztonsági Hivatalt, az Információs Hivatalt és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot.

A Belügyminisztérium meggyengült, a legnagyobb, a legelittebb pártállami szervezet megszűnt, és az új nemzetbiztonsági szervezetek közvetlenül a kormány irányítása alá kerültek.

A Belügyminisztériumban eluralkodott az önsajnálat, és ezt kihasználva az ORFK vezetője és Verebélyi Imre, a tanácsi vonalat felügyelő miniszterhelyettes, aki egyben deregulációs kormánybiztos is volt, elérkezettnek látták az időt, hogy a rendőrséget kiszervezzék a Belügyminisztériumból.

A kodifikáció előkészítésében elévülhetetlen érdeme volt Felkai Lászlónak is.

Megszületett az 1990. évi XXII. törvény, amely hatályon kívül helyezte, illetve módosította a rendőrség működését és feladatrendszerét meghatározó törvényerejű rendeleteket.²

Az 1990. évi XXII. törvény 22. § 1. alapján „[a] Rendőrséget a belügyminiszter a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei útján irányítja és ellenőrzi”.

Az 1990. évi XXII. törvény 22. § 3. alapján „[a]z Országos Rendőr-főkapitányság önálló hatóságként működő országos hatáskörű szerv. A rendőrség munkáját az Országos Rendőrfőkapitány irányítja.”

A Rendőrségnek a Belügyminisztériumból történő kiválása és önállósága megfelelt a nyugat-európai rendőrségi modellnek, és világosabb irányítási és felelősségi viszonyokat teremtett. A törvény megszüntette a belügyminiszter operatív beavatkozási jogát a rendőrség működésében és a bűnüldözés folyamataiban; a miniszter csak a normatív irányítási eszközök alkalmazásával szólhatott bele a rendőrség tevékenységébe.

1990. március 1-jén létrejött az önálló Országos Rendőr-főkapitányság, kialakult az ORFK új struktúrája, megszűntek a csoportfőnökségek, helyettük főosztályok alakultak, létrehozták a gazdasági, pénzügyi, technikai szervezeteket és a humán szolgálatot.³

Új időszámítás kezdődött, kiüresedett a Belügyminisztérium, megszűnt az Állambiztonsági Főcsoportfőnökség (Szervezet), önálló lett a Rendőrség, és a rendszerváltás egy alig működő Belügyminisztériumot talált.

Nem véletlen, hogy a BM-ből kivált és megerősödött ORFK egy ideig, 1990 decemberéig Rendőrminisztériumként próbált működni. Régi reflexek a BM-ből kivált szervezeteknél is tovább működtek addig, amíg meg nem érkezett egy erőskező belügyminiszter, Boross Péter.

Az 1990. március 1-jén kialakított ORFK-struktúra 15 hónapot élt.

1991 májusában további szervezeti reformokat hajtottak végre. Német mintára szétválasztották a bűnügyi és a közbiztonsági rendőrség irányítását, létrejöttek a főigazgatóságok: bűnügyi, közbiztonsági és gazdasági. Ez a szervezeti kiigazítás időtállóan bizonyult, és a mai napig azonos struktúrában működnek a rendőri szervek.

² 1990. évi XXII. törvény egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről és módosításáról.

³ 1/1990 (I. 10.) BM rendelet a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szolgálati Szabályzatáról.

A rendszerváltozás után az új belügyminiszter meg akarta szüntetni a rendőrség túlzott katonai rendben történő működését, és egy civil, egy kitűnően felkészült, nagy tapasztalatú, megyei bírósági elnököt nevezett ki az ORFK vezetőjének. A korábbi országos főkapitány általános helyetteseként tábornoki rendfokozattal irányította a rendőrség szakmai munkáját. A civil és a katonai irányítás nem hozta meg a várt eredményeket, inkább zavarok keletkeztek a vezetésben, ami különösen az 1990. október végi taxis-blokád rendőrségi kezelésénél mutatkozott meg.

Tudományos vita a rendőrség jövőjéről

A rendszerváltozás első évében felerősödtek a rendőrség decentralizálását, demilitarizálását képviselő vélemények, elképzelések, ezzel kapcsolatos javaslatok, koncepciók, előterjesztések készültek, amelyek a kormánypárt Magyar Demokrata Fórum (MDF) programjában is megjelentek.

Decentralizálás

A rendszerváltozás első belügyminisztere, Horváth Balázs úgy érkezett a BM-be, hogy létrehozza az Önkormányzati Rendőrséget, amelynek lényege az volt, hogy a Bűnügyi Rendőrség állami irányítás alatt működik tovább, az egyenruhás rendőri állomány, a közrendvédelem, közlekedésrendészet az önkormányzatokhoz kerülne.

Az elképzelés megvalósításához jó néhány támogató akadt a rendészettudomány területéről. Különösen azok támogatták, akik elméleti rendőrök voltak, a rendőrség gyakorlati munkáját nem ismerték, nem rendelkeztek tapasztalatokkal a bűnüldözés, az operatív munka, a bűnmegelőzés bonyolult folyamatairól és azok összefüggéseiről.

Komoly ellenállást kellett kifejtetni az önkormányzati rendőrség létrehozásával szemben. Világosan megfogalmazták, hogy az önkormányzati rendőrség létrehozása, az egységes, centrálisan felépített rendőrség megszüntetése, decentralizálása közbiztonsági válságot eredményezhet. Egyesek közbiztonsági „öngyilkosságnak” minősítették az ötletet.

Nem beszélve arról, hogy a tanácsi rendszer megszüntetése után időre volt szükség, amíg az új önkormányzati rendszer működése kialakult; az már csak ráadás volt az ellenérvek között, hogy:

- lesznek szegény és gazdag önkormányzatok;
- politikailag eltérő összetételű önkormányzatok;
- a bűnüldözésben koordinációs nehézségek keletkeznek;
- a bűnügyi információáramlás megszűnik.

Szerencsére Antall József miniszterelnök a centrálisan működő rendőrség mellett döntött, döntéséhez beszerezték a külföldi negatív tapasztalatokat is, amelyekkel sikerült meggyőzni a miniszterelnököt.

Demilitarizálás

A rendészettudomány „új csillagai” az önkormányzati rendőrség létrehozása mellett elérkezettnek látták az időt, hogy a rendőrségnél használatos katonai rendfokozatokat megszüntessék, helyettük az 1945 előtt használatos polgári, civil rangokat, fokozatokat vezessék be (felügyelő, főfelügyelő, fogalmazó).

Egyrészt arra hivatkoztak, hogy a katonai rendfokozatok eredményezik a parancsuralmi rendszert, és hamisan azt is állították, hogy az előljáró parancsa, utasítása „erősebb”, mint a hatályos jogszabály. Másrészt, az előljáró jogszabályellenes utasításokat is adhat, ami súlyos veszélyt jelenthet a társadalomra.

A demilitarizáció képviselői nem vették figyelembe, hogy a rendőrség vezetői már akkor is magasan képzett, iskolázott emberek voltak, akik jogellenes utasításokat nem adtak.

Azt sem vették figyelembe, hogy a rendőrök kifejezetten ragaszkodtak az elért rendfokozatokhoz, sokan büszkéek voltak rá, nem véletlen, hogy a készülő és kodifikáció alatt álló szolgálati törvény vitája során a rendőri vezetők egységesen a katonai rendfokozat mellett szavaztak. A rendőri állomány azóta is büszkén viseli rendfokozatát, természetesen ehhez szükség volt Boross Péter belügyminiszterre is.

Az élet bebizonyította, hogy a decentralizált és demilitarizált állásponttal a képviselők tévúton jártak. 2020-ban Magyarországnak a világ egyik legjobban, leghatékonyabban működő rendőrsége van, amely állami irányítás alatt centralizáltan, katonai rendfokozattal Európa és a világ egyik legjobb közbiztonságával büszkélkedhet. A világ országainak ranglistáján hazánk az igen előkelő 15. helyet foglalja el. Nem beszélve arról, hogy a bűnözésben bekövetkezett változások és negatív tendenciák, az illegális migráció, a terrorizmus terjedése a militáns katonai jelleget, fegyverzetet, kiképzést, felszerelést törvényszerűen kikényszerítette. Nyugodtan megállapíthatjuk, győzött a józan ész.

Epilógus

Az 1990 tavaszán megtartott szabad választások után megalakuló Antall-kormány együttműködő, az új kormányhoz lojális, „együtt tartott”, bevethető rendőrséget örökölt.

Azok a rendőrök, rendőri vezetők, tábornokok, akik nem értettek egyet a rendszerváltozással, leszereltek, kerkedvezményes nyugdíjba mentek, a politikai kinevezetteket pedig a rendszerváltozás előtt eltanácsolták a testülettől.

A rendszerváltozás utáni kormányban az ország egyik legstabilabb állami rendészeti szerve volt a rendőrség, amely minősítés egészen 1990 novemberéig, a taxisblokádig tartott. A taxisblokádnál nemcsak a kormánynál voltak irányítási anomáliák, hanem az ORFK-nál is. Kiderült, hogy a felkészült, jó szándékú, de civil vezető (az akkori országos rendőrfőkapitány) nem biztos, hogy a szigorúan hierarchikus rendben működő rendőrséget irányítani tudja.

Felhasznált jogszabályok

A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelete
39/1974. (XI. 1.) MT rendelet a rendőrségről

1990. évi XXII. törvény egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről
és módosításáról

1/1990 (I. 10.) BM rendelet a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szolgálati Szabályzatáról

A rendőrség harminc éve

Absztrakt – A szerző tanulmányában a magyar rendőrség fejlődését mutatja be, elsősorban a jogszabályi változásoknak a szervezetre gyakorolt hatásait értékelve, a rendszerváltástól eltelt 30 év időszakában.

A rendőrség

A rendőrség az a közigazgatási hatóság, amelynek feladata az állami impériumból nyert legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában rendészeti igazgatás teljesítése. A rendészeti igazgatás veszélyelhárító társadalmi rendeltetése már több mint száz éve megfogalmazódott a szakirodalomban. Ezek szerint *a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el.* A rendészet hivatása „[...] olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak”.¹

A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg. Az a feladata, hogy „physikai erőhatalommal vessen gátat a sérelemmel fenyegető veszélyeknek”.²

Ebből a meghatározásból két dolog is következik: egyfelől az, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt az, hogy a rendészeti igazgatás *hatósági igazgatás*, ahol a rendészeti jogkörben eljáró hatóság az ügyfél számára kötelezést írhat elő, és ezen aktusának – akár fizikai kényszerrel is – tartozik érvényt szerezni.

Ezt a jogértelmezést tette magáévá a korábbi Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata, amikor megállapította, hogy a rendőrség részéről a rendőrségi törvényben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység. Az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, amelynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt.

Egy demokratikus jogállamban a rendőrség a közigazgatás szervezetébe illeszkedik, az általa teljesített rendészeti igazgatás pedig része a közigazgatás működésének. Ennek a felismerésnek további következményei vannak. Ha a rendőrség a közigazgatás része, akkor osztozik annak alapvonásaiban, nevezetesen

- abban, hogy kollektív társadalmi szükségleteket elégít ki, olyan közösségi igényeket szolgál, amelyek csak hatósági felhatalmazás birtokában teljesíthetők, amiből

¹ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1907. 322.

² Kmety (1907) i. m. 333.

az következik, hogy a társadalomnak szüksége van rendőrségre, és annak működésére *az állami költségvetésnek áldozni kifizetődő vállalkozás*;

- abban, hogy a közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékenység, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyek képességeinek és indultainak, olyan hierarchia, amelyre *nem a parancsuralom, hanem a joguralom jellemző*;
- abban, hogy szakmai felkészültséget, hivatali hozzáértést követel, amelyre alapozva a hivatásrend tagja magas erkölcsi elismerésre és biztonságot nyújtó egzisztenciára igényt tartó, *szaktudására büszke autonóm lény*.

A modern rendőrség európai fejlemény, akkor született meg, amikor a közbiztonság közösségi érték rangjára emelkedett, az ellene intézett jogellenes támadások megfékezése és a jogrend helyreállítása a magánbosszú helyett csak az állami impériumból levezethető hatósági kényszerítő jogosítványok birtokában, alkotmányos közjogi szabályozás hatálya alatt lehetséges.

A modern magyar rendőrség kezdetei

A magyar rendőrség 1945 előtti működése ellentmondásos képet mutat. Kétségtelen, hogy közjogunk színvonala a 19. század végére ott volt Európa élmezőnyében. Ezt nem csupán az 1878-ban elfogadott büntető törvénykönyv (Csemegi Kódex, az 1878. évi V. törvénycikk), avagy az 1896-ból származó büntető perrendtartás (1896. évi XXXIII. törvénycikk), de a fővárosi rendőrségről szóló 1881. évi XXI. törvénycikk is igazolja. Maradéktalanul megjelent a hatalmi ágak elválasztásának elve a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikkben. Azonban már a dualizmus korában is megfigyelhető volt a feudális vonások továbbélése, márpedig erős polgári társadalom nélkül aligha képzelhető el jogállami rendészet. „A magyar társadalom, úgy ahogyan 1867-ben minden téren mozdulatlanra merevedett, szerkezetének alapjellegetében, ha jogi intézményeiben nem is, feudális, pontosabban rendi társadalom volt.”³

A jelenségre Kulcsár Kálmán is utal, amikor elválasztja a kiegyezés jogi kultúráját a rendiség korát idéző politikai kultúrától.⁴ Trianon után mindez jól felismerhető volt az egyre erőteljesebb centralizációs törekvésekben, a rendőrség államosításában, valamint az emberi jogokat könnyű kézzel kezelő rendőrségi gyakorlatban is.

„A közbiztonság iránti és a szakmai, politikai igény hatására 1919 őszén került sor az elhúzódozó közigazgatási reform részeként az 5047/1919. számú ME Kormányrendelet kiadására, amely államosította Magyarországon a rendőrséget. Mindez az 1920. évi I., az alkotmányosság helyreállításáról

³ Bibó István: Eltorzult magyar alkat, zsákutcs magyar történelem. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet. 1945–1949. Budapest, Magvető, 1986. 593.

⁴ Kulcsár Kálmán: Lehet-e demokrácia Magyarországon? *Magyar Jog*, 37. (1990), 7–8. 578–588.

és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló törvénycikkkel törvényi szintre emelkedett.”⁵

Az 1945 előtti korszak témánk szempontjából azért lényeges, mert napjaink kérdése, hogy ezek a minták mennyiben követésre méltóak, és milyen mértékben harmonizálnak az uniós országok fejlődési útvonalával. Az emberi jogok feltétlen tisztelete Nyugat-Európában is csak a II. világháború után vált a rendőrségi munka zsinórmértékévé. Magyarország a polgári alkotmányosságnak ebből a fordulatából kimaradt, minthogy rendőrségünk már a koalíciós időkben is a politikai küzdelmek gyújtópontjába került, majd pedig 1949-től egészen a rendszerváltásig a pártiktatúra kiszolgálására kényszerült.

Az állampárt rendszete

Az államszocialista diktatúrák születésük pillanatában ideológiai programmal kívánták átszervezni rendőrségüket. A marxista világkép elutasította a múltba nyúló hagyományokat, a politikamentes szakigazgatás eszméjét. A pártállam a rendőrködést élenjáró politikai küldetésnek fogta fel, az állománytól „osztályharcos” magatartást várt el.

Ezzel szemben Bibó István már egy 1947-ben publikált írásában a következőkre hívta fel a figyelmet:

„A rendőrség nem az a terület, ahol nagyméretű, haladó szellemű alkotó munka számára sok lehetőség volna. A rendőrség egy szakigazgatási ág, amelynek eljárás módjait – a demokratikusabb emberkezelés követelményétől eltekintve – nem a haladó szellemiség, hanem a jó szakigazgatás szükségletei és követelményei kell, hogy megszabják.”⁶

A közép- és kelet-európai térség országai az államszocialista diktatúrát megelőzően a polgári jogfejlődés különböző fokára jutottak el. Ahol a közjog közelített a nyugati mintákhoz, ott ezek a hagyományok képesek voltak mérsékelni az önkényt. Az államszervezet egészére és benne a rendőrség arculatára befolyással bírt az is, hogy a szovjet tömb országai miként próbálták reformokkal észszerűbbé tenni gazdaságukat. Azokban az országokban, ahol a gazdasági reform mélyreható volt, ott a kormányzó párt akarata ellenére megjelentek a politikai és az államszervezeti reform csirái is. Az előbbieknél közvetlenebbül hatott a rendőrségi munkára a bűnözésről kialakított felfogás. Lényeges kérdés az is, hogy milyen képet mutatott a bűnözés nagysága és súlya, valamint, hogy a bűnügyi statisztikák az adott országban nyilvánosságra kerültek-e, avagy pedig azok államtitoknak minősültek. Jelentős különbségek mutathatók ki a bűnügyi tudományok művelésének színvonalában. A rendőrségi munka reális megítélését azok a tudományos műhelyek segítették, amelyek törekedtek a büntetőjog klasszikus humán értékeinek megvédelmezésére, a bűnözés jelenségének reális megismerésére, a perjogban a garanciális szabályok rangjának visszaadására, a kriminológiában pedig nem riadtak vissza a társa-

⁵ Sallai János: *A magyar rendészet története*. Budapest, Rendőrség Tudományos Tanácsa, 2019. 103.

⁶ Bibó István: A magyar demokrácia válsága. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet. 1945–1949. Budapest, Magvető, 1986. 41.

dalomkritikától sem, amikor a bűnözés egyes okai között felmutatták a politika működés zavarait. Ahol a bűnügyi tudományok ezt az utat járták, ott a rendőrség is érveket meríthetett az elméleti felismerésekből, saját szakmai tekintélyének visszaszerzéséhez.

A totális diktatúrákra általában is jellemző, hogy a köztörvényes bűnözést sikerül alacsony szinten tartani. Ennek nyilvánvaló oka, hogy az erős állam, amely igényt tart arra, hogy a polgárok mindennapi életét is ellenőrzése alá vonja, egész apparátusát „rendőrséggé” működteti, és minimálisra szorítja a szabad választás lehetőségét, csökkentve a bűnelkövetési alkalmakat is. Az államszocializmus rendőrségei „hálások” lehetnek annak, hogy a hagyományos bűnözési formákat minden ideológiai ígéret ellenére a kommunista rendszerek sem tudták megszüntetni. A betöréses lopás, az emberölés vagy a közlekedési bűncselekmény felderítése olyan kriminalisztikai technikát, olyan szakértői munkát, olyan professzionalizmust követelt, amely valóban a szakma rangjára emelheti ezt a foglalkozási ágat. Ezen semmiféle pártirányítás, semmiféle párthatározat nem tudott változtatni.⁷

A pártirányítástól a polgári alkotmányosságig, a köztársasági Alkotmány

A rendszerváltáshoz közeledve erősödtek azok a hangok, amelyek a belügyi kormányzás területén is közjogi érvekkel alátámasztva követelték a politikai irányítás és a szakmai vezetés elkülönítését. Ennek szervezeti biztosítékát akként lehet megteremteni, hogy „a rendőrség irányításának legfelsőbb parancsnoki szintjeit le kell választani a minisztériumi vezetés szintjeiről”.⁸

A Belügyi Szemle 1989. áprilisi száma tudósított az Igazságügyi Minisztériumban akkor folyamatban volt alkotmányozásról, kiemelve olyan fontos elveket, mint a törvények uralmának és a hatalommegosztás elvének helyreállítását, valamint a pártok alakításának a szabadságát. Az említett lapszámban Horváth István akkori belügyminiszter ugyancsak a változások szükségességét hangoztatta, de még úgy képzelte, hogy mindez a korábbi rendszer megőrzésével valósulhat meg. Említést tett „egyéb állampolgári és az állami szervek viszonyát érintő nyílt törvényi szabályozásról” is, de csak a nagyon bennfentesek érthették meg, hogy ebben az esetben az esetben a titkosszolgálati eszközök alkalmazásának törvénybe foglalásáról is szó eshet.⁹

A rendőrség egyes vezetői ezzel összhangban olyan új működési elveket és személyzeti politikát hirdettek, ami gyökeres szakítást jelentett a proletárdiktatúrában kötelező elvekkel. „A rendőrséget függetleníteni kell a pártpolitikai vitáktól. El kell érni, hogy

⁷ Finszter Géza: A rendőrség és a közbiztonság – kelet-európai tapasztalatok. In Vigh József – Katona Géza (szerk.): *Társadalmi változások, bűnözés, rendőrség*. Budapest, BM Kiadó, 1993. 49–56.

⁸ Verebélyi Imre: A belügyi igazgatás reformja: Gondolatok a Belügyminisztérium helyzetéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, tudományos ülés, 1989. március 1. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 5. 3–17.

⁹ Horváth István: A Belügyminisztérium helyzetéről, szerepéről: Gondolatok a Belügyminisztérium helyzetéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, tudományos ülés, 1989. március 1. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 4. 3.

a hivatásos állományba pályázhassanak olyanok, akik az MSZMP politikájától eltérő ideológiát vallanak, akik vallásos meggyőződésűek.”¹⁰

A rendszerváltozás időszakában, az 1989. október 23-án kikiáltott Magyar Köztársaság új politikai berendezkedés kiépítésének útján indult el, azzal a céllal, hogy az egy párti diktatúrát alkotmányos jogállam váltsa le. Ennek a fordulatnak a közjogi alapját az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. alkotmánytörvény (továbbiakban köztársasági Alkotmány) teremtette meg, a következők szerint:

„1. § Magyarország: köztársaság.

2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.”

A köztársasági Alkotmánynak 1989. október 23-án hatályba lépett módosításával a *rendőrség* a közbiztonság és a belső rend védelmezőjeként mint kormányzati irányítás alatt álló önálló államigazgatási szervtípus jelent meg.

A rendőrség társadalmi rendeltetésének meghatározása alkotmányjogi szabályozási tárgy. A közbiztonság védelme mint rendőrségi feladat államcél, amelyen fáradozni soha meg nem szűnő küldetése a rendészetnek, amelyet azonban alanyi jogként nem tud garantálni polgárai számára. De miért használta a köztársasági Alkotmány első szövegváltozata a „belső rend” kifejezést? Egy lehetséges magyarázat szerint azért, mert az 1956-os forradalom leverését követően a rendőrség szervezetében kapott helyet az állambiztonsági szerv is, az a közigazgatási hatóság, amelynek az alkotmányvédelem és az ország szuverenitása feletti titkosszolgálati eszközöket alkalmazó őrködés (hírszerzés, kémelhárítás) a társadalmi rendeltetése. Ez nem azonos a közbiztonság védelmével, ezért 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 illett volna túllépni. A 1989. évi alkotmányozásnak azonban nem lehetett feladata a rendészet reformja. Egyedüli küldetése az volt, hogy megteremtse az alkotmányos jogállam létrehozásának előfeltételeit. Ezért is hirdette magát ideiglenesnek, már a bevezetőjében.

„A többpártrendszer, 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 [...]”¹¹

1989 decemberében az ország nyilvánossága értesült arról, hogy az Állambiztonsági Főcsoportfőnökség III/III. Csoportfőnökségén titkosszolgálati eszközök alkalmazásával felderítést folytattak az abban az időszakban alakult új demokratikus pártok ellen.¹² Miután a kormány és az országgyűlés – nem kis mértékben a demokratikus erők nyo-

¹⁰ Diczig István: A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 5. 20.

¹¹ A Magyar Köztársaság alkotmánya (1989).

¹² Révész Béla: A Dunagate ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében: politológiai értelmezési lehetőségek. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, 68. (2006), 19. 3–131.

mására – szembesült azzal, hogy ez a tevékenység sérti az 1989. október 23-án kihirdetett köztársasági Alkotmányt, több szervezeti és jogalkotási intézkedést határozott el. Törvény született a különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának átmeneti szabályozásáról (az 1990. évi X. törvény). A rendőrségbe integrált állambiztonsági szervek megszüntetésére és négy önálló *nemzetbiztonsági szolgálat* létesítésére 1990 februárjában került sor. Ezek a lépések sem tekinthetők a rendészeti reform nyitányának, hanem sokkal inkább az átmeneti társadalmakban nem ritka jelenségnek, amelyet a régi és az új politikai törekvések összeütközése jellemez. A nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) Minisztertanácsi (MT) rendelettel, amely rendezés egészen 1995-ig, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) megjelenéséig volt érvényben, amikor az állambiztonsági szervek száma ötre emelkedett. Ekként a belső rend formula okafogyottá 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 (sarkalatos) törvényben kell meghatározni. Ez a rendelkezés kivételesen fontos, mert a rendészeti és a nemzetbiztonsági igazgatást *joguralom* alá helyezi, és számít az Országgyűlésben helyet foglaló politikai erők konszenzusára.

Annak ellenére, hogy a fegyveres erők és a rendőrség egyazon fejezetben jelentek meg, az alaptörvény gondoskodott arról, hogy a honvédelem 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.”¹³

Az emberi jogokkal kapcsolatos követelmények megfogalmazása 1989-ben megtestesítette a demokratikus jogállam értékrendjét. Ezek a deklarációk közvetlenül is köteleességeket róttak a rendészeti igazgatásra, miközben részükre felhatalmazást is biztosítottak olyan esetekben, amikor a közbiztonság védelmében az alapvető emberi jog gyakorlása is korlátozásra kerülhet.

Az Alkotmány 2004. és 2007. 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. §

¹³ A Magyar Köztársaság alkotmánya (1989), 40/B. § (2) bek.

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

Ettől kezdődően a rendészet elméleti művelőire vár az a feladat, hogy értelmezzék a tudomány által használt rendészet fogalom és a tételes jogban egyeduralkodóvá lett rendvédelmi szerv megjelölés tartalmi kibontását.

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 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 alkotmányos lehetőséget biztosított a határőrség és a rendőrség fúziójához. Ezt a szervezeti fordulatot az Alkotmány 2007. évi kiegészítése hajtotta végre (2007. évi LXXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról).

A 2007. évi alkotmánymódosítás megszüntette a határőrség önállóságát, és egyesítette a rendőrséggel. 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 ebben a térségben jelentősen megnövelte a határőrség működőképességének szükségességét, és még további honvédelmi adottságok kifejlesztését szorgalmazta. (Ekkor állították fel a határvadászszázadokat.) A fúzió alkotmányjogi feltétele volt, hogy az alaptörvényből kerüljön ki a határőrség, mint önálló közigazgatási hatóság. Ez megtörtént, és az Alkotmány VIII. fejezete „A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek” címet kapta. Gondoskodni kellett arról is, hogy a korábbi határőrségi feladatokat az Alkotmány a rendőrséghez delegálja.

A köztársasági Alkotmány legfőbb értéke az alkotmányos jogállam fundamentumainak lerakása, legfontosabb korlátja viszont az a késedelem, amivel az „ideiglenességét” két évtizeden keresztül fenntartotta. Az 1989. évi alkotmányozást azért is kritika illetheti, mert a rendészet és a honvédelem pártállami múltból származó egységes értelmezését fenntartotta, ahelyett, hogy a rendőrséget a civil közigazgatás szövetébe illesztette volna. Ezek jogos marasztalások.

Vannak azonban más vélekedések, amelyek a „*jogállami forradalom*” szellemében módosított köztársasági Alkotmányt nem a demokrácia győzelmének látják, hanem olyan ideiglenes dokumentumnak, amelyet a következők szerint lehet minősíteni: „Szinte semmilyen nemzeti, állami, alkotmányos identitáselemet nem tartalmazott, állami értékrendet nem hordozott még 2011-ben sem.”¹⁴ Amennyiben azonban a demokratikus jogállam értékeivel való azonosulást az állami értékrend „*identitáselemének*” tekintjük, akkor ezt a bírálatot nem tarthatjuk igazságosnak.

¹⁴ Varga Zs. András: Állam és közigazgatás az Alaptörvényben. In Kiss György (szerk.): *Államszervezet és államiság Magyarországi Alaptörvényében*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 89.

Magyarország Alaptörvénye

A köztársasági Alkotmányt felváltó Alaptörvény a rendőrséget (a nemzetbiztonsági szolgálatokkal egyetemben) a Kormány által irányított központi államigazgatási szervként határozza meg.

Az Alaptörvénynek „*A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok*” címet viselő 46. cikke szerint:

„(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.

(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.”

Az Alaptörvény – szemben a korábbi megoldással – világosan elkülöníti egymástól a két eltérő rendeltetésű állami intézményt, a honvédséget és a rendőrséget. Ezt a különbségtételt erősíti a szükségállapottal összefüggő azon rendelkezés, miszerint: „A Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.”¹⁵

Van azonban egy eset, a különleges jogrend érvényesítését igénylő rendkívüli helyzet, amelyre az Alaptörvény a következőket rendel:

„A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart.”¹⁶

Összhangban tehát a rendészeti igazgatás eredeti fogalmával – nevezetesen azzal, hogy alkotmányos jogállamban a rendészeti igazgatás része a civil közigazgatásnak, és reá is érvényesek a joguralom, a hatalmi ágak megosztásának és az emberi jogok tiszteletének egyetemes követelményei – az Alaptörvény imént idézett rendelkezése szerint a rendé-

¹⁵ Alaptörvény 50. § (1) bekezdés.

¹⁶ Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdés.

szeti szervek *rendvédelmi arculatot* csak a különleges jogrend bevezetését követően vesznek fel.¹⁷

A rendőrség jogállami minőségét az dönti el, hogy miként működik a hétköznapi életben, hogyan képes támaszkodni a jogállamiság három pillérére: a jog uralmára, a hatalmi ágak megosztása elvére és az emberi jogok tiszteletére. Azzal a deklarációval, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”, ezek a követelmények az államszervezet minden intézményével, így a rendészettel szemben is érvényesek.

Az Alaptörvény szerint: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.” [I. cikk (1) (2) bekezdések]

A rendőrség akkor képes megfelelni társadalmi rendeltetésének, ha jogosultságot kap az alapvető emberi jogok korlátozására is. Ezt a felhatalmazását törvényből nyeri. A törvénynek alkotmányosnak, igazságosnak és jogbiztonságot nyújtónak kell lennie.

Értelmezzük ebből a szempontból az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését:

„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Mit értünk az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásán? Az Alkotmánybíróság erről a következőket állapította meg:

„Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. »általános személyiségi jog« egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírási gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.”¹⁸

Az Alkotmánybíróság szerint:

„Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”¹⁹

¹⁷ Az Alaptörvénynek a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseit az Alaptörvény kilencedik módosítása 2020. VII. hó 1. hatállyal újrafogalmazta. Ezek ismertetése nem lehet tárgya a jelen tanulmánynak.

¹⁸ 8/1990 (IV. 23.) AB határozat.

¹⁹ 7/1990 (II. 28.) AB határozat.

Nincs olyan alapvető jog, amely ne lenne törvénnyel korlátozható, de – összhangban az emberi méltóság sérthetetlenségével – a korlátozásnak vannak olyan eszközei és módszerei, amelyek alkalmazására még törvény sem adhat felhatalmazást. Ilyen a kínzás és a megalázó bánásmód tilalma, a védelemhez való jog biztosítása és a nullum crimen et nulla poena sine lege elvének érvényesülése.

A jogállami forradalom és a rendőrség

A diktatúra 1949 utáni korszakát leváltó első szabad választásokkal és az annak eredményeként megalakult polgári kormánynak a hivatalba lépésével a rendszerváltozás közjogi értelemben befejeződött. Ennek a történelmi fordulatnak az alkotmányjogi értékelését – máig ható érvényességgel – a 11/1992 (III. 5.) AB határozat foglalta össze. „Az Alkotmánybíróság a jogállami forradalom paradoxonának letéteményese: a jogállami Alkotmánnyal elkezdett, és annak megvalósításában álló békés rendszerváltásban az Alkotmánybíróságnak saját hatáskörében feltétlenül biztosítani kell a jogalkotás összhangját az Alkotmánnyal.”

A köztársasági Alkotmány VIII. fejezete *A fegyveres erők és a rendőrség* címet viselte. A fegyveres erökhöz sorolta a Magyar Honvédséget és a Határőrséget [40. § (1) bekezdés]. A *Határőrség* kettős jogállású szervezetként honvédelmi feladatai mellett a határrendészettel összefüggő rendészeti, és szűk körben bűnüldözési funkciókat is teljesített. 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] Ennek szellemében született meg a rendőrségről szóló 1994. XXXIV. törvény (Rtv.) és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, amelyek – több módosítással ugyan de – jelenleg is hatályban vannak.

Horváth Balázs, az Antall-kormány első belügyminisztere a *Belügyi Szemle* 1990. évi októberi számában cikket írt, amelyben a belügyi tárcához tartozó rendészeti szervezetek reformértékű átalakításának programját hirdette meg. A miniszter által vázolt terv három jelszóban volt összefoglalható: depolitizálás – demilitarizálás – decentralizálás.²⁰

Úgy látszott, hogy a demokratikus rendszerekben a közigazgatás szakmaisága és közjogi meghatározottsága könnyedén elkülöníthető a pártpolitikai tevékenységtől. Erre az összefüggésre hívta fel figyelmünket a következő megállapítás:

„Az államhatalmi szervek közötti distinkcióhoz a legkézenfekvőbbnek a hatalommegosztás elmélete tűnik, annak is a klasszikus hármass felosztása a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomra. A közigazgatás ezek közül a végrehajtó hatalomba sorolható [...] ám nem azonosítható azzal. Nem része a közigazgatásnak a végrehajtó hatalom csúcsán elhelyezkedő [...] kormány.”²¹

²⁰ Horváth Balázs: A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségeért. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 10. 3–9.

²¹ Gajduscheck György: A haza szolgálatában? A közigazgatás reformja(i). In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017. 229.

A közhatalom és a jog között kialakulhat egy kiegyensúlyozott viszony, ahol a hatalom pontosan tudja, hogy a jogot nem tűrő önkény saját bukását is hordozhatja, a bölcsességgel megáldott jog pedig messzemenően tisztába van eszközeinek a korlátaival. Ez a belátás azonban időnként tompulhat is! A szakirodalom „totális joguralomnak” nevezi azt a jelenséget, amikor a jog elveszíti a saját korlátait felismerő tulajdonságát, és kezdi azt hinni, hogy mindenható. Ez akkor következhet be, „[...] amikor a jogbiztonság nevében soha nem látott mennyiségű, bonyolultságú és az érthetőséget kizáró formában megfogalmazott jogszabálytengerrel önti el az állítólag védendő polgárok mindennapjait, amikor bármiből lehet jog, és az ellenőrizhetetlen közmegegyezés átmeneti időre bármit értékkel emelhet.”²² Megjegyezzük, hogy ilyen helyzet nem csupán akkor alakulhat ki, ha a jogbiztonság formális elve kap primátust, hanem akkor is, amikor a végrehajtó hatalom a jogalkotást a napi politika alakítását szolgáló taktikai célok megvalósítására veszi igénybe, éppenséggel a jogbiztonság zárójelbe tételével. „A jogalkotás [...] a politikai akarat pusztá instrumentuma, a hatalom szolgálatlánya.”²³

Nagy szükség lenne a legnemesebb magyar közjogi örökség felélesztésére, amelyre Kulcsár Kálmán már 1990-ben figyelmeztetett:

„A független jogászai rendnek azonban Magyarországon messzire nyúló történeti gyökerei vannak. Bónis Györgynek köszönhetően ismerjük is e gyökereket és összefüggéseket. Kiemelkedő és függetlenségükben hajlíthatatlan bírák éppen úgy feltűnnek múltunkban, mint nagy tekintélyű ügyvédek, jogtudós igazságügyi miniszterek, s az is ismert, hogy a 19. századi reformértelmiségünk, liberális politikusaink nagy része éppen a jogászai rendből került ki. Ezek a hagyományok példaértékűek, és pedig azzal a jogászai magatartással együtt, amelyet Deák Ferenc fogalmazott meg Pest város 1861. február 1-i közgyűlésén: Erő és hatalom ellen a mi fegyverünk igazság és törvény, miket erő és hatalom sérthet vagy mellőzhet, de jogszerűleg meg nem semmisíthet.”²⁴

Reform vagy fontolva haladás

1990-ben nem voltak kifinomult módszerek arra, hogy a kormányzati pozícióba került demokratikus politikai erők miként érvényesíthetik államátalakító elképzeléseiket a hiányzó rendészeti közjog megalkotásában, a rendőrségi reformok megtervezésében és megvalósításában. A reformpártiak, akik elsősorban az elmélet és nem a gyakorlat alapos ismerői voltak, három kérdésben nagyon markáns álláspontot foglaltak el. Először a rendészeti igazgatás hiányzó jogi alapjait kívánták megteremteni. Mindenekelőtt egy olyan rendőrségi törvényt képzeltek el, amelyiknek fő feladata a rendészeti hatalom korlátozása és számonkérhetősége. A második lépés a rendészet visszaillesztése a civil közigazgatás közegébe, valamint a közbiztonsági és a bűnüldözési szolgálatok elválasztása, összhangban a hatalmi ágak megosztásának elvével. (A közbiztonság védelme kormányzati felelősség, a bűnüldözés ellenben az igazságszolgáltatás kontrollját igényli.)

²² Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 206.

²³ Tölgyessy Péter: Kompország reményei. In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017. 12.

²⁴ Kulcsár (1990) i. m. 584–585.

A harmadik célkitűzése egy hosszú távú közbiztonsági stratégia megteremtése, amely politikai konszenzusra épül, szakmai és társadalmi támogatottságot élvez, és kormányzati ciklusokon keresztül is érvényben marad.

Ez utóbbi garanciája lehetett volna, ha a stratégiát törvénybe foglalják.

Egyik cél sem valósult meg, a reformerek vereséget szenvedtek.

A fontolva haladók gyakorlott szakemberekből verbuválódtak, akik jó szövetségesre letek a konzervatív politikai értékeket valló kormányzati tényezőkben. A hármas jel-szó (depolitizálni, decentralizálni, demilitarizálni) lekerült a napirendről. A rendőrségi törvény megalkotása nem volt többé sürgető feladat, de különösen nem érvényesült annak kontroll szerepe. A végül 1994-ben elfogadott és ma is hatályos törvény nem garanciákkal, hanem felhatalmazásokkal kívánta megerősíteni a rendőrséget. A rendőrség megőrizte a pártállamból örökölt struktúráját, a civil közigazgatástól élesen elkülönült, centralizált, egységes államrendőrségi modellt. Közbiztonsági stratégia azóta sem született, a korábbi társadalmi bűnmegelőzési program helyébe tíz évre szóló nemzeti bűnmegelőzési stratégia lépett.

A gyökeres átalakítás elmaradásának okai vannak. Illúzió volt azt remélni, hogy a fiatal demokráciák rendőrségei a demokratikus jogállam követelményeit rövid idő alatt képesek teljesíteni. A folyamat sokkal hosszabb, és még ma sem tekinthető befejezettnek.

A társadalmi átalakulásban különbséget kell tenni a politikai rendszer reformja és az államszervezet korszerűsítése között.²⁵ Az alkotmányos demokrácia megteremtése radikális fordulatot jelent. A politikai pártok működését, a politikai és az állami tevékenység elkülönítését, a szabad választások kiírását, a parlamentarizmust, a bíróságok függetlenségének biztosítását, az önkormányzatok megalakítását egyetlen nagy lendülettel meg lehet valósítani. Magyarországon mindehhez alig kellett több hat hónapnál. Az állami szervek működésének bármiféle átrendezése viszont hosszadalmas szakmai előkészítést igényel, miközben a szakigazgatásnak a napi szükségletekre is figyelnie kell. A személyzet kiképzése egy megváltozott követelményrendszer szerint évekig eltarthat, új gondolkodásmódok és etikai normák meghonosítása esetleg csak évtizedek alatt történhet meg. A rendőrség jövőjét nem a politikai rendszer reformfolyamataiban, hanem az államszervezet átalakítási programjában célszerű elhelyezni.

A rendőrség sem 1990-ben, sem később nem volt felkészülve egy mély átalakulásra. A rendszerváltást a rendőrök válságként élték meg, ahelyett, hogy a politikai fordulatban saját szakmájuk új lehetőségeit ismerték volna fel. (Ebben az akkor induló tudományos törekvések is felelősek. Nem tudtuk kellő meggyőző erővel igazolni, hogy a demokratikus átalakulás a rendészetet tekintélyes hivatásrenddé képes formálni.)

A helyzetet nehezítette, hogy komoly érvek sorakoztak amellet, hogy miért indokolt a pártállamból örökölt struktúra fenntartása. A konzervatív álláspont, amely a rendet becsebb értéknek tartotta a szabadságnál, azt hirdette, hogy a centralizáció a professzionizmus egyetlen biztosítéka, továbbá a feszes hierarchia teszi lehetővé a központi költségvetési támogatások növelését. A rendészet kutatói alig hallható módon próbálták

²⁵ Amadeu Recasens I Brunet: *Police et magistrature. Revue internationale de Criminologie et de police technique*, 50. (1997), 2.

igazolni az ellenkező álláspontot. A szabadság és a rend alkotmányos demokráciákban azonos értéket képviselnek, és főleg nem játszhatók ki egymás ellen. A professzionalizmus nem egyenlő a centralizmussal, ellenkezőleg, a túl merev struktúra a szakértelem legnagyobb ellensége.²⁶ A rendészeti igazgatás költségvetését a decentralizáció nem megnyirbálja, hanem a helyi erőforrások bekapcsolásával még gazdagítja is.

A reformok hívei 1990 fordulóján azt gondolhatták, hogy felvételünk az Európa Tanácsba, integrációs esélyeink az Európai Unióba egyenesen megkövetelik a rendészet minőségváltását. Ez tévedés volt. A nemzetközi hatások a jelenlegi helyzet fenntartását segítették. Felmerült az európai szövetségi rendőrség gondolata, amelyet azonban hamarosan elvetettek.²⁷ Nem volt olyan rendőrségi modell, amely általános receptet kínált volna. A nyugat-európai üzenet az volt, hogy a megoldást minden országnak a maga útján kell megtalálnia. Azok az ajánlások, amelyek a nemzetközi szervezett bűnözés elleni harc jegyében különleges felhatalmazásokat adnak a felderítésnek és a nyomozásnak, hivatkozási alapjai az evolúció híveinek, akik azt állítják, hogy a klasszikus büntetőjogi garanciák felett eljárt az idő. Mi pedig, a revolúció jegyében, éppen a garanciák védelmében sürgettük a rendőrség átalakítását, a következő érvekkel: a garanciák nem a bűnösöket, hanem az ártatlanokat védik, de védik a bűnüldözés szakembereit is tévedésektől és a megbocsáthatatlan hibáktól. A szabadságjogokat tisztelő reformok csak gyengítenék a nemzet önvédelmi készségét, hangzott a konzervatív tábor figyelmeztetése. Ezzel szemben azok a tények, amelyek a büntetőjog humanizálódásának útját járó demokratikus államok sikereit igazolják, és fontos szerepet töltenek be a közbiztonság szavatolásában, a reform elutasítóit nem érdekelték. Ami viszont a rendőri korrupciót illeti, azt tényleg tűzzel-vassal ki kell irtani. Ennek a legjobb módja a rendőrség belső ellenőrzésének a fokozása, a fegyelem megszilárdítása, a rendőrség rendőségének, a belső elhárításnak a megerősítése. Mindezeket a módszereket a centralizált, katonai szervezet képes a leghatékonyabban működtetni.

Magyarországon megmaradt a közbiztonság hagyományos megközelítése, amelynek eredete ugyancsak a pártállam időszakában keresendő. Ezek szerint a közbiztonság a gondoskodó állam teljesítménye, amelyet mintegy ajándékba ad a lakosságnak. Annak fő jellemzője az alacsony kriminalitás, és a polgári államokban nélkülözött biztonság. A biztonság megvédésének pedig legfontosabb eszköze a hatósági jelenlét és a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Azt is mondhatjuk, hogy a közbiztonság védelmezése állami monopólium. A reformerek ezt a kiváltságot sikertelenül próbálták megtörni, noha az első jelek biztatóak voltak. A magántulajdon elterjedése, a térség leggyorsabb privatizációs üteme, a külföldi tőke más rendszerváltó országokat megelőző jelenléte a piacgazdaság győzelmét hirdette. A piacon pedig a biztonság is áruvá alakul. Ez az alapja a „privát rendőrségek” megjelenésének, amelyek a fejlett régiókban már ma is egyenrangú társai az állami és az önkormányzati rendészeteknek.²⁸

²⁶ Michel Crozier: *A bürokrácia jelensége*. Budapest, KJK, 1981.

²⁷ Magali Sabatier: *Europol: un embryon de police européenne?* *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, (1999), 3. 322–338.

²⁸ M. Philip Stenning: *Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée*. In *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique. Rapports présentés au 12 Colloque criminologique*

A szakmai képzés átalakítása 1992-re az evolucionista irányzatnak talán a legnagyobb sikere volt. Megvalósult az a cél, amelyet Pintér Sándor akkori országos főkapitány egy tudományos tanácskozáson a következők szerint fogalmazott meg:

„A társadalmi változások nyomán, mintegy 9000 fő szerelt le az elmúlt két évben. Ezek egy része akkor hagyta el a testületet, amikor új esküt kellett tenni az új Alkotmányra. Többen ezt nem vállalták és elmentek. Emellett óriási változás történt a vezetői állomány körében. A Belügyminisztérium pályázatot írt ki, és ez annyit jelentett, hogy meghatározott feltételeknek kellett megfelelni ahhoz, hogy valaki újra rendőri vezető lehessen. Így az országos rendőr-főkapitányi, a megyei rendőr-főkapitányi és a városi kapitányi beosztásokat olyan vezetők töltik be, akiket már pályázat útján, az önkormányzatok bevonásával neveztek ki. Az iskolai végzettségre is nagyobb hangsúlyt fektetünk. Szándékaink szerint érettségizett fiatal lehet rendőr, és nem kerülhet utcára olyan ember, aki nem végzett el speciális rendőriskolát.”²⁹

És valóban, 1992 novemberétől megkezdték működésüket a rendészeti szakközépiskolák, ahol a képzési idő a korábbi néhány hónapról két évre emelkedett, és felvételi követelmény lett az érettségi.

Magyarországon 1989 és 1990 között valóságos rendszerváltozás történt, amikor az egypárti diktatúra helyébe demokratikus politikai rendszer lépett. Az alkotmány-reform megvalósította a törvények uralmát, a hatalmi ágak elválasztását, és érvényre juttatta az emberi méltóság sérthetetlenségét. A pártalakítás szabadságával egy időben létrejött a párt- és az állami politika szétválasztása. Ez tette lehetővé pártok alapítását, a szabad választásokat, a polgári kormány megalakítását, az országgyűlés jogalkotói funkciójának kiteljesítését és a kormányzat feletti ellenőrzési jogának visszaszerzését, biztosította a végrehajtó hatalom legitimitását és az igazságszolgáltatás függetlenségét. A rendőrségi szervezet létrehozása törvényhozási tárgy lett, a rendőri működés a jog uralma alá került.

A Team Consult jelentése 1991-ben

Az, hogy a magyar rendőrség 1990-re milyen képet mutatott, viszonylag objektív jellemzéssel mutatható be. Ebben az időszakban ugyanis az új polgári kormány belügyi vezetése elhatározta a magyar rendőrség teljes átvilágítását, amire a svájci székhelyű Team Consult menedzsercéget kérte fel.

A vizsgálatok nyomán a külföldi szakértők a magyar rendőrség erősségének tartották a nemzetközi színvonalhoz mérten is aránylag magas felderítési eredményességet, a biztonság átlagosan elfogadható mértékét, azt, hogy egységes nemzeti rendőrségként működik. Úgy találták, hogy a rendészet élén magasan képzett vezetők állnak, a testületet jellemzi a változtatásra való hajlandóság, a jobbító szándékú ötletek sora, és nagy előny,

(1999). Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2000.

²⁹ Pintér Sándor: A társadalmi változások hatása a rendőrségre. In Vigh József – Katona Géza (szerk.): *Társadalmi változások, bűnözés, rendőrség*. Budapest, BM Kiadó, 1993. 117–118.

hogy rendelkezünk megbízható és hosszú idősorokra visszatekinteni képes bűnügyi statisztikai adatszolgáltatási rendszerrel.³⁰

A diagnózis nem vitatható, de 2008 végén úgy látszott, hogy ennek egyes elemei nem a reformot támogatták, hanem a korábbi viszonyok konzerválásához nyújtottak érveket. Az egységes nemzeti rendőrség erényként való bemutatása megakadályozott minden decentralizációs törekvést, noha az idézett értékelés más összefüggésben a túlzott centralizmus veszélyére felhívta a figyelmet. A jól képzett vezetők a csúcson ellenérdekeltek maradtak a nagyszabású átalakításban, jártasságukat tehát arra használták fel, hogy fékezzék a reformereket, sokszor nem is saját pozícióik védelmében, hanem a legjobb szakmai meggyőződéstől vezérelve.

Az egységes rendőrségi és ügyészségi statisztika 1964-ig visszanyúló hagyományai csakugyan értékesek, de ezek léte hozzájárult egy rendkívül korlátozott statisztikai szemlélet fennmaradásához, ami a reális szakmai értékelés minden más módszerét háttérbe szorította.

A rendészet fejlődését serkentő lehetőségek között szolt a jelentés a kedvező társadalmi változásokról, amelyek segítették az átszervezést, itt említette a határok megnyitását, ami a nyugati tapasztalatokat megismerhetővé tette, növekedett a nemzetközi támogatás, átadhatóak lettek fejlett technikák, javult a rendőrség és az állampolgárok kapcsolata, kedvező légkör alakult ki a megelőzési stratégiák érvényesüléséhez. Később tapasztalni kellett, hogy a határok megnyitásának voltak az előnyöknél jóval nyomatékosabb hátrányai is, amelyek ugyancsak a régi formák megőrzését erősítették. A polgárközelség nem a kooperációban nyilvánult meg, hanem abban, hogy a növekvő bűnözéstől megrettent lakosság lelkesen támogatta az erős rendőrség ideálját. Ebben a légkörben a megelőzés alig talált magának támogatókat.

A Team Consult gyenge pontnak minősítette az átfogó stratégiai program hiányát, a vezetési szintek tisztázatlan felelősségi viszonyait, a kidolgozatlan humánpolitikát, az alacsony fizetéseket, a menedzszerszemlélet fogyatékoságait, az állomány szegényes motiváltságát, a rossz kommunikációt, az elavult felszerelést és technológiát. Ezek a lemaradások később is fennmaradtak, sőt, egyik-másik tényező még nagyobb méreteket öltött.

A hátrányok közé sorolta a jelentés a bűnözés növekedését, a romló közlekedésbiztonságot, a költségvetési korlátokat, az összehangolt cselekvés hiányát és a legjobb szakemberek elcsábítását.

A hierarchikus támogató modell

A diktatúrából az alkotmányos jogállamba tartó országokban a rendőrség kormányzati irányítását különösen két szempont vezérli. Először tisztázandó, hogy a hivatalba lépő kormány miként ítéli azt a struktúrát, amelyet örökölt. A következő lépés attól függ, hogy elszánt-e a végrehajtó hatalom az általa szükségesnek tartott változtatásokra,

³⁰ Ez a statisztikai rendszer 1964 óta működik.

avagy a rendőrség jogát, működését és szervezetét stabilizálni kívánja, és csupán a teljesítmény javítását követeli, mondván: „ugyanúgy, de jobban!”

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.³¹ 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.³²

Mindezek alapján állítható, hogy 1990 és 1994 között a kormányzat a hierarchikus-támogató modellt 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, miközben a rendőrségi hatékonyságot jobban értékeli, mint a jogállami elvek formális betartását. A hierarchikus-támogató rendészetiirányítás elemei:

- A napi szükségletekhez igazodó, határozott és világos utasítási technika, minthogy „hierarchikus szervezetet csak hierarchiában lehet mozgásban tartani”.³³
- Megőrizni a politikai primátusát a végrehajtó hatalomnak a közbiztonságot szolgáló intézkedéseiben, „ott kell érvényesülnie a politikai iránymutatásnak, ahol adott helyzetben a fellépést kellően árnyalja”.³⁴
- Fenntartani az egységes és centralizált szervezetet, amelyet erős kézzel, de kiszámítható módon lehet irányítani.

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.³⁵

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.” A rendvédelem megújítása ismét elmaradt, de megakadt a korábban elindított büntetőeljárás reform is. Folytatódott a hierarchikus-támogató kormányzati stratégia.

A 2002-es választásokon győztes politikai erők kormányprogramja a jogbiztonság, közbiztonság, létbiztonság hármas jelszával egy rendszerszemléletű, komplex modernizáció reményét keltette. Ez az időszak az egyre szaporodó rendészeti stratégiák ideje volt, amelyek azonban nem kerültek végrehajtásra, ellenben sokasodtak a meggondolatlan,

³¹ Megjegyezzük, hogy a rendőrség átvilágítását akkoriban végző Team Consult cég is ennek a struktúrának a megőrzését tanácsolta.

³² *A nemzeti megújulás programja*. Budapest, 1990. 164–165.

³³ Interjú Dr. Boross Péterrel. *Belügyi Szemle*, 46. (1998), 1. 19.

³⁴ Magyar Gábor: Közrendvédelmi politika 1990–1998. *Belügyi Szemle*, 46. (1998), 11. 9.

³⁵ Kormányprogram. *Magyar Hírlap* melléklete 1994. július 18. 13.

előkészítést nélkülöző szervezeti és személyzeti intézkedések, amelyek jelentősen rontották a rendőrség 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 érlelt, végig nem gondolt szervezeti változtatások egész sorát élte meg a rendőrség. Hogy a kormány magát sem kímélte, annak ékes példája volt a belügyi tárca felszámolása. Az igazságügyi és a belügyi tárca összevonása azért is lett megmagyarázhatatlan, mert a korábbi távlatos elgondolások között – egy professzori javaslat kivételével – az fel sem merült.³⁶ Ellenkezőleg, a közigazgatási reform új perspektíváit bemutató kötet egyik vezető tanulmánya hangsúlyozta, hogy az igazságügyi tárcának elsődleges feladata a jogállamiság feletti örökös. „A rendvédelmi szervek közvetlen irányítása éppenséggel ellentétes feladat lenne a jogállamiság őrzője feladattal. Az egyik ugyanis operatív irányítást feltételez, míg a másik kontrolltípusú tevékenység.”³⁷

A kialakult helyzetet jól érzékeltetik a következő gondolatok:

„A magyar rendőrség személyi állománya rosszkedvű. Természetesen ez nem hangulatjelentés, hanem állapot, amelynek az okai és természete mélyebb összefüggéseket és elemzéseket feltételez. Elégedetlen a bérhellyel, a szervezet technikai ellátottságával, a vezetőivel gyakorta, de saját magával is. Alulmotivált, a végeken túlterhelt, ami abból következik, hogy általában nagyok az eltérések a helyi, területi és a központi szervek terhei között, sőt, e teherrel a területi szervek között is markáns különbségeket mutat. [...] Éppen ezért, valamint a magyar rendőrség jelenlegi szerkezetének nehézsége, nehezen kontrollálható önmozgása miatt, van szükség alapvető szervezeti reformra. A szintek eltávolodtak egymástól, a végrehajtás ellentétei kiéleződtek a területi és helyi szervek között, a feladatelosztás nem arányos, az ORFK és a területi szervek hatalmi pozíciója dominánssá vált, a terhelés és a létszámviszonyok nem a reális helyzetet tükrözik. (Egyik nehezen vitatható példa országos szinten az, hogy míg a helyi szervek [kapitányságok] létszám gondokkal küszködnek, addig az irányító szervek létszáma gyakorlatilag feltöltött, teljes. S ez igaz nyomozókra, egyenruhásokra egyaránt.) A megoldás egyik lehetséges verziója a regionalizáció. A fejlődés tendenciája pedig ekképpen a megyerendszer megbontásától a régiók kialakítása irányába kell, hogy haladjon.”³⁸

Sem az idézett tanulmány, sem a közigazgatási reformot hirdető korabeli program nem vetette fel azt a problémát, hogy ilyen nagyszabású reformokhoz – kétharmados többség hiányában – a parlamenti pártok konszenzusára lett volna szükség, amire semmiféle esély nem mutatkozott.

Jóval visszafogottabbnak találjuk a következő főkapitányi interjú hangvételét:

„A közigazgatás szervezeti átalakításának gondolatával valamennyi parlamenti párt foglalkozik, ezért valószínűsíthető, hogy a következő kormányzati ciklusban is változások lesznek, amelyek érintik majd a rendőrséget is. Munkánkat, helyzetünket, javaslatainkat ezek a döntések fogják

³⁶ Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciázavarai*. Budapest, HVG-ORAC, 2006. 200–204.

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

³⁸ Salgó László: A rendőrségi reform alapvetése. *Belügyi Szemle*, 51. (2003), 4. 3–13.

meghatározni. Általánosságban persze beszélhetnénk olyan »örök igazságokról«, amelyek minden körülmény között figyelembe veendő, de ezek részletezésének nem lenne igazán sok értelme. Alapvető érdek az állomány stabilizációja, a természetes fluktuáción kívüli eltávozások minimalizálása, a jó szakemberek megtartása, a költségvetési kondíciók javítása, és azok hatékony felhasználása, a rendőrség-lakosság kapcsolat erősítése, a nemzetközi bűnmegelőzésben, bűnüldözésben való részvétel.³⁹

Tanulságos, ahogyan az előbbieken idézett országos főkapitány sok évvel lemondása után hivatali idejére emlékezett:

„Ami engem illet, elsősorban a változásokkal megterhelt szervezet és a magam számára nyugalmat kértem a napi feladatok becsületes végrehajtásához. Akkoriban, a 2006-os választások közeledtével, két nagyszabású átalakítási program érintett minket, az egyik a közigazgatás reformja, amely a megyerendszer helyébe a régiók kialakítását képzelte, a másik pedig a rendőrség és a határőrség integrációja volt. Ezt úgy fogtuk fel, hogy a két célkitűzés együttes megvalósítása igazi rendészeti reformot hozhat, amit a szakma támogatott, de szükség lett volna egy széles körű politikai konszenzusra is. A regionális átszervezés alkalmat adhatott volna az első fokú rendőrhatóságok, a városi kapitányságok megerősítésére, létszámban, szakértelemben és anyagi-technikai értelemben egyaránt. A választások után ezek a folyamatok részben felgyorsultak. A rendőrség és a határőrség integrációja megvalósult. A régiós elgondolások azonban papíron maradtak. Időközben az ország nehéz gazdasági helyzetbe került, és reformot pénzfelvonással a rendőrségnél sem lehet megvalósítani.⁴⁰

Az Rtv. 2007. évi XC. törvénnyel történt módosítása 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.) Ezek a változtatások találkoztak a 2010-ben kétharmados többséggel hatalomra került kormányzat egyetértésével.

Rendőrségünk 2010 után, a több önálló rendőrség rendszere

A második Orbán-kormány Nemzeti Együttműködési Programja előrevetítette a Btk. módosítását 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 visszaállítására, a büntetőeljárásokat gyorsító eljárási módosításokra történt kezdeményezés. Megjelent a törekvés, amellyel a rendőri jelenlétet kívánták erősíteni a kistélepüléseken. Mindez arra vall, hogy a hierarchikus-támogató belügyi kormányzati modell a Pintér Sándor vezette, visszaállított Belügyminisztérium

³⁹ „... Magas szintű szellemi kapacitásra lesz szükség...” Interjú Bene László országos rendőrfőkapitánnyal. *Belügyi Szemle*, 53. (2005), 12. 4.

⁴⁰ „...a nemzethez, a néphez, az országos hűséges rendőrség nemzeti érték” Beszélgetés Bene László volt országos rendőrfőkapitánnyal. *Belügyi Szemle*, 61. (2013), 1. 77.

rendészeti igazgatási stílusát is meghatározza. Ami 2010 májusát követően merőben új helyzet, az a kétharmados parlamenti 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 büñfelderítés, az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, jogbiztonságot garantáló igazságszolgáltatás, tiszta politikai közélet, hozzáértő és a szakmai erkölcsiségtől átítatott közszolgálat. Megannyi magasztosan szép, de nagyon nehezen megvalósítható feladat.

A büñtető 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 büñfelderítés gyengeségeit, a büñtető igazságszolgáltatás lassúságát és egyéb hibáit, a tiszta politikai közélet formálódásának akadályait, a közszolgálat 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 legyűzni.

A szervezeti változtatások sorában fontos lépés volt az önkormányzatokat támogató és a rendészetet irányító hagyományos Belügyminisztériumi szerkezet visszaállítása. Ez meg is történt a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvényben. E 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.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szerint a központi államigazgatási szervek sorában helyezkednek el a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai. E törvény szerint rendvédelmi szervek: a rendőrség, a polgári védelem, a büñtetés-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 utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására. Ehhez képest nem változott a rendőrség általános definíciója (a Rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv), de változott a helyzet abban, hogy az általános hatáskörű rendőrségen túl, először két önálló rendőrség jött létre, majd pedig a hatályos szabályozás az önálló rendőrségek számát háromra emelte. „A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső büñmegelőzési és büñfelderítési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv, valamint

az idegenrendészeti szerv alkotja.⁴¹ Az Országgyűlési Őrség⁴² rendvédelmi szerv, de nem sorolható a rendőrség fogalma alá.⁴³

Záró gondolatok

A rendőrség úgy nyerte vissza jogszerűségét, szakszerűségét és szolgálatszerűségét, hogy eközben megőrizte a pártállami múltból hozott tulajdonságait, a civil közigazgatástól való éles elkülönülését, centralizált felépítését és a katonai jelleget idéző irányítási rendet. A közszolgálatnak ez a fegyveres ága úgy illeszkedik az alkotmányos jogállam politikai rendszerébe, hogy eközben reformértékű átalakulás nem érintette. Ez különösen két területen kitapintható, a közrendvédelem és a bűnüldözés területén.

Ismételten felmerült, hogy a közrendvédelemnek a helyi közbiztonságért felelős ágazatait decentralizálni lehetne, de ezek az elgondolások papíron maradtak. Igaz, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi közbiztonság védelmét szolgáló kommunális rendészeti hatásköröket kiterjesztette, de áttörést a társadalmasításban ez sem hozott. Az Rtv. lehetővé tette, hogy az önkormányzatok a rendőrségekkel közösen közbiztonsági és bűnmegelőzési bizottságokat alakítsanak, ezzel a lehetőséggel azonban csak kevés településen éltek. A rendőrség nem találja magát szemben olyan bűnmegelőzési elgondolásokkal, amelyek saját működésének az újragondolására késztetnék, viszont maga kezdeményez olyan prevenciós stratégiát, ami a jelenlegi rendőrségi filozófiával harmonizál.⁴⁴

Ami a bűnüldözést illeti, különösen a korábbi Be.⁴⁵ határozottan elválasztotta egymástól a nyomozást és a büntető igazságszolgáltatást, szakítva a szélesebb értelemben felfogott igazságszolgáltatásnak még a hetvenes években kialakított fogalmával, megerősítve az igazságszolgáltatásnak a nyomozások felett gyakorolt kontrollját. A hatályos Be. (a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény) ellenben visszatért a szélesebb értelmezéshez, és különösen a nyomozás felderítési szakaszában növelte a nyomozó hatóság önállóságát, ami a bűnüldözést közelebb hozta a végrehajtó hatalomhoz. Ez jelenik meg az igazságügyi politikáról szóló 1710/2014 (XII. 5.) Korm. határozat iránymutatásaiban:

„[...] a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősödjön [...] az Alaptörvényben meghatározott tisztességes eljárás követelménye ne csak az eljárás tisztességére, nyilvánosságára és ésszerű határidejére vonatkozzon, hanem abból a döntés tisztességére vonatkozó elvárás megkérdőjelezhetetlen legyen.”

Az igazságügyi politikának helyes törekvése az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősödése, valamint a döntések tisztességére vonatkozó elvárás. Ezek a követelmények

⁴¹ Rtv 4. § (2) bekezdés.

⁴² Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 125. § (1) bekezdése.

⁴³ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 1. § (1) bekezdése.

⁴⁴ Lásd a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) szóló 1744/2013. számú kormányhatározatot.

⁴⁵ A büntetőeljárásról szóló, már nem hatályos 1998. évi XIX. törvény.

kizárólag a törvényesség maradéktalan betartása, a hatalmi ágak világos elválasztása, a bírói függetlenség érvényesítése mellett valósulhatnak meg. A bizalom parancsba nem adható.

„A társadalmi igazságosság és a méltányos és korrekt eljárás az igazságszolgáltatás rendszerében egyaránt feltételei egy jól szabályozott társadalom működésének. Az intézményekkel kapcsolatos bizalom mérése lehetőséget adott az eljárási méltányosság (procedural justice) vizsgálatára, amelynek alap gondolata szerint, ha igazságos az eljárási rendszer, igazságos lesz a végeredmény is. [...] A bizalom normatív alapjai közül az eljárási méltányosság elve az emberek számára különösen fontos morális elvárás.”⁴⁶

A szigorodó kriminálpolitika nem igazolható a bűnözés látványos csökkenésével, mint-hogy az világgtendencia, és érvényesül ott is, ahol a garanciák megerősödtek, és az igazságszolgáltatás függetlensége sem kérdőjelezhető meg.⁴⁷

A hazai bűnözési terhelés csökkenése már a 21. század első éveiben is érzékelhető volt: „Érdemes felidézni, hogy az ismertté vált bűncselekmények száma 1978-ban nem érte el a 130 ezret, 1989-ben már meghaladta a 225 ezret, 1995-ben ez a szám már több mint 100%-kal növekedett, és 1998-ban elérte a 600 ezret. Napjainkat a 400 ezret valamivel túllépő bűncselekményszám jellemzi.”⁴⁸ A tendencia azóta sem változott. (A regisztrált bűncselekmények száma a következők szerint alakult: 2014-ben 329 575; 2015-ben 280 113; 2016-ban 290 779; 2017-ben 226 452; 2018-ban 199 830; 2019-ben 165 648.)⁴⁹

A legitim erőszak állami monopóliumának megfogalmazása garantálja a törvényességet, gátat szab az erőszakkal való visszaélésnek, erősíti a rendvédelem szakszerű és szolgáltatászerű működését, de alkalmas arra is, hogy hosszú időre fenntartsion egy kizárólagosan államrendőrségi centrális modellt, ami zárójelbe teszi a polgári jogállamoknak azon tapasztalatait, amelyek a decentralizálásnak és a közösségi rendőrségi formációknak nyithatnának utat. A szervezet jövőjét a politikai rendszer jövője fogja meghatározni. Ha a társadalmi berendezkedés a demokratikus értékek kiteljesedése felé mutat, úgy a rendőrség reformja ismét napirendre kerülhet.

Felhasznált irodalom

- „...A nemzethez, a néphez, az országos hűséges rendőrség nemzeti érték” – Beszélgetés Bene László volt országos rendőrfőkapitánnyal. *Belügyi Szemle*, 61. (2013), 1. 70–78.
 Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető, 1986.
 Bibó István: Eltorzult magyar alkat, zsákutcs magyar történelem. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet. 1945–1949. Budapest, Magvető, 1986. 569–620.

⁴⁶ Kerezi Klára: *A párbeszéd hatalma, a helyreállító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 40.

⁴⁷ Kerezi Klára: Trend lesz-e (a jövőben is) a bűnözés csökkenése? *Magyar Tudomány*, 181. (2020), 5. 577–590.

⁴⁸ „...Magas szintű szellemi kapacitásra lesz szükség...” Interjú Bene László országos rendőrfőkapitánnyal (2005) i. m. 4.

⁴⁹ Tájékoztató a 2019. évi bűnözésről.

- Crozier, Michel: *A bürokrácia jelensége*. Budapest, KJK, 1981.
- Diczig István: A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 5. 18–27.
- Finszter Géza: A rendőrség és a közbiztonság – kelet-európai tapasztalatok. In Vigh József – Katona Géza (szerk.): *Társadalmi változások, bűnözés, rendőrség*. Budapest, BM Kiadó, 1993. 49–56.
- Gajduschek György: A haza szolgálatában? A közigazgatás reformja(i). In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017.
- Horváth Balázs: A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 10. 3–9.
- Horváth István: A Belügyminisztérium helyzetéről, szerepéről: Gondolatok a Belügyminisztérium helyzetéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, tudományos ülés, 1989. március 1. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 4. 3–4.
- Interjú Dr. Boross Péterrel. *Belügyi Szemle*, 46. (1998), 1. 18–23.
- Kerezsi Klára: *A párbeszéd hatalma, a helyreállító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Kerezsi Klára: Trend lesz-e (a jövőben is) a bűnözés csökkenése? *Magyar Tudomány*, 181. (2020), 5. 577–590. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.5.2>
- Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1907.
- Kulcsár Kálmán: Lehet-e demokrácia Magyarországon? *Magyar Jog*, 37. (1990), 7–8. 578–588. „...Magas szintű szellemi kapacitásra lesz szükség...” Interjú Bene László országos rendőrfőkapitánnyal. *Belügyi Szemle*, 53. (2005), 12. 3–13.
- Magyar Gábor: Közrendvédelmi politika 1990–1998. *Belügyi Szemle*, 46. (1998), 11. 3–30.
- Pintér Sándor: A társadalmi változások hatása a rendőrségre. In Vigh József – Katona Géza (szerk.): *Társadalmi változások, bűnözés, rendőrség*. Budapest, BM Kiadó, 1993.
- Recasens I Brunet, Amadeu: Police et magistrature. *Revue internationale de Criminologie et de police technique*, 50. (1997), 2. 145–154.
- Révész Béla: A Dunagate ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében: politológiai értelmezési lehetőségek. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, 68. (2006), 19. 3–131.
- Sabatier, Magali: Europol: un embryon de police européenne? *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, (1999), 3. 322–338.
- Salgó László: A rendőrségi reform alapvetése. *Belügyi Szemle*, 51. (2003), 4. 3–13.
- Sallai János: *A magyar rendészet története*. Budapest, Rendőrség Tudományos Tanácsa, 2019.
- Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciazavarai*. Budapest, HVG-ORAC, 2006.
- Somogyvári István: Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére. In Ágh Attila – Somogyvári István (szerk.): *A közigazgatási reform új perspektívái. Stratégiai kutatások – Magyarország 2015*. Budapest, Új Mandátum, 2006.
- Stenning, M. Philip: Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée. In *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique. Rapports présentés au 12 Colloque criminologique* (1999). Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2000.
- Tölgyessy Péter: Kompország reményei. In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017.
- Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015.
- Varga Zs. András: Állam és közigazgatás az Alaptörvényben. In Kiss György (szerk.): *Államszervezet és államiság Magyarország Alaptörvényében*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

Verebélyi Imre: A belügyi igazgatás reformja: Gondolatok a Belügyminisztérium helyzetéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, tudományos ülés, 1989. március 1. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 5. 3–17.

Jogszabályok

A Magyar Köztársaság alkotmánya (1989). Online: <https://alkotmanybirosag.hu/alkotmany-1989>

Magyarország Alaptörvénye

1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról

1878. évi V. törvénycikk a büntető törvénykönyvről

1896. évi XXXIII. törvénycikk a büntető perrendtartásról

1881. évi XXI. törvénycikk a fővárosi rendőrségről

1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (nem hatályos)

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

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

2007. évi XC. törvény a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról

2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról

2010. évi XLIII. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (hatályos)

5047/1919. számú ME Kormányrendelet a rendőrség államosításáról

26/1990. (II. 14.) Minisztertanácsi (MT) rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról

1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023)

1710/2014. (XII. 5.) Korm. határozat az igazságügyi politikáról

7/1990. (II. 28.) AB határozat

8/1990. (IV. 23.) AB határozat

11/1992. (III. 5.) AB határozat

Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata

Vákát

A határőrség átalakításai és megszűnése (1989–2007)

Absztrakt – A BM Határőrség a vasfüggöny felszedésétől a schengeni tagságig nagy utat járt be. Mind a humán, mind a technikai területen teljesen átalakult, és a határőrizet, határforgalom-ellenőrzés tekintetében is „rendszer” váltott. A határőrség vezetése már a '80-as években felismerte a változásokat, és javaslatot tett az Elektromos Jelzőrendszer (EJR) felszedésére. Ezt követően meghatározó szerepet játszott a vasfüggöny bontásában és az új határőrizeti rendszer kiépítésében. A határőrség a '90-es években idegenrendészeti hatósággá vált, majd az 1994-es rendőrségi törvény hatálybalépésével tovább bővültek a jogkörei. Ebbe a folyamatba illeszkedik bele a 2005-ös alkotmánymódosítás, amellyel tisztán rendészeti szervvé vált a határőrség. 1998-tól a határőrség minden területen a schengeni követelményeknek való megfelelésre összpontosít, amelynek sikeres teljesítését követően, 2007-ben hazánk teljes jogú tagja lett a schengeni övezetnek.

Előzmények, avagy a viharos 20. század a határok, határőrizet, határőrizeti szervek változásainak tükrében

A magyar történelemből közismert, hogy Magyarország a 20. században több forradalmat, két világháborút és számtalan menekültügyi hullámot, ki- és bevándorlást átélt. A jelentős kivándorlási és bevándorlási folyamatok kezelésére 1903-ban törvénycsomagban került sor a ki-,¹ bevándorlási,² határrendőrségi³ és útlevéltörvények⁴ megalkotására. Ezenkívül ugyanebben az időben zárult a Halastó-vita⁵ is.

Az I. világháború végén, 1918-ban a román–magyar különbéke keretén belül, amely a bukaresti béke⁶ nevet kapta, Magyarország elérte a dualista időszak legnagyobb területét, ám a bekövetkezett trianoni békediktátum miatt a siker tiszavirág-életű volt. A trianoni határkijelölés előtt a hadsereg, majd a rejtés időszakában a vámőrség őrizte a teljesen új vonalon kitűzött magyar határokat. 1932-től a Magyar Királyi Határőrség, majd 1939-től a honvéd határőrség látta el a határőrizeti feladatokat. 1938-ban Felvidék, 1939-ben⁷ Kárpátalja, 1940-ben Észak-Erdély, 1941-ben Muraköz és Délvidék tért vissza az anyaországhoz.

¹ 1903. évi IV. törvénycikk a kivándorlásról.

² 1903. évi V. törvénycikk külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról.

³ 1903. évi VIII. törvénycikk a határrendőrségről.

⁴ 1903. évi VI. törvénycikk az útlevélügyről.

⁵ 1903. évi IX. törvénycikk a Magyarország és Ausztria között Szepes vármegye és Gácsország széklén az úgynevezett Halastó körüli területen, az országos határvonalnak megállapítása iránt az 1897. évi II. t. czikk értelmében alakított választott bíróság által hozott ítélet becikkelyezése tárgyában.

⁶ Sallai János: Az 1888-as magyar–román határszerződés. *Belügyi Szemle*, 51. (2003), 6. 62–72.

⁷ 1939-ben visszaállt egy szakaszon a lengyel–magyar határ, ami lengyelek százazreinek nyújtott lehetőséget a németek elől Magyarországra menekülni, és ami az akkori honvédségnek hatalmas kihívást

A II. világháború után a párizsi békeszerződés visszaállította az 1938. január 1-jei állapotokat a magyar határokon, kivétel a pozsonyi hídfő (Dunacsúny, Horvátjárfalu és Oroszvár) elcsatolása. 1948-ban sor került az új szomszédal a szovjet–magyar határ újbóli kijelölésére. Ezen időszakban a magyar határokat a honvédség őrizte, míg a határforgalmat a határrendőrség ellenőrizte. 1950-től 1956-ig a határőrcsapatokat az Államvédelmi Hatóság (ÁVH) alá rendelték, majd az 56-os forradalom után létrejött a kettős jogállású Belügyminisztérium (BM) Határőrség, amely a schengeni csatlakozás előestéjéig a BM alárendeltségében, fegyveres erőként funkcionált, majd 2006-tól tisztán rendészeti szervvé vált.

A II. világháború utáni időszakot maximálisan determinálta, hogy a hazánk a szovjet érdekövezetbe került, és először nyugati, majd déli határai mentén aknamezők telepítésével leereszkedett a vasfüggöny. Az első aknazár felszedése után 1957-ben azt újra letelepítették, de már csak nyugati viszonylatban, az osztrák–magyar határon, majd 1965-ben a politikai bizottság döntése alapján egy humánusabb eszköz alkalmazására, az S-100-as szovjet típusú elektromos jelzőrendszer letelepítésére került sor, az aknamezők párhuzamos felszedésével. A békés '60-as, '70-es éveket követte a szocializmus kifulladás, gazdasági válsága, amely a magyar külpolitikára is hatással volt, így annak egyik színterén, az osztrák–magyar határon is az enyhülés jelei jelentkeztek. A magyar határőrség 1987. március 13-i parancsnoki értekezletén Földesi Jenő államtitkár a következő mondatokkal érzékeltette jelképesen a kialakult és várható helyzetet.

„Most összességében megmondhatjuk elvtársak, északról, kelet egy részéről és délről nyugodt fuvalatok vannak. Nincs olyan széljárás, ami a Határőrség tevékenységét más irányba terelné, jelentősen befolyásolná vagy befolyásolhatná. Ami befolyásolja, elvtársak, az az előző időszakban kialakult folyamat, tendencia, a határforgalom növekedése.”⁸

Ezt követően az 1988. január 1-jével életbe lépett világútlevélről szóló törvény elindította a második kalandozások korát, és kezdetét vette a vasfüggönyt szimbolizáló elektromos jelzőrendszer felszámolási folyamata, amely elvezetett 1989. május 2-ához, amikor is Hegyeshalom tanácsháza termében Nováky Balázs ezredes, a határőrség törzsfőnöke nemzetközi sajtótájékoztatón bejelentette a vasfüggöny felszedését. Ezt követően mintegy két hónap alatt az osztrák–magyar határon felszedték az elektromos jelzőrendszert.

A fenti folyamattal párhuzamosan az új kihívások új megoldásokat, átalakításokat követeltek a BM Határőrségnél. A világútlevél bevezetésével megsokszorozódott a határforgalom,⁹ és nagyon nagy terhet jelentett a határforgalom-ellenőrzésben dolgozó személyállomány számára. E teher csökkentésére új módszereket¹⁰ és technikai eszközöket

jelentett a menekültek és a katonák tízezreinek fogadásával, ellátásával.

⁸ Sallai János: *Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 2012.

⁹ Balla József: Úti okmányok a XX. század elején és végén, avagy az úti okmányok 110 éve. *Határrendészeti Tanulmányok*, 13. (2016), 2. 30–44.

¹⁰ Balla József: A határforgalom-ellenőrzés tartalmi változásai 1990-ig. *Hadtudományi Szemle*, 10. (2017), 2. 295–316.

vezettek be.¹¹ A változások, a szocializmus válsága a rendészeti szerveknél is furcsa helyzeteket teremtett. A kialakult helyzetet a rendőrség, Honvédelmi Minisztérium, Vám- és Pénzügyőrség arra használta volna ki, hogy a határőrséget, vagy annak feladataiból egy részt, magához vegye. E támadások kivédésére a határőrség vezetése különböző alternatívákban gondolkodott. Ezekre is reagálva Kiss Kálmán ezredes 1988-ban a szovjet nagykövetségen, a november 7-ei ünnepséget követően, a hivatásos határőrízetre való áttérés gondolatával állt elő Németh Miklós miniszterelnöknek. Az érveket az illetékesek elfogadták, és a gyors jogszabályalkotási folyamat¹² eredményeként megszületett a döntés, amely szerint az elkövetkezendő években a BM Határőrség a sorozott állomány helyett hivatásos (profi) határőrökkel folytatja feladatai ellátását.¹³ „Ennek szellemében született meg a 3141/1989. és a 2046/1989. (HT 17.) MT határozat a Magyar Köztársaság államhatáráról, annak rendjéről, őrizetéről és átlépésének szabályairól szóló törvényjavaslat alapelveiről.”¹⁴ Ezzel kezdetét vette egy új folyamat, amelyben a határőrség tevékenységét nyílt jogszabályokban szabályozták, később 1990-ben felmerült a határőrizetről, határőrségről szóló törvény¹⁵ megalkotásának folyamata.

A BM Határőrség 1989-ben egy sor szakmai feladat ellátása mellett hatalmas erőfeszítéseket tett az akkori Német Demokratikus Köztársaság állampolgárainak (NDK) és román állampolgárok inváziójának kezelésére. A vasfüggöny felszedésével NDK-s állampolgárok hada érkezett Magyarországra, hogy innen az osztrák–magyar határon át illegálisan távozzon. E folyamat végállomását jelentette 1989. szeptember 10., amikor az itt lévő keletnémet állampolgárok számára a Németh Miklós vezette magyar kormány lehetővé tette a szabad távozást az országból. Ezzel párhuzamosan, mintegy öt éve titokban zajlott egy folyamat,¹⁶ amelynek lényege, hogy a legálisan Magyarországra érkezett romániai¹⁷ magyar nemzetiségű állampolgárokat a nyugati és déli határszakaszon, minden ellentételezés nélkül, a magyar határrendészeti szervek egy titkos¹⁸ intézkedés alapján kiengedték. Ugyanezen év (1989) karácsonya a határőrség számára a román–magyar határon, a romániai forradalom hatásaként, válságos helyzetet hozott, amelyet a BM Határőrség döntően saját erejéből, más viszonylatokból átcsoportosítással kezelni tudott.

A rendszerváltás évében, 1990-ben egy sor változás következett be a BM Határőrségnél. Távozott a korábbi parancsnok, Székely János tábornok, és Nováky Balázs ezredest

¹¹ Sallai János – Szabó Zoltán: A Határőrség igazgatása. In Verebélyi Imre (szerk.): *Rendszerváltás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 61.

¹² Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig. In Pósnán László et alii (szerk.): *Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határavadászok a középkortól napjainkig*. Budapest, Zrínyi, 2017. 642–673.

¹³ Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre. *Határőrségi Tanulmányok*, (2003), 1. különszám. 3–127.

¹⁴ Ritecz (2017) i. m.

¹⁵ Ez már egy másik minisztérium. Interjú dr. Horváth Istvánnal. *Határőr Magazin*, (1990), 2. 4–5.

¹⁶ Rottler Violetta – Sallai János: When changes went into effect: Hungarians from Transylvania permitted to cross the Western border from 1985. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 2 Special Issue. 99–109.

¹⁷ Sallai János: A változások kezdete, az erdélyi magyarok kiengedése a nyugati határon 1985-től. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7. (2019), 3. 70–80.

¹⁸ Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokának 0001/1985. sz. Körlevele a román állampolgárokkal kapcsolatos eljárásokra. Budapest, 1985. július 9.

bízták meg, majd később nevezték ki a határőrség országos parancsnokává. Beindult a hivatásos határőrizetre való áttérés, amelynek első állomásaként a győri határőrkerület (később igazgatóság) területén az északi, döntően „vízi” határszakaszon, Mosonmagyaróváron, Győrben, Komáromban és Esztergomban létrejöttek az első hivatásos őrsők, továbbá megszűntek a mélységi, korábbi tartalék őrsők. A hivatásos őrsők hivatásos járőrökkel való felkészítésére Kőrmenden létrehozták a Határőr Kiképző és Továbbképző Intézetet, amelyet később a soproni és adyligeti határőrképző intézetek, iskolák követtek.

Már 1989-ben a határőrség fegyverhasználat, az illegális határátlépés minősítése alapvetően megváltozott.

1990. január elsejétől a minősített esetektől eltekintve (pl. fegyverrel...) a tiltott határsértés már nem bűncselekmény, hanem szabálysértés lett. 1990-ben a Határőrség szervezetszerű létszáma: 3200 tiszt, zászlós, tiszthelyettes, 1600 polgári és 17 000 sorállományú határőr, összesen 21 800 fő volt, amely a hivatásos átszervezés következtében 1996-ra lecsökkent: 5000 hivatásos, 1600 polgári, de már csak 2000 sorkatona lehetett.¹⁹ Mindez magával vonzotta 70-75 alegység felszámolását. A hivatásos átalakítás próbahelyszínéül a legkevesebb biztonsági kockázat elvén a győri határőrkerület dunai csehszlovák–magyar vízi határszakasz őrsői jelentkeztek, és itt is valósult meg az első hivatásos őrsők létrehozása.²⁰

A Kárpát-medence országaiban végbement rendszerváltozások a korábbi román krízis mellett Jugoszláviában is polgárháborút eredményeztek. Hazánk déli határain folyamatosan nőtt a feszültség, az országunkba menekülők száma folyamatosan emelkedett. Ez azt eredményezte, hogy a határőrségnek a korábbi rendészeti jellegű profilra való áttérés mellett kiemelt figyelmet kellett fordítania a déli határok őrzésére, védelmére.

Az 1988-as világlátóvelv bevezetése óta a határforgalom folyamatosan növekedett, amely a rendszerváltást követően tovább folytatódott. A legális határátlépés mellett jelentősen növekedett az illegális határátlépések száma, és nagy számban megjelent az embercsempészség.

Út a határőrség átalakításához és a határőrizeti törvény megszületéséhez

Az 1990-es évek elejétől tovább mélyült a jugoszláv válság, a tagköztársaságok kiválásával kezdetét vette déli határaink mentén a polgárháború. A polgárháborús helyzet közvetlen hatást gyakorolt a határőrség szolgálati²¹ tevékenységére (jelentősen megerősítették csapatokkal és technikával a déli igazgatóságokat), közvetve pedig szer-

¹⁹ *Határőr Magazin*, (1990), 1. 5.

²⁰ Sallai–Szabó (2020) i. m. 64.

²¹ „A Kormány 3061/91. számú határozata alapján a Jugoszláviában kialakult válsághelyzet miatt a HÖR OPK 025/1991. sz. parancsa szerint, 1991. november 06–11. között a déli viszonylatú határőr igazgatóságok állományában került sor a jelenlegi határvasdász századok elődeinek – az akciószázadoknak – a felállítására.” – Kovács Gábor: A rendészet, határrendészet értelmezése a Határőrségi csapaterő feladat és tevékenység rendszerében. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020. 94. (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 1.)

vezetére, képzési rendszerére, technikai eszközeinek fejlesztésére. A tisztképzésben a korábbi tervektől eltérően a Kossuth Lajos Katonai Főiskolán folytatódott a katonai jellegű határőrtisztképzés, míg ezzel párhuzamosan megkezdte munkáját a Rendőrtiszti Főiskolán a Határrendészeti Tanszék. A jugoszláv helyzet kezelésére létrehozták először rendészeti akciószázadok elnevezéssel a készenléti századokat, amelyeket később határ vadászszázadokká²² neveztek át. A jugoszláv válság megakadályozni nem tudta a BM Határőrség átalakítását, de késleltette annak végrehajtását.

A magyar határoktól távoli konfliktus, a kuvaiti válság is befolyásolta annak idején a határőrség mindennapi szolgálati feladatait. Az öbölháború (1991) kitörése miatt, a feltételezett terrorista támadások megelőzésére, a BM Határőrség megerősített szolgálatot vezetett be, és kiemelt objektumok őrzését valósította meg.

A '90-es évek elején a BM Határőrségnél korábban megszokott alegység, egység elnevezéseket felváltotta a határőrizeti kirendeltség, határforgalmi kirendeltség, határőrizeti igazgatóság, határ vadászszázad.

A vasfüggöny felszedése, valamint a rendszerváltás után a határokon lényegesen megnövekedett a legális és illegális forgalom. Mindenki utazni szeretett volna, és hazánkon keresztül nagyon sokan a jobb megélhetés reményében keleti és déli irányból Nyugat-Europába illegálisan szerettek volna eljutni. Ezen utóbbi személyek közül nagyon sokan nem rendelkeztek megfelelő okmányokkal, és ellátásukról nem tudtak gondoskodni. Az ezzel járó kihívások kezelésére a magyar politikai vezetés az idegenrendészetet újrászabályozta. Ennek részeként idegenrendészeti hatósággá vált a határőrség, a külföldiek beutazásáról és a magyarországi tartózkodásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény előírásainak megfelelően. A kettős jogállásból adódóan a határőrség védelmi feladatait az ugyanebben az időben megszületett honvédelemről szóló törvény rögzítette. Az 1993-as évre jellemző volt a határforgalomban a túlszűfolttság, amelyet a következő statisztikai adatok²³ is alátámasztanak: 1993-ban 113 millió utas és 33 millió gépkocsi haladt át határellenőrző pontjainkon.

Az 1994-es év legjelentősebb eseménye a rendészetben a rendőrségi törvény elfogadása és kihirdetése, amelyet követően valamennyi határőr járőrt rendőri jogosultság, intézkedési jogkör illetett meg.

Az 1994-es év történései, a déli háborús helyzet kezelése mellett a határőrség életében jelentős állomások voltak a későbbi években meghatározó rendészeti profil irányába történő elmozduláshoz. A hivatásos határőrizetre való átállás első öt éve azt igazolta, hogy a határőrség a rendszerváltás után helyes koncepciót választott. Az átalakulásnak azonban voltak fájdalmas pontjai is, így például a zalaegerszegi és soproni igazgatóságok felszámolása, a Budapesti Határforgalmi Igazgatóság és a Biztosító és Kiszolgáló Igazgatóság összevonása.

Az elkövetkezendő időszakban a BM Határőrség életét az általános szolgálati, rendészeti, idegenrendészeti feladatai ellátása mellett a készülő határőrizeti törvény befolyásolta. Az 1990-ben fogant gondolat igen lassan haladt előre. Az 1996-ban a belügy-

²² A *határ vadászszázad* elnevezés a két világháború közötti időszakban használt megnevezés újjáéledése.

²³ Mérleg és prognózis. *OrszágHatár*, (1994), 8. 8.

miniszter határőrségnél tett látogatása során jelezte, hogy hamarosan a kormány elé kerül a törvénytervezet, ám annak elfogadására még több mint egy évet várni kellett. Közben a hivatásos állomány jogviszonyáról szóló törvény megszületett, amely az ekkor már jelentős létszámú hivatásos tiszttel és tiszthelytessel rendelkező határőrség életét nagyban meghatározta, javította az állomány jogbiztonságát.

A '90-es évek bármelyikére igaz állítás, hogy a határforgalom adatai nagyon magasak voltak, az illegális migráció, az embercsempészás tevékenysége nem csökkent, kiemelt erőfeszítéseket igényelt a nemzetközi szervezett bűnözés elleni fellépés. Ezenkívül a jugoszláv polgárháború²⁴ sem csitult még teljesen el. Ezzel párhuzamosan folyt a határőrség átalakítása, és közeledett a határőrizeti törvény elfogadása, valamint az utolsó sorkatona leszerelése a határőrségtől.

Itt egy kis kitérőt téve fontosnak tartom megjegyezni, hogy eközben Nyugat-Európában,²⁵ 1995. március 25-én lépett hatályba a Schengeni Végrehajtási Egyezmény. Ez az egyezmény tette lehetővé a tagállamok polgárai számára a személyek szabad áramlását. Később az amszterdami szerződés hatálybalépésével a schengeni joganyag az EU I. pillérébe integrálódott. Magyarország az Európai Unióhoz csatlakozás reményében szintén mindent megtett, hogy a schengeni követelményeknek megfeleljen.

1997 a határőrség számára a határőrizetről és a határőrségről²⁶ szóló törvény elfogadását és kihirdetését hozta. A törvény keretjellelleggel meghatározta a határőrség idegenrendészeti és nemzetközi feladatait, az intézkedések, kényszerítő eszközök és a titkos információgyűjtés szabályait, a szabálysértésekkel kapcsolatos jogköreit, bűnüldözési feladatait. Ugyanakkor új elemként jelent meg meghatározott bűncselekmények esetén a nyomozó hatósági jogkör, és bővült a helyszínbírságotlasi jogkörrel. Ez előtt majd 100 évvel, 1903-ban született ehhez mérhető törvény a határrendőrség felállításának kapcsán.

1998-ban leszerelt az utolsó határőr sorkatona Adyiligetén, amelynek bázisán egyben megszületett egy újabb határőr-tiszthelyettes iskola, valamint a Határőrség Vezetőképző Intézete.

A határőrség felkészülése a schengeni követelményeknek való megfelelésre

1998-ban a BVTI első képzési programja az EU- (schengeni) csatlakozásra való felkészüléssel indult. Ebben az időszakban már elkezdődött a Külügyminisztérium gondozásában az integrációra való felkészülés, amelyre létrehozott munkacsoportok közül a 17. foglalkozott az uniós bel- és igazságügyi együttműködés, a schengeni témakör kutatásával, publikálásával, ami tananyagul szolgált a határőrség hivatásos állományának felkészítéséhez.

²⁴ A délszláv háború miatt a határőrség fegyverzetét kiegészítették hatékonyabb páncéltörő eszközökkel (Fagott, Metis), valamint páncélozott szállító harcjárművekkel (PSZH, BTR). Az eszközök kezelésére való felkészítés a határőrség bázisain, a honvédséggel együttműködve történt.

²⁵ Pontosabban az öt alapító tagállamban. Németországban, Franciaországban, Belgiumban, Hollandiában és Luxemburgban, továbbá két csatlakozott országban: Spanyolországban és Portugáliában.

²⁶ 1997. évi XXXII. törvény, a határőrizetről és a határőrségről.

A humán felkészítés mellett a BM és BM Határőrség vezetése komoly figyelmet szentelt a technikai fejlesztésre, amelyet folyamatosan megvalósított. A kiépítésre került határregisztrációs rendszer keretén belül okmány- és rendszámleolvasó és -nyilvántartó rendszer hatékonyan segítette a határforgalomban részt vevő állomány munkáját.

Már ebben az időben is közszájon forgott a rendőrség-határőrség összevonásának kérdése, amelyet 1999-ben az akkori belügyminiszter a *Népszabadságnak* adott nyilatkozatában cáfolta.²⁷ Ebben az időszakban a határőrségben az országos parancsnok, Nováky tbk. nyugdíjba vonulása utáni helyzet, a legfőbb vezetői poszt betöltetlensége okozott zavarokat. Ugyanebben az időben a honvédséghez²⁸ való tartozás is felmerült politikai körökben, de ezt is elvetették akkor. Később a két szervezet (a határőrség és a rendőrség) összevonása²⁹ időként felmerült. Folytak tárgyalások a politikai pártok között, mivel az összevonás kétharmados jogszabályokat érintett.

2000-től egy nagyarányú technikai fejlesztés eredményeként 883 darab Lada Niva érkezett, amellyel a BM Határőrség hivatásos járőrállományának mobilitása a terepen látványosan megjavult.

„A COP³⁰ program keretében beszerzésre került, közel hatvan mikrobusz lényegében az amortizációs cserét fedezte. A speciális járműveknél, illetve a mobilitásnál meg kell említeni a mobil bevetési központokat és az ún. „Schengen-buszokat”³¹ is, melyek szintén PHARE programok keretében jutottak a Határőrség birtokába 2001-2002-ben. A bevetési szervek kialakításához szükséges szárazföldi mobilitás érdekében határvadász századonként 1-1 csapatszállító busz beszerzése is megtörtént. A mobilitáshoz tartozik a szárazföldön kívül a vízi mobilitás biztosítása is, különös tekintettel, hogy hazánk határainak közel harmada vízi határszakasz, két tucat különböző kategóriájú járőrhajó került beszerzésre.”³²

2001-től³³ megérkeztek az első EU-szemlélők (öt francia, öt osztrák szakember), akik Magyarország mint EU-tagjelölt ország határőrizeti rendszerét tanulmányozták.

A BM Határőrség napi tevékenységét a harmadik évezred első évtizedében a schengeni csatlakozás szinte teljesen determinálta. A 2004-es EU-csatlakozás előrevetítette a schengeni tagságunkat, amelyre a határőrség az ellenőrzések tapasztalatai alapján felkészült, és egyben elindult egy rendőrséggel való integráció előkészítése, levezénylése. A 2007-es Országgyűlés honvédelmi és rendészeti bizottsága³⁴ ülésén a határőrség utolsó országos parancsnoka a következőként értékelte a schengeni csatlakozás és a rendőrségbe való beolvadás előestéjén az elvégzett munkát.

²⁷ Elsőbbséget élvez a rendvédelem. Pintér Sándor nem tervezi a határőrség és rendőrség összevonását. *Népszabadság*, 1999. április 23. 7.

²⁸ Honvédség legyen-e a Határőrség? *Népszabadság*, 1999. július 26. 4.

²⁹ Terv a Határőrség és Rendőrség összevonására. *Népszabadság*, 2000. június 27. 1.

³⁰ COP: Country Operation Program, a PHARE része.

³¹ 2002. februárban 26 darabbal rendelkezett a határőrség.

³² Ritecz (2017) i. m.

³³ EU vizsga a határokon. Jól működött a regisztrációs rendszer. *Népszabadság*, 2001. október 13. 17.

³⁴ 2007. december 13-án a Határőrség Országos Parancsnokságán.

„A schengeni felkészülés érdekében nagyon komoly fejlesztéseket hajtottunk végre, hogy teljesíteni tudjuk a követelményeket. Ilyen fejlesztésre több mint 24 milliárd forint állt rendelkezésre. Meggyőződésem, hogy ezt a 24 milliárd forintot a Határőrség jól használta fel, látványosan használta fel, ebből több mint 8 milliárd forintot fordítottunk objektum-beruházásokra, új objektumok építésére, illetve a régiók korszerűsítésére. Most azt tudom jelenteni, hogy Záhonytól Hercegszántóig a külső határon minden objektumunk új vagy felújított, illetve a horvát határszakaszon a drávaszabolcsi kirendeltséget áthelyeztük Siklóstra, felújítottuk az objektumot, illetve a pécsi igazgatóságunkon a bevetési egység objektumát szintén felújítottuk.”³⁵

Ugyanezen az ülésen, ma már jól látható, a parancsnok tévesen értékelte a helyzetet, amikor Románia és Horvátország közeli európai uniós schengeni tagságát vizionálta.

Az BM Határőrség és a rendőrség fúziójával, annak folyamatával, ellentmondásaival, főbb állomásaival a területi korlátok miatt nem foglalkozom.

Összegzés

A BM Határőrség a vasfüggöny felszedésétől a schengeni tagságig nagy utat járt be. Mind a humán, mind a technikai területen teljesen átalakult, és határőrizet, határforgalom-ellenőrzés tekintetében is „rendszer” váltott. A határőrség vezetése már a '80-as években felismerte a változásokat, és javaslatot tett az EJR felszedésére. Ezt követően meghatározó szerepet játszott a vasfüggöny bontásában és az új határőrizeti rendszer kiépítésében. A változások első állomása 1990-ben a szlovák határszakaszon a hivatásos határőrizet bevezetése, amelynek végső állomásaként 1998-ban az utolsó sorállományú határőr is leszerelt.

A hivatásos szervezetre való átállás fő állomása volt a körmendi, soproni, adyligeti tiszthelyettesképző iskolák létrehozása, valamint az Rendőrtiszt Főiskola, Határrendészeti Tanszék létrehozása.

A '90-es évek déli határaink mentén polgárháborút hozott Jugoszláviában, amely válság a BM Határőrség számára nagyon nagy kihívást jelentett. Erői, eszközei átcsoportosításával, a Honvédelmi Minisztériummal, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal (BÁH)³⁶ és az önkormányzatokkal együttműködve sikeresen teljesítették a feladatot. A kialakult helyzet kezelésére először akció-, majd határvadászszázadokat hoztak létre, és Viszonylati Parancsnokságot állítottak fel.

Az 1993-ban elfogadott idegenrendészeti törvény idegenrendészeti hatósággá nyilvánította a határőrséget, majd az 1994-es rendőrségi törvény tovább bővítette a határőrség rendészeti jogköreit.

A Hanns Seidel Alapítvány támogatásával 1993-tól a BM Határőrség kezdeményezésére megszervezték a *nemzetközi határrendészeti konferenciát*,³⁷ amelynek több mint egy

³⁵ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2007. december 13-án, csütörtökön, 10 órai kezdettel a Határőrség Országos Parancsnokságán (1021 Budapest, Labanc utca 57.) megtartott kihelyezett üléséről.

³⁶ A BÁH-hal csak 2000 után.

³⁷ 17. Nemzetközi Határrendészeti Konferencia.

évtizedig házigazdájává is vált a szervezet. A fórum nagy segítséget jelentett a schengeni csatlakozás követelményeinek megismeréséhez, teljesítéséhez.

A határőrség kettős jogállása hosszú ideig determinálta hatás- és jogköreit. Ebben a helyzetben 2005-öt követően egyértelművé vált a jogállása, és tisztán rendészeti szervvé vált az Alkotmány módosításával.³⁸

A BM Határőrség életében is meghatározó volt, hogy hazánk 2004-ben EU-tag lett, amihez teljesíteni kellett a schengeni követelményeket. Közben a szervezet aktív szerepet vállalt az európai határőrség, a FRONTEX³⁹ munkacsoportjaiban, akcióiban.

Felhasznált irodalom

17. Nemzetközi Határrendészeti Konferencia. Online: www.zaol.hu/cimke/17-nemzetkozi-hatarrendeszeti-konferencia/#
- Balla József: Úti okmányok a XX. század elején és végén, avagy az úti okmányok 110 éve. *Határrendészeti Tanulmányok*, 13. (2016), 2. 30–44.
- Balla József: A határforgalom-ellenőrzés tartalmi változásai 1990-ig. *Hadtudományi Szemle*, 10. (2017), 2. 295–316.
- Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokának 0001/1985. sz. Körlevele a román állampolgárokkal kapcsolatos eljárásokra. Budapest, 1985. július 9.
- Elsőbbséget élvez a rendvédelem. Pintér Sándor nem tervezi a határőrség és rendőrség összevonását. *Népszabadság*, 1999. április 23. 7.
- EU vizsga a határokon. Jól működött a regisztrációs rendszer. *Népszabadság*, 2001. október 13. 17.
- Ez már egy másik minisztérium. Interjú dr. Horváth Istvánnal. *Határőr Magazin*, 45. (1990), 2. 4–5.
- Határőr Magazin*, 45. (1990), 1.
- Honvédség legyen-e a Határőrség? *Népszabadság*, 1999. július 26. 4.
- Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2007. december 13-án, csütörtökön, 10 órai kezdettel a Határőrség Országos Parancsnokságán (1021 Budapest, Labanc utca 57.) megtartott kihelyezett üléséről. Online: www.parlament.hu/documents/static/biz38/bizjkw38/HOB/0712131.htm
- Kovács Gábor: A rendészet, határrendészet értelmezése a Határőrségi csapaterő feladat és tevékenység rendszerében. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020. (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 1.)
- Mérleg és prognózis. *OrszágHatár*, (1994), 8. 8.
- Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre. *Határőrségi Tanulmányok*, (2003), 1. különszám. 3–127.
- Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig. In Pósan László – Veszprémy László – Boda József – Isaszegi János (szerk.): *Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig*. Budapest, Zrínyi, 2017. 642–673.

³⁸ 2004. évi CIV. törvény az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

³⁹ Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség.

- Rottler Violetta – Sallai János: When changes went into effect: Hungarians from Transylvania permitted to cross the Western border from 1985. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 2. Special Issue. 99–109.
- Sallai János: Az 1888-as magyar-román határszerződés. *Belügyi Szemle*, 51. (2003), 6. 62–72.
- Sallai János: *Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 2012.
- Sallai János: A változások kezdete, az erdélyi magyarok kiengedése a nyugati határon 1985-től. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7. (2019), 3. 70–80. Online: <https://orcid.org/0000-0001-6674-1942>
- Sallai János – Szabó Zoltán: A Határőrség igazgatása. In Verebélyi Imre (szerk.): *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 61–109.

Jogsabályok

1903. évi IV. törvénycikk a kivándorlásról
1903. évi V. törvénycikk külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról
1903. évi VI. törvénycikk az útlevelügyről
1903. évi VIII. törvénycikk a határrendőrségről
1903. évi IX. törvénycikk a Magyarország és Ausztria között Szepes vármegye és Gácsország szélén az úgynevezett Halastó körüli területen, az országos határvonalnak megállapítása iránt az 1897. évi II. t. -cikk értelmében alakított választott bíróság által hozott ítélet becikkelyezése tárgyában
1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a határőrségről
2004. évi CIV. törvény az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

A nemzetbiztonsági szolgálatok megszervezése és működése az eltelt harminc év során – változások az ágazatot érő legfontosabb kihívások tükrében

Absztrakt – A tanulmány Magyarország nemzetbiztonsági szervezetrendszerének alakulását vizsgálja, a rendszerváltás előtti és a rendszerváltás utáni Magyarország tekintetében (1990-től 2020-ig) mintegy 30 éves távlatban. A szerzők összefoglalják, hogy a mindenkori kormányzat milyen, a nemzetbiztonsági működést érintő kihívásokat azonosított, hogyan kereste, és milyen logika mentén találta meg azokra a választ, és mindez milyen változásokat hozott hazánk nemzetbiztonsági intézményrendszerében.

Bevezetés

A klasszikus megközelítés szerint minden állam definíciószerűen rendelkezik államterülettel, lakossággal, kormányzattal és szuverenitással. Az állam létének ezek a tényezők előfeltételei, így az állam magától értetődő funkciója, hogy védje területét, óvja lakosságát, valamint biztosítsa szuverén működését különböző jogellenes külső és belső törekvésekkel szemben. Az állam ezen védelmi funkcióinak ellátásáról különböző kormányzati alrendszerek hivatottak gondoskodni, amelyek által végzett tevékenységek végcélja a külső támadásokkal szembeni védekezés, illetve az állam belső rendjének fenntartása, azaz az állam működésének fizikai biztonságával, a lakosság élet- és vagyonbiztonságával összefüggő, állami irányítással és koordinációval végzett tevékenységek jogszabályi, szervezeti és működési kereteinek biztosítása (külső és belső védelmi funkciók). A külső védelmi funkció az állam területének sérthetlenségét biztosítja az esetleges külső támadásokkal szemben. Ezt a funkciót az állam legfelsőbb szervei és közöttük a kormányzati közigazgatási szervek által irányított honvédelmi szervezetrendszer hivatott biztosítani.¹ Az állam belső védelmi funkciója, az államok belső biztonságának fenntartása pedig a rendvédelmi, a katasztrófavédelmi, a polgári védelmi, a nemzetbiztonsági védelmi és egyéb védelmi alrendszerek feladata.

A nemzetbiztonsági ágazatot napjainkban a tágabb értelemben vett rendvédelmi ágazat részeként szokás emlegetni, annak ellenére, hogy a nemzetbiztonsági szervek feladatrendszere – az ország védelmének biztosítása, a védelmi igazgatás működőképességének fenntartása és hatékonysága szempontjából – mind az állam belső, mind pedig az állam külső funkcióinak területén megtalálható.² A nemzetbiztonsági ágazat

¹ Dobák Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete. Egyetemi jegyzet*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet, 2014.

² Dobák (2014) i. m.

más védelmi alrendszerekhez képest speciális rendeltetéssel, eszközökkel és ebből fakadóan eltérő szervezetszociológiai sajátosságokkal rendelkezik, a terület specialitása és különállása különösen a feladatok és a felhasznált eszközök terén érzékelhető. A legfontosabb megkülönböztető jegy talán mégis az, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység esetében lényegesen nehezebb meghatározni azokat a tényállásszerű magatartásokat, amelyek ezt a védelmi funkciót felélesztik, aktiválják. A nemzetbiztonsági tevékenység esetében – a többi védelmi ágazathoz képest – mind a védendő érték, mind a támadás forrása nehezebben prognosztizálható, és ezért a tevékenység folyamatos vizsgálatra és kontrollra szorul.

Részben a fenti rendszertulajdonságoknak köszönhető az is, hogy a nemzetbiztonsági ágazat az egyik leginkább érzékeny terület az adott állam szervezésének alapját képező filozófiára, illetve az uralkodó ideológiára, illetve ideológia hiányában mindenkori érdekeire, mind a tevékenység irányát, mind tartalmát figyelembe véve. Ugyanezen okból kifolyólag a nemzetbiztonsági érdekkörben működő szervekkel szemben a jogalkotás is sajátos elveket és sztemderdeket használ; különösen látványos ez a különleges eszközök esetében, amelyeket e szervezetek a klasszikus rendvédelmi ágazat többi szereplőjétől eltérő feltételek mellett és engedélyezési rendben használhatnak, azaz a munkájukhoz szükséges szabad mozgástér biztosítása mellett teljesítik a rájuk háruló feladatokat.³

A különböző államok nemzetbiztonsági intézményrendszerét számos tényező befolyásolja, így különösen az állam mérete, nemzetközi kapcsolatrendszere, geopolitikai helyzete, demokratikus vagy diktatórikus alapállása, az állam pénzügyi helyzete, illetve különböző történelmi és kulturális meghatározottságok. A generális értelemben vett nemzetbiztonsági feladatok, az ezek végrehajtására hivatott szervezetek és ezek cselekvési rádiusza természetesen egy adott országon belül sem kőbe vésett, eleve elrendelt, megváltoztathatatlan axiómák, hanem az adott állam törvényhozása – és/vagy kormánya – által alakítható és alakítandó rendszer részei. A rendszer ideális esetben organikusan fejlődik, és módosulásai, illetve a rajta végrehajtott reformok a környező világ történéseire és jelenségeire, a külvilágból érkező fenyegetésekre és kihívásokra reagálnak.

Jelen tanulmány célja, hogy megvizsgálja Magyarország nemzetbiztonsági szervezetrendszerének alakulását a rendszerváltás előtti és a rendszerváltás utáni Magyarország tekintetében, az 1990-től 2020-ig tartó, mintegy 30 éves távlatban, különös tekintettel arra, hogy a mindenkori kormányzat milyen, a nemzetbiztonsági működést érintő kihívásokat azonosított, hogyan kereste és milyen logika mentén találta meg azokra a választ, és mindez milyen változásokat hozott hazánk nemzetbiztonsági intézményrendszerében.

³ Dávid Ferenc: Nemzetbiztonság és szervezetrendszer. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 1. 67.

3. táblázat: Nemzetbiztonsági szervezetrendszer változásai (áttekintés)

Év↓	Kihívás	Rendszer-relevancia	Kormányzati reakció	Szabályozási vetület	Szervezeti vetület
					
1989	depolitizálás	pártállami struktúra és feladatrendszer	szemléletváltás	1989. évi XXXI. tv.	
1990	- alkotmányos szabályozási követelmények teljesítése - decentralizáció	- alacsony szintű, titkos szabályozás - tulcentralizált irányítás	- nyílt jogszabályok - osztott irányítás	26/1990 (II. 14.) MT rend. 1990. évi X. tv. 3039/1990. (II. 2.) Korm. hat.	- MK NBH - MK IH - MN KBH - MN KFH
1995	alkotmányos szabályozási követelmények teljesítése	ideiglenes, bizonytalan szabályozás	konszolidált, tartós szervezeti struktúra	1995. évi CXXV. tv.	- NBH - IH - KFH - KBH - NBSZ
	társadalmi, politikai, szakmai elvárások (szervezetracionalizálás)	túl tagolt rendszer	szervezeti felülvizsgálat	47/1996. (VI. 7.) OGY hat. - Kormány J/4656. sz. jelentése	
2006	politikai, szakmai elvárások (szervezetracionalizálás)	túl tagolt rendszer	konceptióalkotás	2118/2006. (VI. 30.) Korm. hat.	
			átnevezés	2010. évi XLII. tv.	AH
2010	terrorfenyegetettség erősödése	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § a)–e)]	új szervezet	2010. évi CXLVII. tv.	TEK
	terror elleni küzdelem kapcsán vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítése				
2012	információáramlás javítása	ellátatlan feladat	NIBEK-javaslat	T/5004 törvényjavaslat	
	szervezetracionalizálás	túl tagolt rendszer	összevonás	2011. évi CLXXI. tv.	KNBSZ
2013	kiberfenyegetések erősödése, átalakulása	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § aa)–ab)]	hatáskörtelepítés (IH, KNBSZ, NBSZ)	2013. évi L. tv.	
	kiberfenyegetések erősödése, átalakulása	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § aa)–ab)]	hatáskörtelepítés (IH, KNBSZ, NBSZ)	2016. évi LXIX. tv.	
2016	terrorfenyegetettség erősödése	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § ae)]			
	- kormányzati tájékoztató tevékenység - információáramlás javítása	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § ac)]	új szervezet	2016. évi LXIX. tv.	TIBEK
2018	- kormányzati tájékoztató tevékenység - információáramlás javítása	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § ac)]	hatáskörtelepítés (Kormányiroda)	94/2018. (V. 22.) Korm. rend.	NIÁT
	titkosszolgálati eszközök funkcióváltozása	koncentrált titkosszolgálati kapacitások	hatáskörtelepítés (NBSZ)	2017. évi XCIII. tv.	

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Rendszerváltozás a nemzetbiztonsági intézményrendszerben

A nemzetbiztonsági szervezet felépítését befolyásoló tényezők tényleges tartalma természetesen nem konstans, hanem időben is folyamatosan változik, fejlődik. Ez a változás, fejlődés rendszerint olyannyira lassú és organikus, hogy nem is eredményezi a szervezetrendszer kívülről érzékelhető módosulását, hanem a meglévő rendszer képes a változásokhoz való alkalmazkodásra, azok involválására. Előfordulhat azonban olyan eset is, amikor az államalkotó ideológiában, a választott értékekben olyan gyökeres változás következik be, amely alapvetően kihat a különböző védelmi alrendszerek fundamentumaira és működésére. Ez a változás jellemzően drasztikus, forradalmi jellegű fordulat velejárója. Ilyen esemény volt a közép-kelet-európai országok esetében a mintegy 30 évvel ezelőtt lezajlott rendszerváltozás.

A rendszerváltozás rendkívül komoly átalakulást hozott a magyar állam által szervezett nemzetbiztonsági tevékenységben.

Látványosan szemlélteti a rendszerváltás előtti és utáni államszervezet ideológiai különbségeit az a terminológiai változás, amelynek során az „állambiztonsági” jelző nyugdíjazásra került, és azt a szakpolitikai, jogi és szakmai szóhasználatban egyaránt felváltotta a „nemzetbiztonsági” kifejezés. A váltás arra utalt, hogy míg a rendszerváltozás előtt a titkosszolgálatok alapvető rendeltetése a pártiktatúra alapjain szervezett állam és így az antidemokratikus hatalomgyakorlás öncélú védelme volt, a rendszerváltás után a védendő érték a nemzet léte és a nemzeti önrendelkezés vált. Az állambiztonsági szervek helyett a nemzetbiztonsági szolgálatok elnevezés tehát nem a „cégtáblák” formális kicserélését jelentette, hanem mögötte lényegbevágó átalakítások húzódnak. A volt állambiztonsági és a rendszerváltáskor létrejövő nemzetbiztonsági szolgálatok között számos különbség kimutatható. A különbségek a tevékenység irányultságában és a rendelkezésre álló eszközök észszerű korlátozásában egyaránt megnyilvánultak. Így a nemzetbiztonsági szolgálatok semmiféle politikai rendőrségi funkciót nem töltenek be, politikai nézetei, faji, nemzeti hovatartozása, vallási meggyőződése miatt senkit ellenőrzés alá nem vonnak, ezért senki ellen eljárást nem kezdeményezhetnek. Egyesületek működésével, utcai demonstrációkkal kapcsolatos igazgatásrendészeti (engedélyezési, ellenőrzési) jogkört nem gyakorolnak, és ennek logikus következményeként karhatalmi erővel sem rendelkeznek. Ugyancsak a rendőrségi szervektől való látványos elhatárolást szolgálja, hogy nyomozó hatósági jogkört még a felderítési szakban egyébként feladatkörükbe eső bűncselekmények esetében sem gyakorolnak. A rendszerváltozás utáni nemzetbiztonsági szolgálatok egyéb hatósági jogköre szintén szűkre szabott, jellemzően valamely csak e szervezetekre jellemző speciális tudáshoz, képességhez kapcsolódik.⁴

A rendszerváltozás kétpólusú világrendben zajlott le, és együtt járt Magyarország külpolitikai orientációjának megváltozásával; hazánk a szovjet érdekszférából az atlantista érdekközösségbe került át, ami az igazodási pontok felcserélését is magával hozta. Ez természetesen vonta maga után a nemzetbiztonsági tevékenység irányultságának

⁴ Dezső Lajos – Hajas Gábor: *A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok*. Budapest, HVG-ORAC, 1997. 19–20.

nagymértékű módosulását is. A rendszerváltozás során a társadalmi és politikai eszményt egyértelműen a demokratikus alapelveken nyugvó, plurális társadalom, a kapitalista gazdasági berendezkedés és mindenekelőtt a nyugat-európai jóléti és jogállami berendezkedés jelentette. Mivel ebben a megközelítésben már kipróbált és a gyakorlatban is működő modellekről volt szó, kézenfekvő megoldásnak tűnt a modellállamokban kipróbált intézményrendszer egyes elemeinek – a nemzeti sajátosságoknak megfelelő módosításokkal – átvétele, adaptálása. Így történt ez például az Alkotmánybíróság és az ombudsman esetében. A nemzetbiztonsági szervezetrendszer esetében ilyen törekvésekről nem tudunk, ami elsősorban a terület intimitásának tulajdonítható. A rendszerváltás körüli átalakulások tehát egyértelműen és a legteljesebb mértékben az állami szuverenitás terepén, a nemzeti önrendelkezés kiteljesedése jegyében zajlottak.

A rendszerváltásra ugyanakkor szokás vér nélküli vagy bársonyos forradalomként, tehát mégis forradalomként – egy az állami berendezkedést és a társadalmat teljes terjedelmében és rendkívül mélyen érintő fundamentális változásként – tekinteni. A váltás önmagában is egy olyan egyszeri aktusra utal, ami azt sugallja, hogy egy korábbi status quo helyébe egy adott időpillanatban egy másik tényhelyzet kerül, avagy egy dolog állapota egyik pillanatról a másikra megváltozik. A hivatalos megközelítés ellenpontja az a szkeptikus, már-már összeesküvéselmélet-szerű verzió, amelynek értelmében a rendszerváltozás nem jelentett tényleges, mély átalakulást, annak során leginkább a hatalomgyakorlás alanyai változtak, illetve a hatalomgyakorlás praxisa vált kifinomultabbá („módszerváltás”).

Az állambiztonsági/nemzetbiztonsági szervezetrendszer átalakítása esetében mindkét elképzelés egyaránt igazolást nyerhet. Mindenekelőtt ki kell emelni azt a jogi konstrukciót, amely szerint a rendszerváltás időpillanatában létező állambiztonsági szolgálatok jogutód nélkül szűntek meg. A demokratikus viszonyok között, újonnan létrejött nemzetbiztonsági szolgálatoknak a Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnökség különböző egységei nem jogelődjei, pusztán történelmi értelemben elődszervei. Ez a konstrukció jól jelzi, hogy valamiféle logikai kapocs azért kimutatható a rendszerváltás előtti és utáni intézményrendszer között; egy az alapoktól újragondolt szervezetrendszer esetén az elődszerv-utódszerv probléma nem, vagy legalábbis nem ebben a formában merült volna fel.

Izgalmas és fontos tény, hogy a demokratikus keretek között működő nemzetbiztonsági szolgálatok struktúráját és tevékenységük alapvető szabályait még az 1985-ben „választott”, utolsó pártállami országgyűlés, illetve kormány alkotta. Miután az 1980-as évek végén érezhetővé vált a reformfolyamatok felgyorsulása, és az állambiztonsági szervek is felismerték, hogy elkerülhetetlen a küszöbönálló – a saját tevékenységüket is érintő – politikai változások bekövetkezése. Megindult a tervek, koncepciók kidolgozása. Mindeközben megkezdődött a munka a pártállami struktúrából a demokratikus berendezkedésbe való békés átmenet feltételeinek kidolgozására létrejött Nemzeti Kerekasztal tanácskozásain is. A tárgyalásokon azonban korabeli források szerint – miközben az átmenet valamennyi sarkalatos kérdése terítékre került – az állambiztonsági szervezetről „alig esett szó”.

A békés, tervezett előkészítő folyamatot azonban megzavarta az úgynevezett Duna-gate-botrány. A botrány – amely ellenzéki pártok tagjainak ebben az időpontban már

alkotmányellenesnek minősített megfigyelése kapcsán robbant ki – következményeinek kezelése gyors és határozott kormányzati cselekvést követelt meg,⁵ ami 1990 februárjában, konkrét jogszabályokban öltött testet.

A rendszerváltásra hajlamosak vagyunk egy olyan romantikus történetként tekinteni, amelynek során a rossz meghátrált a jó elől, a diktatúrát felváltotta a demokrácia, a tervgazdaságot a szabadversenyos kapitalizmus, a proletárdiktatúrát – valójában a kommunista diktatúrát – a népképviselő, a Trabantot a Volkswagen, a vörös útlevelet a világútlevél, a propagandát a hírszolgáltatás és így tovább.

De vajon mi történt az állambiztonság területén? Valójában milyen folyamatok és mérőszámok vezettek el a III. Főcsoportfőnökség világától a jelenlegi struktúrához?

Alkotmányos szabályozási követelmények

A nemzetbiztonsági munka részletes, törvényi szabályozásának igénye a rendszerváltás során fogalmazódott meg. 1988–1989-re a társadalmi és állami élet területén olyan fejlődés, változás alakult ki, amely szétfeszítette a régi, korszerűtlen, a demokratizmus hiányát tükröző, csak a hatalom érdekeit kifejező államirányítás kereteit. A társadalmi és gazdasági fejlődés, a szélesedő demokratizmus alapvető változásokra kényszerítette a társadalom minden szféráját, elemi igényként jelentkezett a belső struktúramódosítások kidolgozásának szükségessége. A belső, illetve a külső feltételrendszerbeli viszonyokban végbement történelmi korszak értékű változásokkal összhangban, hosszabb távon modellváltást kellett végrehajtani a biztonságot szolgáló állami tevékenység fő feladataiban, prioritásaiban, működési rendjében és vezetésében.⁶ Alapvető követelményként került megfogalmazásra, hogy az állambiztonság működése, eszközei legyenek nyilvánosak, ellenőrizhetők. A szervek munkájában új hangsúlyokat alakítsanak ki, így a korábbi „ellenségképet” a demokratikus társadalmi, illetve az alkotmányos rend védelme váltsa fel, amellyel összefüggésben jelentkező feladatok végrehajtása társadalmilag szabályozott, nyílt keretek között történjen.

A jogállamiság megteremtéséhez szükséges feltételek hiánya, kiformálódásának felgyorsult folyamatai azonban nehéz helyzet elé állították az elkényelmesedett intézményrendszert, a politikai, gazdasági szerveket és ennek következményeként az állambiztonsági szolgálatokat is. Mindenekelőtt azt volt szükséges garantálni, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység már ne politikai küldetés, egy társadalom felett álló elit kivételes hatalma legyen, hanem különleges szakértelmet kívánó szakma, specialistákat igénylő bonyolult és felelősségteljes állami szolgálat, amely nem nélkülözheti az állampolgárok együttműködésének újszerű hozzáállását sem.⁷

⁵ Kurtán Sándor: Titkosszolgálatok Magyarországon 1988–2008. In Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évhuszadkönyve*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2009.

⁶ Galambos Lajos: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltás folyamatában*. Kandidátusi értekezés. 1997. 41., 50.

⁷ Galambos (1997) i. m. 40.

Az alkotmányos berendezkedés és az alapvető jogok demokratikus, jogállami szabályozását megalapozó 1989. évi XXXI. törvény olyan mértékben és átfogóan módosította a pártállami Alkotmányt – az 1949. évi XX. törvényt –, hogy az a Nemzeti Kerekasztal, illetve az Országgyűlés által már korábban elfogadott szabályozási elvekre épülve, alapját képezhette a fejlett nyugati demokratikus államokhoz hasonló új államszervezet kialakításának. Az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése kimondta, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Hazánkban az 1989 előtti szabályozás alapvető alkotmányellenességét a 29/1990. számú országgyűlési határozat állapította meg, a döntés arra figyelemmel született, hogy „alacsony szintű, titkos normákkal korlátozták az alkotmányban biztosított állampolgári jogokat, ezzel alapvető elveket sértettek”. Az állambiztonsági operatív munkát alapvetően meghatározó előírásokat szinte kivétel nélkül alacsonyabb szintű és titkos jogszabályokban – belügyminiszteri parancsokban, miniszterhelyettesi (főcsoportfőnöki) utasításokban – fogalmazták meg, ami már abban a korszakban is alapvető jogelveket sértett, ugyanis mind az 1949-es Alkotmány 57. §-a, mind az 1971. évi I. törvénnyel módosított Alkotmány 66. §-a garantálta a polgárok személyi szabadságát és sérthetlenségét, a levéltitok és magánlakás tiszteletben tartását. E dokumentum különösen súlyosan ítélte meg, hogy még az új Alkotmány elfogadását követően is fenntartották az akkori belügyi vezetők azt a jogi helyzetet, miszerint a korábbi alacsony szintű, belső titkos belügyi parancsokon alapultak az állampolgári jogok korlátozásai.⁸

Az új, módosított Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése kimondta, hogy az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvényben kell meghatározni. Az Alkotmány ugyanakkor azt a kérdést nyitva hagyta, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységet az állami szervezetrendszerben elkülönült szervek látják-e el, vagy a nemzetbiztonsági tevékenység valamely – más természetű feladatokat is ellátó – állami szerv feladatai közé illeszkedik be.⁹ A rendszerváltáskor tehát a jogalkotó a nemzetbiztonsági intézményrendszer szervezeti kérdéseit nem tekintette az állam működése szempontjából olyan garanciális jelentőségű kérdésnek, amely törvényi szintű szabályozást követelt volna meg.

Az Alkotmány 39. § (2) bekezdése előírta, hogy a Minisztertanács az Alkotmányt módosító törvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat 1990. április 30-ig terjessze az Országgyűlés elé.

Az 1990. évi X. törvény és a 26/1990. (II. 14.) MT rendelet

Az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat megállapító törvény megalkotásáig is elengedhetetlenül szükséges volt, hogy az ország, a nemzet biztonságának védelmére létrehozott szervezetek – az állampolgárok alkotmányban biztosított alapvető

⁸ Kedves Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története, különös tekintettel a 20. századra*. Budapest, ELTE Eötvös 2014. 59., 75.

⁹ Dezső-Hajas (1997) i. m. 2.

jogait védő – megfelelő garanciák mellett alkalmazhassák a munkájuk jellegével együtt járó titkosszolgálati eszközöket és módszereket.¹⁰

Az Országgyűlés 1990. január 25-én fogadta el a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényt. A politikai változásoknak megfelelően – az állam- és közbiztonságról szóló törvényerejű rendeletet módosítva – e törvény kimondja, hogy az állam belső biztonságával összefüggő feladatokat a jövőben nem a Belügyminisztérium szervei, hanem a nemzetbiztonsági szolgálat látja el. Továbbá arról is rendelkezik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat nem része a rendőrségnek, és nem tartozik a belügyminiszter irányítása alá, hanem azt közvetlenül a Minisztertanács elnöke felügyeli, vezetőit pedig a Minisztertanács nevezi ki. Az 1990. évi X. törvény deklarálja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat feladatait és működését külön törvényben kell szabályozni, valamint – e törvény hatálybalépéséig – felhatalmazza a Minisztertanácsot, hogy az átmeneti időre rendeletben szabályozza a működés feltételeit. E felhatalmazás birtokában a Minisztertanács a 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel a törvényben meghatározott nemzetbiztonsági feladatok ellátását a Belügyminisztériumba integrált, egységes állambiztonsági csoportfőnökségek helyébe létrehozott nemzetbiztonsági szolgálat, az információs szolgálat, a katonai biztonsági szolgálat és a katonai felderítő szolgálat hatáskörébe utalta. Érdekesség tehát, hogy a nyílt jogszabályban csak az új nemzetbiztonsági szolgálatok funkcionális körülírása történt meg. A szolgálatok létrehozása a 3039/1990. (II.2) – „háromezres”, tehát titkos (!) – Korm. határozattal történt meg. A kormányhatározat alapján megalakult a Magyar Köztársaság Nemzetbiztonsági, valamint Információs Hivatala (polgári nemzetbiztonsági szolgálatok), továbbá a Magyar Néphadsereg Katonai Biztonsági Hivatala. A kormányhatározat deklarálta továbbá, hogy a Magyar Néphadsereg katonai felderítő szerve – Katonai Felderítő Hivatal elnevezéssel – nemzetbiztonsági szolgálatként működik. Az új szabályozás a III. Főcsoportfőnökséget, annak egységes szervezetét megszüntette, és négy önálló szolgálatot hozott létre, azonban azok megszervezése során valójában a korábbi csoportfőnökségi struktúrára támaszkodott. A politikai rendőrség III/III-as (Belső Reakció és Szabotázs Elhárító) Csoportfőnökséget jogutód nélkül megszüntette, a III/V. (Operatív-Technikai) Csoportfőnökség a főcsoportfőnökség szintén operatív-technikai feladatokat ellátó önálló osztályaival együtt a III/II. (Kémelhárító) Csoportfőnökség jogutódjaként létrejött Nemzetbiztonsági Hivatal szervezetrendszerébe, Szakszolgálati és Technikai Igazgatóság néven került beillesztésre. A nemzetbiztonsági feladatok végrehajtására azonban továbbra is a „katonai-polgári területre”, illetve „hírszerzési-elhárítási feladatkörre” épülő rendezőelvek mentén hozták létre az újonnan megalakuló nemzetbiztonsági szolgálatokat.

Az 1990-es szabályozással létrejöttek a demokratikus keretek között működő nemzetbiztonsági szolgálatok. A változások során ténylegesen csupán csak a III/III Csoportfőnökséget szüntették meg; ugyanis annak feladatköre a társadalmi-politikai paradigmák megváltozása folytán a rendszerváltás pillanatában már nem volt értelmezhető. Ezzel szoros összefüggésben a szervezet fenntartása ideológiai szempontból vállalhatatlan,

¹⁰ A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényhez fűzött indokolás.

praktikus szempontból pedig szükségtelen volt. Egyéb tekintetben Magyarország a rendszerváltás folyamatában nem szakított a klasszikus polgári/katonai, illetve elhárító/hírszerző dichotómiával. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez nem jelenti azt, hogy 1989/90 fordulóján ne történt volna földcsuszamlásszerű változás a szolgálatok életében. A működés korábbi paradigmáiban számos változás történt, elég az ellátandó feladatokra, a feladatok irányára, vagy éppen a személyi állományra gondolni. Az átalakítással együtt járt a vezetők és az állomány cseréje is.

A rendszerváltás strukturális értelemben a III/III. Csoportfőnökség után a III/V. Csoportfőnökséget, tehát a szolgálatok – és egyébként a rendőrség – központi szolgáltató szervezetét érintette leginkább. Vajon mi készítette arra a kormányzatot, hogy egy kifejezetten átmenetinek tűnő szabályozás során – hozva a „kötelező” változást, a III/III megszüntetését – kifejezetten óvatosan nyúljon a szervezetrendszerhez, hogy éppen az állambiztonság/nemzetbiztonság létfontosságú infrastruktúráját jelentő titkosszolgálati eszközalkalmazás végrehajtásáért felelős szervezet vonatkozásában hajtson végre radikális változtatást? Véleményünk szerint ennek magyarázata az lehet, hogy ebben a valóban átmeneti és törekeny időszakban a nemzetbiztonsági szakmában élt a félelem, miszerint az eszközök újraszabályozásával párhuzamosan alapvetően megváltozik az ezek alkalmazásáért felelős szervezet státusza is, esetleg oly módon, hogy a nemzetbiztonsági ágazat egyáltalán nem rendelkezne a titkosszolgálati eszközök alkalmazásához szükséges tárgyi, technikai és személyi feltételekkel. Ijesztő lehetőségként merülhetett fel például a klasszikus rendészeti ágazatban történő elhelyezés, különös figyelemmel arra, hogy a III/V. már ebben az időben is nyújtott operatív szolgáltatásokat a rendőri szervek számára is. De sokkal életszerűbb és közvetlen veszélyként fenyegethetett a III/V. kapacitásainak feldarabolása, és valamiféle dekoncentráció végrehajtása. Ez valóban közvetlen veszélynek tűnhetett, és sokkal könnyebben elképzelhető a III/V. akkori üzemméretét és a kor viszonyainak megfelelően kevésbé szofisztikált, ennek megfelelően kevésbé költségigényes technikai képességeket tekintetbe véve.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény

Habár az 1990-es szabályozást kifejezetten ideiglenes jellegűnek szánta a kormányzat, a „véglegesség” igényének megfelelni képes nemzetbiztonsági törvény a rendszerváltás utáni első parlamenti ciklusban nem született meg. Annak ellenére sem, hogy az első szabadon választott parlament iszonyú mennyiségű jogszabály megalkotására kerített sort, újraszabva az immár demokratikus berendezkedésű Magyarország számos állami alrendszerét. Annak oka, hogy az 1990–1994 közötti időszakban nem sikerült a nemzetbiztonsági törvényt megalkotni, a sajátos és jellegzetesen átmeneti politikai konstellációban keresendő. Az első szabadon választott parlamentben ugyanis, még a kormánykoalícióban belül is, rengeteg új képviselő tűnt fel. Ezek a szereplők nem rendelkeztek részletes tudással egymás preferenciáiról. Ez az ismeret- és tapasztalathiány megnehezítette az egyes fundamentális szakpolitikai kérdésekben az egyes pártok, érdekcsoportok álláspontjának higgadt ütköztetését és végső soron az érdekek eredőjének kikristályosodását, jogalkotásban

történő megjelenítését. Természetesen fontos körülmény volt, hogy a kormánykoalíció nem rendelkezett a törvény elfogadásához szükséges kétharmados parlamenti többséggel.¹¹

Amint láttuk, az átmeneti(nek szánt) szabályozás külön kezelte a szervezeti és hatáskör-telepítési kérdéseket és külön a titkosszolgálati eszközök engedélyezésének kérdéseit. A megfontolás nyilvánvaló volt. A titkosszolgálati eszközök az állampolgárok életét, konkrétan a privát szféráját közvetlenül érintették, ezért ezen eszközök alkalmazásának szabályozására törvényben került sor. Ugyanakkor az eszközök alkalmazásának, a nemzetbiztonsági érdekkörben jelentkező feladatok végrehajtásának szervezeti kereteire vonatkozóan a kormány – általában elismert – szervezetalakítási szabadsága érvényesült, és a szabályozásnak ez a része ezért rendeleti szinten született meg. Megállapíthatjuk, hogy az 1990-ben választott megoldás teljes mértékben megfeleltethető az Alkotmány 40/A. § (2) rendelkezésének. Ebből következően nem lett volna akadálya annak, hogy az Országgyűlés 1995-ben is csak a tevékenység szabályozását tartotta volna saját hatáskörébe tartozónak. Ez a hatályos szabályozás tükrében a nemzetbiztonsági tevékenység terjedelmét, úgymond akciórádiuszát, a nemzetbiztonsági érdekkörbe tartozó feladatok meghatározását, a feladatok végrehajtásához szükséges eszközök megjelölését – mindenképp a titkosszolgálati eszközök alkalmazásának feltételeit –, a más szervezetekkel folytatott nyílt együttműködés kereteit, illetve az adatkezelésre vonatkozó szabályok rögzítését jelentette volna. A törvényjavaslat tárgyalása¹² során is felmerült, hogy a szervezeti kérdések nem feltétlenül igényelnek kétharmados törvényi szabályozást. Ebben az esetben az volt az – egyébként nyilvánvalóan méltányolható – érv, hogy a kormány szervezetalakítási szabadsága nem terjedhet ki arra, hogy olyan szervezeteket hozzon saját hatáskörében létre, amelyek fel vannak jogosítva titkosszolgálati eszközök alkalmazására. Így tehát a parlament a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok körébe sorolta azokat a rendelkezéseket is, amelyek a tevékenység végrehajtásáért felelős, az azokhoz szükséges eszközök alkalmazására jogosult szervezetek körének meghatározására vonatkoznak.

Az alkotmányos elvárás tartalma természetesen ismert volt a honatyák előtt is, azonban kisebb vita után az az egyöntetűnek tűnő álláspont alakult ki, miszerint a jogállam építésének ebben a stádiumában a szervezeti kérdések olyan jelentőséggel bírnak, hogy a szervezetre vonatkozó szabályokat is törvényben kell rögzíteni, és kétharmados többséggel kell elfogadni. A rendszerváltás előtti időszakban a vélt hatékonysági elveket nem kontrollálták a jogi és demokratikus elvek. Ez a megközelítés a rendszerváltás után radikálisan megváltozott. A törvény általános indoklása szerint:

„az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást igényel annak érdekében, hogy semmilyen körülmények között ne jelenthessen veszélyforrást a demokratikus jogrendre, ezen belül az állampolgári jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhassa, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségszerű és indokolt.”¹³

¹¹ Galambos (1997) i. m. 103.

¹² Országgyűlési napló, 1995. évi őszi ülésszak. 1995. október 24. (116. szám) 1478.

¹³ Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2011. 24.

Így lett minisztertanácsi rendeletről kétharmados törvény, a pártállami időkben kialakult szervezeti struktúrából a szabadon választott parlament által kétharmados törvénybe foglalt intézményrendszer. Ezzel a döntéssel az Országgyűlés nem a szervezetrendszert kívánta bebetonozni, hanem a jogbiztonság követelményei szempontjából nagyobb garanciát jelentő kétharmados szabályozást tartotta szükségesnek, így elejét kívánta venni a nemzetbiztonsági szolgálatok különböző politikai megfontolásokból és erőviszonyokból fakadó, szakmailag esetleg indokolatlan átszervezésének.¹⁴ Ugyanakkor utólag kijelenthető, hogy ennek a jogalkotói döntésnek is szerepe volt abban, hogy 2010-ig sikerült teljesen megmerevíteni a nemzetbiztonsági szervezetrendszert.

De mi is változott a nemzetbiztonsági törvény elfogadásával, milyen szervezetrendszert tartalmazott az immár tartósság igényével előkészített és elfogadott kétharmados szabályozás?

Az Országgyűlés által 1995. december 19-én elfogadott, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény a Nemzetbiztonsági Hivatalról leválasztotta a titkos információgyűjtéshez technikai háttérrel biztosító Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot, amelynek kormányzati irányítását – hasonlóan a polgári hírszerzéshez és elhárításhoz – 1996 és 2002, valamint 2007 és 2010 között tárca nélküli miniszter, 2002 és 2007 között a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter látta el. A törvény nemcsak a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat jogállásán változtatott, hanem a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok státuszán is. Korábban a Magyar Honvédség szervezeti keretén belül – országos hatáskörrel – működtek, kiválásukkal (jogállás tekintetében a Magyar Honvédségtől is) teljesen független, önálló szervezetek jöttek létre.¹⁵

A szabályozás a legmarkánsabb változást egyértelműen akkor hozta, amikor a korábban a Nemzetbiztonsági Hivatalba integrált III/V. Csoportfőnökséget újra önálló szervezatként konstruálta meg. Azt, hogy ez milyen fontos momentum volt a jogalkotás szempontjából, mi sem jelzi jobban, hogy a törvény általános vitájában¹⁶ elhangzó expozéját Nikolits István miniszter a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat mint a titkos információgyűjtés eszközeinek alkalmazásáért első helyen felelős szervezet létrehozása indokainak, értelmének ismertetésével kezdte. „Garanciális szempontból megerősítésre került a nemzetbiztonsági szakszolgálat szolgáltató jellege. Ez azt jelenti, hogy a szakszolgálat, mint valamennyi, a titkosszolgálati eszközök alkalmazására jogosult szervezetek kiszolgáló intézménye, a törvény hatálybalépése után nem az egyik szolgálat egysége, hanem független szervezet lesz.” Hogy mennyire tudatos és valódi volt a nemzetbiztonsági intézményrendszer és benne a titkosszolgálati eszközalkalmazás garanciális körülbátyázása, jelzi, hogy a miniszter fontosnak tartotta kiemelni azt is, hogy az újonnan létrejövő – szolgáltató – szervezet a kormányzat felé nem jelent, azaz kormányzati tájékoztató tevékenységet nem folytathat. Hasonló a titkosszolgálati kapacitások visszaélészerű alkalmazását megakadályozó szabály, hogy a Szakszolgálat – a belső biztonsági tevékenysége kivételével – nem alkalmazhatja a szolgáltatási körébe tartozó eszközrendszert.

¹⁴ Dezső–Hajas (1997) i. m. 27.

¹⁵ Dezső–Hajas (1997) i. m. 26.

¹⁶ Országgyűlési napló. 1995. évi őszi ülészak 1995. október 24. (116. szám) 1280.

Fontosnak tartotta a miniszter kiemelni azt is, hogy az új szervezet önállósága nem jár az államháztartás számára többletkiadással, mivel a szükséges forrásokat a Nemzetbiztonsági Hivatal költségvetési támogatásának megosztásával biztosítják.

Mindezzel együtt tény, hogy a korábbi négy szolgálat helyett tehát öt szervezet jött létre, egy olyan időszakban, amikor az ország karnyújtásnyira volt az államcsődtől, és az államháztartás számos területén készült a Kormány drasztikus megszorító intézkedésre. Gondolhatnánk, hogy egy ilyen, a pénzügyi főárammal szembemenő irányvonal háttérében nyilván nagyon komoly és mély, szakmai érvekkel alátámasztott meggyőződés állhatott. A parlamenti jegyzőkönyv¹⁷ ugyanakkor arról tanúskodik, hogy konszenzus sokkal inkább abban az irányban volt érzékelhető, hogy a létrehozandó szervezetrendszer túlméretezett és túlságosan tagolt. A szervezetrendszer felépítésével kapcsolatos kétségek már a hatpárti tárgyalások, illetve a parlamenti bizottsági munka során is felvetődtek. Végül azonban – és ez nagyon jellemző a rendszerváltozás utáni időszaknak a jogállami eszményt mindenek fölé helyező korszellemére – az az álláspont erősödött, hogy garanciális okokból célravezető az ötszolgálatos modell kialakítása. Megjelent az a vélemény, miszerint a szervezetek számának csökkentése centralizációs folyamatnak tűnhetett volna, amely kedvezőtlen fogadtatásra találhatott volna a társadalomban. Fontos érv volt az is, hogy a lényegében konszenzusos álláspont szerint az 1990-es, ideiglenes szabályozás talaján létrejött struktúra életképes, és a szolgálatok ebben a struktúrában megfelelően látták el alapfeladataikat. Másik oldalról természetesen megfogalmazták azt a – szakértők által is képviselt – álláspontot, miszerint ebben a formában túlméretezett, túlságosan tagolt a rendszer. Ezekkel az érvekkel szemben viszont hathatós ellenszernek tűnt, hogy a szervezetalakítási kérdések további feszegetése miatt elhúzódhat a törvény előkészítése és elfogadása. Megjegyezzük, furcsa érv ez annak ismeretében, hogy nem valamiféle sürgősségi eljárásról beszélünk, hanem öt és fél évvel járunk a rendszerváltás után, amikor egy ciklusnyi idő állt rendelkezésre a törvény alapos és körültekintő előkészítésére, nemzetközi összehasonlítások lefolytatására, szakmai és társadalmi egyeztetésre és így tovább.

A létrejött szervezeti struktúrát tehát nemhogy közmegelegedés nem övezte, de általános volt az a vélemény, miszerint a szervezetrendszer az ország méretéhez és nemzetközi geopolitikai helyzetéhez mérten túlságosan tagolt és terebélyes. A dilemma létezését és súlyosságát jól jelzi, hogy a frissen kétharmados törvénybe foglalt struktúra felülvizsgálatára az országgyűlés szinte egyidejűleg határozatban rendelkezett, tehát nyilvánvalóan számolt a szükségyszerűséggel, hogy a frissen kodifikált intézményrendszer szervezeti értelemben átvilágításra, és a vizsgálat megállapításainak eredményeként esetleg belátható időn belül – újabb kétharmados törvényben – változtatásra szorul. Végül a kormány¹⁸ arra a következtetésre jutott, hogy a rendszer megfelel a törvény követelményeinek, biztosítja a feladatok végrehajtását. Az összevonástól hatékonyságjavulás nem várható, a feladatok végrehajtását viszont hátráltatná. Mindezek mellett

¹⁷ Országgyűlési napló (1995) i. m. 1675.

¹⁸ A Kormány J/4656. sz. Jelentése a 47/1996. (VI. 7.) OGY határozat végrehajtásáról.

a kormány javaslatot tett az erőteljesebb koordinációra, az eszközfejlesztés területén az együttműködés javítására és a fejlesztések összehangolására.

Racionalizálási igények

Az Nbtv. elfogadásával kialakultak azok a szervezeti és irányítási keretek, amelyek a szolgálatok működését egészen 2010-ig szabályozták. A közel tizenöt éven keresztül tartó változatlanág ellenére a struktúrával és az irányítási renddel kapcsolatban azonban folyamatosan merültek fel kérdések és változtatási igények. A nemzetbiztonsági struktúra megreformálására irányuló elképzelések kellő eltökéltség, politikai erő és valóban letisztult, kiforrott koncepció hiányában minden esetben kudarcot vallottak. Ebből azonban nem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy valamiféle közmegegyezés vagy közmegegyezés övezte volna a kialakult intézményrendszert. Mint fentebb utaltunk rá, már az Nbtv. elfogadásakor is vitatott volt, hogy a törvényjavaslat miért nem változtat a széttagolt struktúrán; az ötszolgálatos struktúrával szemben gazdaságossági, hatékonysági érvek egyaránt felmerültek.

Ilyen előzmények után érthető, hogy Magyarországon a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos reformelképzelések központjában 2010-ig a szervezeti kérdések, vagyis elsősorban a szolgálatok száma és azok összevonásának módja állt.

Bedőlt reformelképzelések

1995 és 2010 között a magyar nemzetbiztonsági szervezetrendszer lényegében változatlan maradt. Ez a tény jelzi, hogy a szervezeti keretek kétharmados törvénybe foglalása a stabilitás szempontjából célravezetőnek bizonyult, a nemzetbiztonsági szférában nem jöttek létre új, titkos információgyűjtésre jogosult szervezetek. A változatlanágból azonban nem következik, hogy a szervezetrendszer tagoltságával kapcsolatos kritikák nyugvópontonra jutottak volna. A struktúra karcsúsításával kapcsolatos elképzelések újra és újra felmerültek, és gyakorlatilag az összes észszerű és számításba jöhető kombinációs lehetőségre kiterjedtek.

A koncentrált titkosszolgálati szolgáltatói kapacitásokon alapuló modell életképességét jól mutatja, hogy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat valamennyi koncepció szerint elkülönült szervezet maradt volna. A fennmaradó négy szolgálat vonatkozásában két életszerű variáció kristályosodott ki. Az egyik szerint a szolgálatokat a civil-katonai érdekkör mentén szükséges integrálni, amelynek eredményeként egy polgári és egy katonai nemzetbiztonsági szolgálat jött volna létre, egyrészt az Információs Hivatal és a Nemzetbiztonsági Hivatal, másrészt a Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal integrációja révén. A másik megközelítés alapja a tevékenység bel- és külföldi irányultsága; amelynek az eredménye egy hírszerző és egy elhárító

szervezet lett volna, az Információs Hivatal és a Katonai Felderítő Hivatal, illetve a Nemzetbiztonsági Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal összevonása útján.¹⁹

Lényeges reformkísérlet 2006-ban következett, amelynek során a kormány – szintén költségvetési szempontok alapján – a „háromszolgálatos” modell irányába történő elmozdulást kezdeményezve, napirendre tűzte a hazai nemzetbiztonsági intézményrendszer átalakítását. A 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat kiadásával arról döntött, hogy készüljön törvényjavaslat a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak három szervezetben, a leghatékonyabb módon való ellátásáról. A koncepciót előkészítő szakértői bizottságok figyelme a kormány elvárásainak megfelelően elsősorban a szolgálatok számának lehetséges csökkentésére, azaz a nemzetbiztonsági tevékenység szakmai vezetési szinten történő integrálására irányult.²⁰ A kormány a feladatot 2007-ben tovább pontosította, amikor előírta, hogy készüljön részletes előterjesztés az Információs Hivatal és a Katonai Felderítő Hivatal, valamint a Nemzetbiztonsági Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal egy-egy szervezetbe történő összevonásáról. Emellett azonban arra is felhívta az érintett minisztereket, hogy vizsgálják meg a Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal egy szervezetbe, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatként történő összevonását, továbbá az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Hivatal, valamint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat önállóságának megtartása mellett tegyenek javaslatokat a hatékonyságot növelő szervezeti átalakítások végrehajtására. A tervezetek elkészültek, de az egyeztetés még a kormányzati előkészítés szakaszában megakadt, mert a honvédelmi miniszter a javaslatot nem fogadta el. Ennek folytán sohasem derült ki, hogy törvényjavaslatként megszerezte volna-e a szükséges támogatást. A határozatokat végül hatályon kívül helyezték, újabb racionalizálási kísérletre ebben a kormányzati ciklusban pedig már nem került sor.²¹

A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonása

Másfél évtizeden keresztül, az elméleti lehetőségek számbavételén felül tehát, az úgynevezett „ötszolgálatos modell” – ahol a rendszerváltozás után deklaráltan politikai-garanciális okból atomizáltan jelentek meg a nemzetbiztonsági szféra szervezeti egységei – érdemben nem változott. Néhány év leforgása alatt ezt a fejlődési ívet törte meg a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonása.²²

A katonai szolgálatok összevonására a szervezeti struktúra racionalizálási és gazdaságosság elképzelések mentén történő megreformálása alapján került sor. Az Országgyűlés

¹⁹ Dávid (2017) i. m. 71.

²⁰ Urbán Attila: A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 1. 22.

²¹ Hetesy (2011) i. m. 22.

²² Gál István László (szerk.): *Nemzetbiztonsági szakági jogi alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. 10.

által megtárgyalt törvényjavaslatban²³ egyértelműen megjelent a gazdaságosabb és hatékonyabb működés biztosításának igénye. Az integráció célja az volt, hogy a katonai felderítő és elhárító tevékenység egységes ellátását, vezetését és koordinációját biztosító, a szakterületeken a hatékonyabb feladatellátást, valamint a költségvetési források takarékosabb felhasználását biztosító egységes szervezet jöjjön létre. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter 2011-ben a költségvetési forrásokkal történő takarékosabb gazdálkodás megvalósítása érdekében, a szervezeti és létszám-racionalizálás mellett döntött, és utasítást adott egy, a költségvetési források takarékosabb felhasználását biztosító szervezeti felépítés kialakítására.²⁴

Ezt követően az Nbtv. 2011. novemberi módosításának eredményeként 2012. január 1-jén a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok alkotta közösség megújult és egyben megerősödött tagjaként alakult meg – továbbra is a honvédelmi miniszter irányítása alatt – a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Az új szervezet létrejöttéhez elengedhetetlen szervezeti integráció során a Katonai Biztonsági Hivatal mint önálló költségvetési szerv megszűnt, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szervezetébe történő beolvadással, a Katonai Felderítő Hivatal pedig névváltozását követően Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat néven jogutódlással folytatta tevékenységét. Az integráció eredményeként az összlétszám ténylegesen 197 beosztással és munkakörrel csökkent, az új szervezet 825 rendszeresített állománytáblás hellyel kezdte meg működését. Az összevonást követően, a jogalkotói és vezetői szándéknak megfelelően, egy szakmailag eredményesebb, költségvetésének felhasználását tekintve pedig takarékosabb szervezet jött létre, ahol a párhuzamosságok megszüntetésével jobban biztosítható a katonai hírszerző és elhárító tevékenységből származó információk áramlása, továbbá a szakágak tevékenységei kiegészítik egymást. Az Állami Számvevőszék 2013. évi ellenőrzésének megállapítása szerint az összevonás a mintegy 20%-os létszámcsökkenés végrehajtásával (elsősorban a művelettámogató és kiszolgáló területen) összességében évi mintegy 1,55 milliárd forintos megtakarítást eredményezett.²⁵

A terrorfenyegetettség erősödése

A jelenkor számára az egyik legjelentősebb kihívást a terrorizmus, a terrorista szervezetek növekvő térnyerése jelenti. A terrorista törekvések céljaikban, nemtelen eszközeikben és veszélyességükben, komplexen hatnak a világ minden társadalmára. Transznacionális jellemzőikből adódóan különösen veszélyt jelentenek minden demokratikus értékrendet

²³ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásával kapcsolatos módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról szóló T/4816. számú törvényjavaslat.

²⁴ A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti és létszám-racionalizálásának egyes feladatairól szóló 116/2011. (X. 21.) HM utasítás.

²⁵ Kenedli Tamás: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szakmai fejlődésének legfontosabb sajátosságai az elmúlt években. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 1. 77–79.

követő társadalomra.²⁶ A terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, a szervezett bűnözés és a proliferáció illegális csatornái napjainkban olyan összetett nemzetbiztonsági kihívásokat jelentenek, amelyek ellen nem lehetséges kizárólag bűnüldözési koncepciók szerint és bűnüldözési gyakorlat követésével szembeszállni. Következésképpen eme nemzetbiztonsági veszélyeket külföldön elsősorban a hírszerzés segítségével, belföldön az arra szakosodott különleges eszközökkel és módszerekkel kell megelőzni, illetve elhárítani. Ezt a munkát a nemzeti nemzetbiztonsági szolgálatoknak és a bűnüldöző szervezeteknek szorosan koordinálniuk kell.²⁷ A terrorizmus jelentette kihívásra jellemző, hogy a demokratikus jogállamokat is a szabadság és a biztonság közötti kényes egyensúly újragondolására, a terrorizmust leküzdeni hivatott speciális szervek létrehozására, valamint e szervek felhatalmazásának szélesítésére ösztönzi.

Magyarországot a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségei is a terrorizmus és a terror-szervezetek elleni hatékony fellépésre, a terrorizmus anyagi alapjainak felszámolására kötelezik, valamint arra, hogy minden törvényes eszközzel küzdjön a terrorszervezetekkel és a terrorizmust anyagi eszközökkel támogatókkal szemben.²⁸

Speciális hatáskörű rendőrség – TEK

A szabadság, a biztonság és a rend térségének megteremtése elképzelhetetlen az állam hatékony védelmi funkciójának kiépítése és működtetése nélkül. Ehhez egy olyan koherens, a szükséges információkkal, tudással, képességgel rendelkező szervezetre van szükség, amely egyszerre biztosít hatékony fellépést a nemzetközi és hazai terrorizmus, illetve az annak bázisát jelentő szervezett bűnözés, valamint az egyre növekvő erőszakosságot mutató, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett személy elleni bűncselekmények elkövetőivel szemben.²⁹ A 2010-ben megalakult kormánynak nemcsak meggyőző kétharmados parlamenti támogatása volt meg, hanem kifejezetten ambicionálta az 1990-ben kialakult államszervezet revideálását, határozott reformok végrehajtását, bátran változtatott olyan fontos és reflektorfényben lévő alrendszereket, folyamatokat, szervezetrendszereket, mint az igazságszolgáltatás, a közigazgatás, de magát az alkotmányozási folyamatot is említhetjük. Jellemző ugyanakkor a nemzetbiztonsági terület érzékenysége, hogy ez a kormány is bizonyos óvatossággal nyúlt az Nbtv.-ben kialakított szervezetrendszerhez. Olyannyira, hogy a nemzetbiztonsági struktúrárt érintő első jelentős változásra valójában az Nbtv. keretein kívül került sor.

²⁶ *A globális terrorizmus mint komplex biztonságpolitikai kockázat (Résztanulmány)*. Budapest, BHKKA, 2016.

²⁷ Várhalmi Antal Miklós: *Rendszerváltás és Korszakváltás a Biztonságvédelmünkben is! Együtt szervezzük meg a Negyedik Magyar Köztársaság új, emberközpontú, XXI. századi Biztonsági Rendszerét! A biztonságvédelmi tervezésünk egyedülállóan új módszere!* Baja, Magánkiadás, 2013.

²⁸ Indokolás – az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. CXLVII. törvényhez.

²⁹ A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/10307. számú törvényjavaslat.

2010. december 11-én hirdették ki a 2010. CXLVII. törvényt, amelyben a parlament új „titkosszolgálat” létrehozásáról döntött. Ez önmagában is hírértékű, ha figyelembe vesszük, hogy ekkor a nemzetbiztonsági struktúra kis híján 15 éve teljesen változatlan volt. Különösen bravúros teljesítmény ez úgy, ha hozzátesszük: az új szolgálat nem a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény, hanem a rendőrségről szóló törvény módosításával, kiegészítésével jött létre. A törvény indokolása³⁰ szerint az Országgyűlés felismerte és az Rtv. módosításával kezeli azt az egyre nagyobb kihívást, amely elé a terrorizmus és mindenekelőtt annak nemzetközi megnyilvánulásai állítják a demokratikus államokat és közöttük Magyarországot. Úgy vélte, hogy a terrorrelenes tevékenység hatékonyságát jelentősen növeli, ha a terrorizmus elleni küzdelmet kizárólagos hatáskörrel, egy egységes szervként működő terrorizmus elleni nemzeti felderítő szerv (Terrorelhárítási Központ) végzi. A törvényhozó a terrorcselekmények elleni központosított fellépés erősítése és a „párhuzamosságok elkerülése érdekében” a Terrorelhárítási Központ létrehozásával egy időben az Alkotmányvédelmi Hivatal terrorcselekményekkel kapcsolatos hatáskörét megszüntette. Ezen belül egyrészt megszűnt az Alkotmányvédelmi Hivatal korábbi hatásköre a terrorcselekmény felderítésére, valamint az, amely szerint a szolgálat „felderíti és elhárítja külföldi hatalmak, szervezetek vagy személyek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit”. Ez utóbbi feladat az Alkotmányvédelmi Hivatal nemzetbiztonsági védelmi célú, szűrő-kutató jellegű tevékenységébe tartozott, amely szélesebb, mint a Terrorelhárítási Központ konkrét bűnüldözési célú hatásköre. E probléma kezelése érdekében az Rtv. egy szűrő-kutató, kvázi nemzetbiztonsági jogkört is adott a Terrorelhárítási Központnak, és egy utaló szabály beiktatásával lehetőséget teremtett arra, hogy nemzetbiztonsági szolgálat módjára folytathasson titkos információgyűjtést.³¹

Ahogy az várható volt, a parlamenti vita során a törvényjavaslatot számos kritika érte, az azzal szemben támasztott érvek közül utólag leginkább relevánsnak az bizonyult, amely a titkos információgyűjtő eszközök alkalmazását igazságügy miniszteri engedély alapján, azaz a nemzetbiztonsági szervek módjára lehetővé tévő rendelkezést bírálta. Az ellenzéki értékelés szerint ez a rendelkezés a totális megfigyelés lehetőségét teremti meg, a „bírói engedély garanciális elvrendszere nélküli kiszolgáltatottság”-ot erősíti, és teljes mértékben megszüntetné a magánszférát.³² A jól érezhetően hangulati elemektől is fűtött kritika a törvény elfogadását követően tovább élt, és miután az Alkotmánybíróság elutasította a konstrukció alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó beadványt, a szabályozás – immár mint az Nbtv. szerinti szabályozás – megfelelőségének vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került.

Az Nbtv.-ben foglalt nemzeti szabályozás és a nemzetközi alapjogi szttenderdek találkoztak tehát, amikor az EJEB ítéletet hozott a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben. Az ügy tárgya alapvetően az volt, hogy sérti-e az Emberi Jogok Európai

³⁰ Indokolás – az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. CXLVII. törvényhez.

³¹ Hetesy (2011) i. m. 56.

³² Országgyűlési Napló. 2010. évi őszi ülészak 2010. november 9. (44. szám) 2107.

Egyezményében foglalt jogok érvényesülését az a – formálisan az Rtv.-ben található – szabályozás, amely szerint a Terrorelhárítási Központ nemzetbiztonsági érdekkörben eljárva az Nbtv. szerint, azaz bírói engedély nélkül végezhet az érintett tudta nélkül titkos információgyűjtést. A kérelmezők bemutatták kérelmükben az Rtv. és az Nbtv. – tehát a rendészeti és nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés – közötti különbségeket, alátámasztva ezzel azt az állítást, miszerint a nemzetbiztonsági érdekkörben folytatott megfigyelést körülvevő garanciarendszer érdemben gyengébb, mint az Rtv.-ben szabályozott biztosítékok. Különösen az alábbi vonatkozásokban fellelhető különbségek jelentették a kérelemben foglalt érvelés alapját: a jogalap kevésbé egzakt volta – az Nbtv. alapján végzett titkos információgyűjtés esetén nincs a jogalap mögött konkrét bűncselekmény; az engedélyezés szabályrendszere – az Nbtv. nem követeli meg a kormányzattól független bírósági szerv döntését; az adatok megsemmisítésének kötelezettségére vonatkozó szabályok – az Nbtv. szabályozása e téren nem tartalmaz kellően egzakt szabályokat. A Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyében hozott EJEB döntésben (37138/14. sz. kérelem) az Nbtv. külső engedélyhez kötött szabályozása és garanciarendszere így paradox módon egy igazgatási szempontból a rendőrségi szervezetrendszerhez tartozó szerv eljárása kapcsán, direkt módon egy másik mérvadó nemzeti szabályozáshoz – a rendőrségi törvény szabályrendszeréhez – képest került értékelésre és összevetésre az Emberi Jogok Európai Egyezményében meghatározott alapjogi elvárásokkal. Az EJEB – egyébként jogi kötőerővel nem rendelkező – értékelése, miszerint a „Bíróságnak kétségei maradtak afelől, hogy a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelést szabályozó magyar jogszabály megfelelően pontos, hatékony és átfogó jogi garanciákat biztosítana a megfigyelő intézkedések elrendelésével.”³³

A Belügyminisztériumban az ítélet eredményeként jogalkotási munka kezdődött, amely ugyanakkor a nemzetbiztonsági törvény szabályrendszerének, az engedélyezési, illetve felülvizsgálati mechanizmusok reformjára vonatkozott. E történések ismeretében megállapítható, hogy a speciális hatáskörű rendőri szerv megalakítása önmagán túlmutató hatással is volt a nemzetbiztonsági szférára; a tevékenysége kapcsán generált eljárás végül ugyanis a nemzetbiztonsági szolgálatok működési keretrendszerének felülvizsgálatához vezetett. A teljes képhez hozzátartozik, hogy az elkészült törvényjavaslat nem került a parlamentnek benyújtásra, így az 1995-ben kialakított szabályok kiigazításának kérdése továbbra is nyitva áll.

Új nemzetbiztonsági szolgálat – TIBEK

A terrorizmus Magyarországot is a terrorizmust leküzdeni hivatott speciális szervek létrehozatalára ösztönözte, az ezzel kapcsolatos feladatok hatékony, egységes szervezeti keretek között és magas szakmai színvonalon történő ellátása érdekében a rendőrség terrorizmust elhárító szerveként jött létre tehát a Terrorelhárítási Központ. Mindazonáltal

³³ Ítélet a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben (37138/14. sz. kérelem). Emberi Jogok Európai Bírósága, Strasbourg, 2016. 46.

nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a terrorizmus megelőzéséhez elengedhetetlen a nemzetbiztonsági szolgálatoktól, a rendőri szervektől, valamint a bármilyen más forrásból érkező információk feldolgozása, értékelése és elemzése. A terrorizmus elleni támadó jellegű titkos információgyűjtő tevékenység nem képzelhető el egy integrált, fúziós információs központ kialakítása nélkül, amely az ország külső és belső biztonságának fenyegetettségét időben felismerő, arra reagálni képes intézményként hatékony lehetőséget teremt a terrorcselekmények megelőzésére.³⁴

A 2015-ben és 2016-ban Európa nagyvárosaiban történt több, dermesztő hatású terrortámadás eseményei újra ráirányították a figyelmet a radikális, elsősorban iszlám mozgalmak jelentette fenyegetésre, és az állam önvédelmi, ezen belül kiemelt helyen a nemzetbiztonsági kompetenciáinak erősítésére. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetének e biztonsági kihívások mentén történő felülvizsgálatának eredményeként született meg új nemzetbiztonsági szolgálatként – a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ bázisán – 2016. július 17-én a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ.

A terrorizmus elleni küzdelmet a TIBEK nem klasszikus operatív tevékenységgel, hanem az arra hivatott – ebben a kontextusban „együttműködő”-ként aposztrofált – szervezetek által e körben információk elemzésével, valamint az információk elemzése, értékelése eredményeként kormányzati tájékoztató tevékenység végzésével, terrorfenyegetettségi kérdésekkel kapcsolatos stratégiai döntések előkészítésével, a terrorfenyegetettségi helyzet elemzésével és kiterjedt koordinációs tevékenységgel támogatja. Teljesen logikus következménye ennek a konstrukciónak – ugyanakkor újabb adalék az új generációs hibrid szervezetek tanulmányozásához –, hogy a TIBEK titkos információgyűjtő tevékenység folytatására nem jogosult, küldetését információfúziós központként tölti be.³⁵

Kiberfenyegetések erősödése

A 21. század egyik meghatározó jelensége a különböző informatikai eszközök és rendszerek összekapcsolása; a rajtuk zajló emberi és gépi adatkommunikáció az egyének privát életének, illetve a társadalom működésének egyre nagyobb területeire nyomja rá bélyegét. Az egyének életének, illetve a gazdasági aktivitásoknak egyre nagyobb része zajlik a kibertérben, ideértve magánjellegű kommunikációt és a gazdasági természetű tevékenységeket. A trend az állami működéseket is jelentősen befolyásolta; az állami funkciók működtetése és mindenekelőtt a közigazgatás, az állampolgárok ügyeinek intézése mind nagyobb mértékben támaszkodik az informatikai rendszerekre. Ahogy az informatikai rendszerek egyre nagyobb jelentőségre tettek szert a társadalom és az állam működésében, úgy értékelődött át és fel az informatikai biztonság, illetve az informatikai rendszereket a kibertérből érő fenyegetések kérdése is. A világhálón

³⁴ A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/10307. számú törvényjavaslat.

³⁵ 1995. évi CXXV. tv. 8/A. §.

működő informatikai rendszerek óriási távlatokat nyitnak az állami és gazdasági folyamatok hatékonyságának növelése és végső soron az egyének életminőségének javítása terén, azonban e tulajdonságuknál fogva sérülékenységeik óriási kockázatokat hordoznak magukban ugyanezekre az alrendszerekre nézve. A kockázatokat növelte, hogy az informatikai vagy hibrid hadviselés idővel a katonai erő tekintetében nem egy súlycsoportba tartozó felek között kialakuló konfliktusokban az alkalmazható arzenál egyik eszközévé vált, megsokszorozva ezáltal egy esetleges kibertámadás által potenciálisan okozható következményeket.

A 21. századra ezeket a jelenségeket, illetve a mögöttük zajló folyamatok visszafordíthatatlan jellegét felismerték az államok, és az informatikai biztonság (kiberbiztonság), azaz az informatikai rendszerek bizalmassága, integritásának és rendelkezésre állása biztosításának kérdése az állami önvédelem fókuszába került. Ez a folyamat Magyarországon is megfigyelhető volt. Magyarország 2012-ben kiadott *Nemzeti biztonsági stratégiája*³⁶ már nevesíti a kiberbiztonságot mint a biztonsági fenyegetések, kihívások egyik területét. A dokumentum megállapítja, hogy az állam és a társadalom működése – a többi között a gazdaság, a közigazgatás vagy a védelmi szféra területein is – mind meghatározott módon a számítástechnikára épül, ezért egyre sürgetőbb és összetettebb kihívásokkal kell számolni az informatikai és telekommunikációs hálózatok, valamint a kapcsolódó kritikus infrastruktúra fizikai és virtuális terében. A Stratégia kitér arra is, hogy egyes államok, de akár nem állami szervezetek is, ellenséges törekvéseikhez használhatják fel a technikai fejlődés egyre szélesebb körben elérhetővé váló eredményeit. A Stratégia növekvő mértékben jelentkező nemzetbiztonsági, honvédelmi, bűnüldözési és katasztrófavédelmi vonatkozású kockázatokkal és fenyegetésekkel számol, elsődleges feladatként pedig ezeknek a tényezőknek a rendszeres felmérését, a kormányzati koordináció erősítését, a társadalmi tudatosság fokozását, valamint a nemzetközi együttműködés javítását jelöli meg.

Elektronikus információbiztonsági feladatok

Az Országgyűlés 2013-ban – a Stratégiában foglaltak megvalósulásaként – fogadta el az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényt (Ibtv.), amely 2013. július 1-jén lépett hatályba. Az új szabályzás fő célként a nemzeti elektronikus adatvagyon, valamint az állami és önkormányzati szervek elektronikus információs rendszereinek, illetve a létfontosságú információs rendszerek és rendszerelemek biztonságának erősítését jelölte meg. Jelen tanulmány szempontjából a törvény azért fontos, mert elsőként alakított ki dedikált nemzeti kibervédelmi szervezetrendszer az állami szervek információbiztonsági feladatai végrehajtásának informatikai biztonsági szolgáltatásokkal történő támogatására, illetve az informatikai biztonságtudatosság fejlesztésére. A létrehozott szervezetrendszer tagolt és sokszereplős volt; a szereplők közül szempontunkból az egyik legfontosabb a Nemzetbiztonsági

³⁶ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat 31.

Szakszolgálat, amelyben az operatív információbiztonsági feladatok végrehajtásáért felelős Kormányzati Eseménykezelő Központ került elhelyezésre. Eközben az Információs Hivatal és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat is kapott speciális, alágazati informatikai biztonsági részfeladatokat. Ezzel a megoldással a törvény a kiberbiztonságot, illetve annak nemzetbiztonsági kockázatot is magában rejtő vetületeit a nemzetbiztonsági érdekkörbe, az informatikai rendszerek vonatkozásában jelentkező, nemzetbiztonsági ingerküszöböt átlépő fenyegetések kezelését pedig a nemzetbiztonsági feladatok közé sorolta.

Ezt a folyamatot jól tükrözik az Nbtv. változásai is. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tevékenységére vonatkozó 8. § 2016-ban került kiegészítésre az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságával kapcsolatos feladatkörrel. Az idő előrehaladtával a fenti szűkítés értelmét veszítette, hiszen nyilvánvalóvá vált, hogy nem pusztán az állami és önkormányzati rendszerek informatikai rendszerei biztonságának erősítése képez nemzetbiztonsági feladatot, hanem a kritikus és létfontosságú infrastruktúrák védelme is a nemzetbiztonsági érdekkörbe tartozik. A kritikus és létfontosságú infrastruktúrák mellett a jogalkotó további olyan elektronikus kereskedelmi szolgáltatásokat azonosított, amelyek védelmével, megfelelő működésével összefüggésben az államnak is szerepet kell vállalnia. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Nemzeti Kibervédelmi Intézete a 2019. január 1-jén hatályba lépett jogszabály-módosítások eredményeként ellátja az online piactér, internetes keresőszolgáltatás, valamint felhőszolgáltatás-nyújtó szolgáltatók esetében az eseménykezeléssel, valamint a hatósági felügyelettel összefüggő feladatokat is. Ugyanekkor lépett hatályba az Nbtv. jelenleg is hatályos rendelkezése, amely immár a korábbi szűkítést elhagyva olyan keretszabályt tartalmaz, amely szerint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, illetve a szervezetén belül működő Nemzeti Kibervédelmi Intézet ellátja a külön jogszabályban meghatározottak szerinti elektronikus információbiztonsági feladatokat. Ezzel a megoldással az Országgyűlés egyértelművé tette, hogy az információs társadalom fejlődésével párhuzamosan folyamatosan bővül azon informatikai rendszerek köre, amelyek stabil és befolyásmentes működéséhez az államnak alapvető biztonsági érdeke fűződik. Ezzel a megoldással pedig biztosítható, hogy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat informatikai biztonsági feladatainak hatókörének szélesítése az Nbtv. módosítása nélkül kivitelezhető legyen.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia, majd az Ibtv. alapjain létrejövő állami információbiztonsági feladatrendszer sokáig egy alapvetően reaktív, az eseményeket kontrolláló és a tudatosítás révén bizonyos megelőző funkciót is megvalósító tevékenységfolyamként volt értelmezhető. Az államilag szervezett kibertámadások potenciális veszélyének erősödése, illetve a nem állami szervezetek által végzett rosszakaratú kibertevékenység által okozható káros következmények súlyosbodása nyomán nyilvánvalóvá vált, hogy más államokhoz hasonlóan aktív védekezési képességek kiépítésére és megfelelő eszközrendszerre is szükség van ahhoz, hogy az erre hivatott szervezetrendszer a kiberfenyegetéseket megfelelően képes legyen kezelni. Ezt a fajta – korábban hiányzó – eszközrendszert biztosította az Országgyűlés, amikor 2020. július elsejei hatállyal az Nbtv.-ben egyrészt meghatározásra kerültek a kiber-védekezőképesség növelése érdekében végrehajtandó feladatok, másrészt az Nbtv. 56. § e) pontjának kiegészítésével lehetőség nyílt arra,

hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok a feladataik ellátásával összefüggésben a kibertérben észlelt fenyegetésekkel szembeni ellenintézkedésekre külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés keretében jogosultak legyenek. A módosítás nyomán továbbá jogosulttá vált a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat az elektronikus információbiztonsági feladatainak végrehajtása érdekében egyes – külső engedélyhez nem kötött – titkos információgyűjtő eszközök és módszerek saját kezdeményezésre történő alkalmazására is. A módosítás a katonai kibertérműveleteket, valamint a honvédelmi érdeket veszélyeztető kibertevékenységgel kapcsolatos információbiztonsági feladatokat nem érintette, azt továbbra is a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat látja el.

A kibertérből érkező fenyegetések, támadások jelentette nemzetbiztonsági kihívást tehát Magyarország a már meglévő szervezetrendszer keretei között annak képességeire és lehetőségeire alapozva, de ahhoz szükséges eszközrendszer hozzárendelésével válaszolta meg.

Információfúzió, információáramlás biztosítása

Az új típusú biztonsági kihívások között korunk egyik legnagyobb feladata az egyre nagyobb mennyiségben rendelkezésre álló információ rendszerezése, feldolgozása, értékelése és a döntéshozó számára befogadható módon történő prezentálása. A probléma az információ kezelésére hivatott szervezetek számának függvényében, a nyílt, illetve titkos módszerekkel megszerezhető információk tömegének növekedésével párhuzamosan egyre összetettebbé válik. A fogadó, azaz kormányzati oldalon a megalapozott döntések előkészítéséhez jó minőségű információk gyors beszerzése is létfontosságúvá vált, különös tekintettel globalizált világunk nemzetközi kapcsolatokkal és kötelezettségvállalásokkal sűrűn behálózott, sokváltozós viszonyaira. A megnövekedett információigény a saját hírszerzőbázison beszerzett, akár újrastrukturált, különálló adatbázisokból már nem minden esetben kielégíthető, ráadásul az egyoldalúság a töredékesség, illetve az értelmezéshez szükséges kontextus elvesztésének kockázatát is növeli. Az információkat a hatékonyabb hasznosulás érdekében tehát célszerű közös platformra helyezni, és magasabb hozzáadott értékű értékelő-elemző tevékenységgel újrahasznosítani, majd ebben a formában a felhasználó rendelkezésére bocsátani.

Egy 2011 novemberében benyújtott törvényjavaslat a nemzetbiztonsági szolgálatok sorába emelte volna a megalakítandó Nemzeti Információs és Bűnözés Elleni Központot, amely egy titkos információs csúcsszerv lett volna a szaktárca irányítása alatt.³⁷ A Nemzeti Információs és Bűnözés Elleni Központ egy olyan központi értékelő-elemző szervezet lett volna, amely valamennyi kormányzati adatkezelő rendszerhez elektronikus hozzáféréssel bírt volna. A Nemzeti Információs és Bűnözés Elleni Központ létrehozására vonatkozó előterjesztést a törvényhozás végül – alapjogi aggályok miatt – elvetette, azonban a kihívás – tehát a rendelkezésre álló információk elemzése, rendszerezése – ettől függetlenül változatlanul fennállt.

³⁷ Gál (2020) i. m. 10–11.

Végül ez a koncepció volt és – a szükséges adatkezelési garanciák megteremtése mellett – maradt az alapja annak a kezdeményezésnek, amely megváltozott tartalommal és politikai környezetben, de egy kevésbé koncentrált országgyűlési közegben a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ megalakításához vezetett. A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ és a BM Rendészeti Információs Iroda bázisán megalakult információfúziós szerv elsődleges feladata a hozzá beérkező műveleti adatok értékelése, a kormányzat számára készülő (döntés-előkészítő) tájékoztatók összeállítása, valamint az együttműködő szervek támogatása a műveleti tevékenységüket támogató adatok és elemzések megküldésével.

A jogalkotó a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ feladatkörébe utalta a belügyminiszteri irányítás alatt álló nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervek számára szóló hírigények és az időszerű feladatok meghatározásának koordinálását is.³⁸ A jogalkotó tehát e lépéssel a terrorizmus elleni fellépés mellett a nemzetbiztonsági igazgatás működéshatékonyasági kérdései közül a széttagolt igazgatási (irányítási) struktúra és a koordináció hiánya okozta problémákra is megoldást kíván adni, amikor a nemzetbiztonsági szervezetrendszerbe egy olyan új szolgálatot épített be, amely a terrorizmussal, a bűnözéssel, a nemzetbiztonsági kockázatokkal összefüggő adatokat és információkat kormányzati szinten összesíti, szintetizálja, és a Kormány döntéseit összbiztonsági szemlélettel készült taktikai és stratégiai elemzésekkel, javaslatokkal segíti. A Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központot létrehozó 2016. évi LXIX. törvény elfogadása tehát egyértelműen kooperatív irányba tolta el a hazai intézményrendszert.

A szervezeti kultúrából fakadó sajátos látásmód okozta „szervezetszubjektivitás” nemcsak a primer felderítő szervezetek elemző-értékelő munkája esetében jár kockázatokkal, de értelemszerűen – nagyságrendileg kisebb mértékben – egy többforrású adatkezelést végző információfúziós központnál is jelentkezhetnek bizonyos maradványkockázatok. Valószínűleg ezen kockázatok kiküszöbölésének szándéka vezetett a Nemzeti Információs Államtitkárság 2018-ban történt létrehozásához. A Nemzeti Információs Államtitkárság ugyanis ugyanarra a kihívásra – nevezetesen a rendelkezésre álló információk elemzéséhez, kormányzati döntéshozatalhoz történő rendelkezésre állásának biztosításához – keres, illetve jelent egy másik perspektívából nézve és egyébként a nemzetbiztonsági szervezetrendszeren kívül eső választ. A Nemzeti Információs Államtitkárság feladata ugyanis nem más, mint támogatni a gyors reagálású kormányzati tevékenység feltételeit azáltal, hogy biztosítja az azokhoz szükséges, nemzeti hírszerzési képességek felhasználásából származó információkat, illetve másik oldalról továbbítja a kormányzati hírigényeket az azok kielégítéséért felelős szervezetek irányába, folyamatosan elvégezve a szükséges koordinációs tevékenységet. A Nemzeti Információs Államtitkárság tehát deklaráltan a nemzeti hírszerző képesség összkormányzati koordinációjáért felelős szerv, tehát tevékenysége nem fedi le a teljes magyar nemzetbiztonsági szervezetrendszert, pusztán annak hírszerző szegmenséhez kapcsolódik. Fontos, hogy a Nemzeti Információs Államtitkárság létrehozása semmilyen módon nem alakította

³⁸ Urbán (2020) i. m. 26.

át a nemzetbiztonsági rendszer struktúráját, nem járt a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében hatáskör elvonásával vagy új hatáskör telepítésével. A Nemzeti Információs Államtitkárság létrejötte „a koordinált hírszerzési együttműködés” és az információk kormányzathoz történő becsatornázásának lehetőségét teremtette meg.³⁹

A titkosszolgálati eszközök funkcióváltozása

A szerzők véleménye szerint van még egy nagyon fontos, bizonyos értelemben ugyanakkor látens kihívás, amely az elmúlt évben több alkalommal jelentkezett a nemzetbiztonsági szervezetrendszer irányába, konkrétan a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat működése kapcsán. Ennek megértéséhez azonban tisztázni kell a „titkosszolgálati” eszközök alkalmazásával kapcsolatban néhány tény, mindenekelőtt azt, hogy ezek az eszközök nemcsak a nemzetbiztonsági, hanem a bűnügyi érdekkörben tevékenykedő rendvédelmi szervek arzenáljának részei is.

Ahogy azt már korábban írtuk, az állam (nemzet) védelme, biztonságának garantálása az egész államszervezet közös feladata, a nemzet biztonságának fenntartásával és védelmével kapcsolatban szinte valamennyi állami szervnek vannak feladatai. A biztonság részfeladatainak ellátása beépül az egyes állami szervek feladatai közé, sőt nem elkülöníthető módon azok szerves részét képezi. A szűkebb értelemben vett nemzetbiztonsági tevékenységre, a nemzetbiztonsági szolgálatok működésére ott és akkor van szükség, ahol és amikor a nemzet biztonságának valamely pillére különösen veszélyeztetett, és a veszély megelőzésére és elhárítására más állami szerv eszközrendszere elégtelen. A nemzetbiztonsági szolgálatok mint speciális rendeltetésű állami szervek fő jellemzője az, hogy kizárólag a nemzet biztonságát veszélyeztető tényezők megelőzésével és elhárításával foglalkoznak, és ehhez különleges jogosítványokkal rendelkeznek.⁴⁰

A nemzetbiztonsági szolgálatok egyik különleges jogosítványa és meghatározó jellemzője, hogy különleges (titkos információgyűjtő) eszközöket és módszereket alkalmaznak. E különleges (titkos információgyűjtő) eszközök és módszerek abban definiálhatók, hogy alkalmazásuk az érintett emberi, állampolgári jogait tudta nélkül korlátozhatja. E különleges (titkos információgyűjtő) eszközök és módszerek alkalmazásának lehetősége kölcsönöz meghatározó karaktert a nemzetbiztonsági szolgálatoknak,⁴¹ azonban a szolgálatokat nem lehet kizárólag e tevékenység által definiálni. Egyrésztől azért, mert a nemzetbiztonsági szolgálatok különleges jogosítványai szélesebb körűek, mint a különleges (titkos információgyűjtő) eszközök és módszer alkalmazása, különleges jogosítványaik megjelennek például a személyi állományukra, adatkezelésükre, gazdálkodásukra, ellenőrzésükre vonatkozó szabályozásban is. Másrésztől azért sem, mert

³⁹ Hódos László: Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről. *Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Szakmai Szemle*, 16. (2018), 4. 13.

⁴⁰ Dezső–Hajas (1997) i. m. 12.

⁴¹ Dezső–Hajas (1997) i. m. 13. 20.

más állami szervek is élhetnek – szintén törvényi felhatalmazás alapján – különleges eszközök és módszerek alkalmazásának lehetőségével.

A nemzetbiztonsági ágazat mellett a rendvédelmi ágazatnak, illetve a büntetőeljárás során a nyomozó szerveknek egyaránt szükségük van arra, hogy az érintettől annak tudta nélkül információt gyűjtsenek. Ez a tevékenység természeténél fogva sajátos szervezeti kultúrát, speciális szakértelmet és különleges technikai eszközparkot igényel, amelynek kialakítása, fenntartása költséges, és önmagában is speciális felkészültséget igénylő erőfeszítéseket követel meg. Költségvetési, szakmai, illetve jogi garanciális indokok ezért azt kívánják, hogy ezen tevékenységek végrehajtása racionális körben és mértékben ne decentralizáltan, hanem centralizáltan valósuljon meg. Az Nbtv. által kialakított magyar modell szerint egy központi szolgáltató szervezet, egy kifejezetten erre a célra létrehozott nemzetbiztonsági szolgálat, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szolgáltatásként biztosítja a különböző rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek számára – törvényi felhatalmazásuk keretei között – a különböző különleges eszközök alkalmazásának, végrehajtásának a megrendelését, igénybevételét. Ez azon ténynek a felismerésén alapul, hogy az eljárási szabályok különbözősége mit sem változtat azon a tényen, hogy az eszközalkalmazások végrehajtása a gyakorlatban történeti tényállását tekintve minden esetben azonos. Erre a jelenségre rendszertani szempontból érvényes válasz egy olyan független szervezet, amely a fenti paramétereknek megfelelő tevékenységeket támogató, azokat végrehajtani képes erőforrásokat centralizáltan birtokolja, és azokból valamennyi jogosult számára – egységes feltételek mentén – teljesít szolgáltatásokat.

A jogalkotás meghatározó szempontját az ilyen értelemben vett takarékoság, illetve költséghatékonyság mellett a visszaélésszerű eszközalkalmazás lehetőségének minimalisra csökkentése jelentette. E szempontok alapján a jogalkotó egy klasszikus „outsourcing”-ot hajtott végre, amelynek során az egyébként különleges eszközök és módszerek alkalmazására feljogosított szervezetektől a privátszférát leginkább veszélyeztető eszközök, módszerek alkalmazásához szükséges humán háttérrel és eszközrendszerrel kiszervezte, és azokat egy új, az előzőektől jogi és szervezeti értelemben független szervezetben vonta össze. A különleges eszközalkalmazás területén végrehajtott „kiszervezés”, tehát az erőforrások a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál való koncentrálása gazdasági, szakmai és jogi előnyökkel jár.

A büntetőeljárási kódex változásainak hatása a különleges eszközök alkalmazására

Ahogy fentebb már szó volt róla, a rendszerváltáskor a titkos információgyűjtő eszközök szabályozására külön törvényben, az ezek használatára jogosított szervezetek által alkotott szervezetrendszer kialakítására pedig ismét csak külön jogszabályban került sor. Az 1990. évi X. törvény kimondta, hogy a „Magyar Köztársaság biztonsági szolgálatai a nemzeti szuverenitás és az alkotmányos rend védelme, továbbá fontos kormányzati érdekek érvényesítése, valamint a rendőrség bűnügyi szervei feladataik teljesítése során titkos eszközöket és módszereket is alkalmaznak.” A szabályozás nem differenciált tehát

a különböző bűnügyi feladatok között, a bűnügyi érdekkörbe tartozó valamennyi tevékenység kapcsán lehetővé tette a különleges – titkosszolgálati – eszközök alkalmazását.

Az 1994. évi XXXIV. törvény már részletesen szabályozta a titkos információgyűjtő eszközök és módszerek alkalmazásának eseteit, ezek szerint a „Rendőrség bűncselekmény elkövetésének megelőzésére, felderítésére, megszakítására, az elkövető kilétének megállapítására, elfogására, körözött személy felkutatására, tartózkodási helyének megállapítására, bizonyítékok megszerzésére titokban információt gyűjthet.” Az Rtv. korabeli szabályai szerint a titkos információgyűjtés során beszerzett adat a büntetőeljárásban a bizonyítási eszközként való felhasználásáig, továbbá a Rendőrséggel együttműködő személy és a fedett nyomozó kiléte, az információgyűjtés ténye és technikai részlete államtitoknak minősültek. Mindez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az eszközalkalmazás tényére, körülményeire vonatkozó, illetve az eszközalkalmazás eredményeként megszerzett információk – illetve az ezeket tartalmazó iratok, adathordozók – állam-, illetve szolgálati titkot képeztek.

Miközben tehát a célok között szerepelt a bizonyítékok gyűjtése; a bizonyítékként történő felhasználás a felhasznált eszközök, módszerek, források védelme, illetve az ezen alapuló beidegződések miatt nem volt jellemző. A megszerzett adatok és a felhasznált módszerek titkos volta érthető módon mind praktikus, mind szervezetszociológiai szempontból megnehezítette az ilyen módon megszerzett információk nyílt büntetőeljárásban történő felhasználását, és komoly szerepet játszott abban, hogy a szakma a titkos információgyűjtés eredményeként megszerzett információk bizonyítékként felhasználására mint végső eszközre (*ultima ratio*) tekintett.

Amikor 2002. július 1-jén hatályba lépett a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, a helyzet alapvetően megváltozott. A törvény új jogintézményként hozta létre a titkos adatszerzést, amelynek – minden esetben bírói engedélyhez kötött – eszközei, lényegi tartalmukat tekintve szó szerint megfeleltethetőek voltak a titkos információgyűjtés eszközeinek, az eszközök alkalmazásának célja azonban a bizonyítékok beszerzése irányába tolódott. A titkos adatszerzés eredményének felhasználása – mivel ennek során a büntetőeljárás garanciák maradéktalanul érvényesültek – jelentősen könnyebbé vált.

A 2018. július 1-jén hatályba lépett, új büntetőeljárás kódex ismét jelentős változást hozott a titkos eszközök alkalmazása – az új terminológia szerint leplezett eszközök alkalmazása – tekintetében. Azzal a változással, hogy a törvény a korábban az Rtv. szabályai szerint folytatott bűnüldözési célú titkos információgyűjtést teljes egészében a büntetőeljárás részévé tette, reagált arra a körülményre, hogy a bűnözés szervezettebbé, a bűnelkövetők által használt módszerek szofisztikáltabbá válásával párhuzamosan felértékelődött a titkos módon, és azon belül is jellemzően az eljárás korábbi szakaszában megszerzett információk szerepe a bizonyítási eljárásokban. A jogalkotó orvosolni kívánta azt a problémát is, amely szerint a korábban az Rtv. által rögzített szabályok szerint végzett titkos információgyűjtés eredményének felhasználása nehézkes volt; a megszerzett adatok – a büntetőeljárásra jellemző szigorú kontroll hiányában – gyakran a bizonyításra jogi értelemben alkalmatlannak bizonyultak, a bizonyítékok közül kizárásra kerültek. Az új szabályozás megszüntette a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés kettősségét,

és ezzel megszüntette a bizonyítékok jogi értelemben vett elvesztésének lehetőségét, kiiktatva a bizonyítás ellehetetlenülésének egyik jellemző okát.⁴²

A folyamatot elemezve tehát megállapítható, hogy alig 30 év alatt a „titkosszolgálati” – de mint láttuk, bűnügyi és nemzetbiztonsági ágazati feladatok ellátása érdekében egyaránt alkalmazott – eszközök bűnügyi érdekkörben történő alkalmazása óriási változáson ment keresztül. A változás legfontosabb eleme az eszközök alkalmazásának végső célja. Egészen 2002-ig a titkos információgyűjtés eredményeként keletkezett információkra mint legvégső esetben felhasználható bizonyítékokra tekintett a szakma; a 2002-ben létrejött új jogintézmény, a titkos adatszerzés hangsúlyát már kifejezetten a büntetőeljárás keretében történő bizonyítékgyűjtés adta. A 2018 óta hatályos kódex a Be. alapján történő eszközalkalmazás logikai és időbeni határát egészen a büntetőeljárás bevezető szakaszának kezdetéig tolta ki, biztosítva a büntetőeljárás garanciarendszerének érvényesülését a kezdeményezés, az elrendelés, a végrehajtás és a keletkezett információk (bizonyítékok) megismerhetősége tekintetében.

Természetesen mind a titkos adatszerzés, mind a leplezett eszközalkalmazás jogintézményének bevezetése kapcsán felmerült az eszközök alkalmazásával kapcsolatos speciális tevékenység végrehajtásának kérdése. Az elképzelés szerint a nyomozó hatóságok speciális egységeinek képeseknek kell lenniük az előzetes nyomozás és büntetőeljárás felderítés, adatszerzés módszereinek önálló végrehajtására (például fedett információszerzés, megfigyelés, elfogás, elektronikus hírközlési adatok közvetlen ellenőrzése és feldolgozása).⁴³ Ennek az elképzelésnek a megvalósítása a kapacitások hatékony és törvényes felhasználását azok koncentrálásával megvalósító magyar modell gyökeres átalakítását jelentette volna. Mint láttuk, 1995 óta a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat egyaránt végezte a rendészeti (benne természetesen a bűnüldözési), illetve a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtéssel kapcsolatos szolgáltatások biztosítását. A titkos adatszerzés, illetve a leplezett eszközalkalmazás végrehajtása – miközben az eszközök alkalmazásának gyakorlati módjában, azaz „történeti tényállást” tekintve nincs lényegi különbség – a megváltozott rendeltetés, cél, az eljárásjogi, garanciális különbségek miatt megváltozott attitűdöt és szemléletet⁴⁴ követel a (jog)alkalmazótól. Ennek ellenére a jogalkotó sem a titkos adatszerzés, sem a leplezett eszközalkalmazás végrehajtására nem hozott létre új szervezetet, a végrehajtást a Be.⁴⁵ és az Nbtv.⁴⁶ egymással harmonizáló tartalmú szabályaival alapvetően a Nemzetbiztonsági Szakszolgálathoz telepítette.

⁴² A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény általános indokolása.

⁴³ Nyeste Péter: A titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök, a felderítés új modellje. *Belügyi Szemle*, 66. (2018), 5. 27.

⁴⁴ Polt Péter *A büntetőeljárás törvény újításainak várható hatásai* című tanulmányában az új szemléletet követelő intézmények között nevesíti „a titkosszolgálati eszközök új funkcióját”. *Belügyi szemle*, 66. (2018), 9. 37.

⁴⁵ 1998. évi XIX. törvény 204. § (1) bekezdés, 2017. évi XC. törvény 244. § (1) bekezdés.

⁴⁶ 1995. évi CXXV. törvény 8. § (1) bekezdés.

Összegzés

Magyarországról szemlélve, több háború nélküli évtized után, a NATO és az EU tagjaként tudható, vagy legalábbis remélhető, hogy a civilizációnk fejlődése hosszabb időtávon egyértelműen a konfliktusok enyhülése, a béke és biztonság övezeteinek térbeni, időbeni kiterjedése irányába mutat, azonban a világ kevéssé szerencsés szegleteiből induló folyamatok, időnként akár a szomszédos országokban zajló erőszakos cselekmények hazánk önvédelmi reflexeit is ébren tartják. Nyilvánvaló, hogy az államoknak a 21. században is komoly erőfeszítéseket kell tenniük szuverenitásuk és állampolgáraik védelme érdekében. Az állami védelmi szféra speciális szegmense a nemzetbiztonság, amelynek sajátossága részben abból fakad, hogy ez az ágazat szinte teljesen érintetlen marad a globalizációs folyamatoktól, működése vonatkozásában csupán minimális mértékben érvényesül a nemzetek feletti szabályozás befolyása. A nemzetbiztonsági szféra, ideértve a nemzetbiztonsági érdek és azok mentén az elérendő célok meghatározását, és persze az ezek megvalósításáért felelős szervezetek rendszerének kialakítását, a nemzeti szuverenitás féltett szeglete maradt.

Egy állam nemzetbiztonsági struktúrájának tagozódását, felépítését számos tényező befolyásolja, amelyek közül különösen fontos a történelmi, politikai hagyományok, az állam kormányzati berendezkedése, adott esetben ideologikus létfelfogása, valamint az állam térben-időben tágabb értelemben vett geopolitikai helyzete. A struktúrának ugyanakkor ideális esetben mind a stabilitás, mind a szervezeti dinamizmus képességével rendelkeznie kell, egyfelől a megbízható működés, másfelől a változásokra való reagálóképesség megőrzése érdekében. Véleményünk szerint a magyar nemzetbiztonsági szervezetrendszer mindkét tulajdonsággal rendelkezik: felismerhetőek benne a történelmi előzmények, stabil szereplői vannak, amelyek ugyanakkor létükben, feladataikban bizonyos változékonyságot mutatnak.

A modern, demokratikus értékrend szerint működő nemzetbiztonsági szolgálatok kialakítása tulajdonképpen 1990-ben, a pártállam utolsó kormányának, illetve parlamentjének aktív közreműködésével elkezdődött. A fő kihívást ekkor a frissen módosított alkotmányos követelményeknek való formális megfelelés, tehát a nyílt jogszabályokban történő újraszabályozás, illetve a Dunagate-botrány során a közvélemény által is látványosan kompromittálódott III/III. Csoportfőnökség megszüntetése jelentette. Az ideiglenes szabályozás meglehetősen tartósnak bizonyult, az első demokratikusan választott kormány nem jutott el a konszolidált, végleges szabályozás megalkotásáig. A következő, megfelelő parlamenti támogatással rendelkező kormány ugyanakkor megoldotta e feladatot. A hosszúra nyúlt előkészítés – és rengeteg emellett szóló érv – dacára ugyanakkor a korábbi szervezeti struktúra átgondolására nem került sor. Ez különösen annak tükrében furcsa, hogy a jogalkotó kétségkívül nagyon jelentősnek tartotta a struktúra kérdését. Ezt a fajta priorizálást jól jelzi a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat – kifejezetten garanciális megfontolások alapján történt – önálló szervezatként való definiálása, de önmagában a szervezeti struktúra – egyértelmű alkotmányos kötelezettség nélküli – kétharmados törvénybe foglalása is.

További ellentmondás, hogy a jogalkotó kétharmados törvénybe foglalta azt a struktúrát, amely lényegét tekintve megegyezett az átmeneti szabályozás szerintivel, és már

a törvényjavaslat tárgyalásának idején nyilvánvaló volt felülvizsgálatának szükségessége. Erre az ellentmondásra magyarázatot jelenthet, hogy a korabeli jogász-politikusi gondolkodás a szolgálatokat, illetve tevékenységüket a titkosszolgálati tevékenységgel azonosította, így e két kérdéskörnek a külön kezelését – szemben az 1990-es megoldással – elfogadhatatlannak tartotta, annak ellenére, hogy a „titkosszolgálati” eszközök alkalmazása a rendszerváltás után egyetlen percig sem volt pusztán a nemzetbiztonsági szolgálatok privilégiuma. A kétharmados szabályozással sikerült megfelelően bebetonozni a nemzetbiztonsági struktúrát. Az 1996-ban – de tulajdonképpen 1990-ben – megalkotott struktúra egészen 2010-ig változatlan maradt, miközben felülvizsgálatának szükségessége több ízben felmerült. Ebben szerepet játszhatott, hogy ebben a másfél évtizedben nem volt olyan kormány, amely rendelkezett volna kétharmados parlamenti támogatással, ugyanakkor az is tény, hogy a legkidolgozottabb, 2006-os átalakítási koncepció sem jutott el a törvényjavaslat állapotig.

2010 után jelentős változás következett be, a kormányzás kellő kétharmados támogatás birtokában bátrabban nyúlt az államigazgatás különböző alrendszereihez, így a nemzetbiztonsági szférában is véget ért a változatlanság kora. Az Országgyűlés 2012-ben karcsúsította a struktúrát a két katonai nemzetbiztonsági szolgálat összevonásával, ezzel évtizedes dilemma végére került pont. A 2010 utáni időszakról a továbbiakban az állapítható meg, hogy az általános szervezőtechnikai szempontok háttérbe szorultak, további, sokszor unortodox intézkedések kifejezetten a külvilágból érkező új vagy megváltozott fenyegetések jelentette kihívásokra keresték a választ (például terrorfenyegetés erősödése – TEK, TIBEK; kormányzati tájékoztató tevékenység gyorsítása, erősítése – TIBEK, NIAT). A 2010 előtti struktúrában egy hibrid – a bűnügyi és nemzetbiztonsági érdekkörben egyaránt mozgó – szervezetet találunk. A 21. század folyamatainak egyik fő jellemzője a bűnüldözés és a nemzetbiztonság közötti – korábban igen éles határvonal – elhalványulása. A legfiatalabb nemzetbiztonsági szolgálat, illetve az Rtv.-ben létrehozott TEK ennek megfelelően egyaránt hibrid szervezetek. Az említett két szervezet valóban rendhagyó módon került megkonstruálásra. A speciális hatáskörű rendőrségként aposztrofált TEK a nemzetbiztonsági érdekkörbe átnyúlva, az Rtv. utaló szabálya alapján nemzetbiztonsági szolgálat módjára folytat titkos információgyűjtést; miközben a nemzetbiztonsági szolgálatként világra jött TIBEK nem jogosult titkos információgyűjtő eszközök alkalmazására. Ezek a megoldások valóban nem tekinthetők tankönyvinek, miközben kiválóan érvelhetőek, indokolhatóak.

Napjainkban egyre növekvő kockázatokat, közöttük jelentős nemzetbiztonsági kockázatot is hordoznak a kibertérből érkező fenyegetések. Az állam felismerte a fenyegetés súlyát, azonban nem a reflexszerű szervezetalakításban találta meg a megoldást, hanem a már létező, megfelelő alapkompenciákkal és innovációs készségekkel rendelkező szervezetekhez történő feladattelepítéssel. A szerzők véleménye szerint hasonlóan fontos és szintén hibrid elemeket hordozó kihívásként értelmezhető a különleges titkosszolgálati eszközök szerepének jelentős módosulása; a büntetőeljárásban játszott szerepük megerősödése. Bár ez a változás ugyancsak felvetette új – rendőri – szerv megalakításának lehetőségét, a megoldás ebben az esetben is a meglévő szervezetrendszerben, a speciális

szolgáltatások végrehajtásáért felelős, a szükséges szemléletváltás végrehajtására alkalmas, képes és kész Nemzetbiztonsági Szakszolgálat feladatainak kibővítése lett.

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltással, a hidegháború végével egy hosszabb, nyugalmasabb békeidőszak kezdődött meg, amelynek a helyébe egy gyorsan változó, számos biztonsági fenyegetést is magában hordozó kor lépett. Ebben a világban rendkívüli jelentőségűvé lépett elő a gyors reagálóképesség, és nemcsak az egyes szervezetek, de a nemzetbiztonság teljes szervezetrendszerének szintjén is. A magyar alkotmányos rendben a nemzetbiztonsági szervezet alakításához kétharmados parlamenti többség szükséges; ez természetesen nehezíti a dinamikus változtatásokat. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy új szervezetek létrehozása, illetve a meglévők jelentős átalakítása helyett szintén hatékony megoldás tud lenni a megfelelő alapkompenciákkal rendelkező, már meglévő szervezetekhez történő feladattelepítés. Ez a megoldás a gyors reagálóképesség mellett a – rendszertől egyébként szintén megkövetelt – stabilitást is biztosítja, valamint a jogalkotás számára is egyszerűbb és gyorsabban kivitelezhető módszert jelent.

Felhasznált irodalom

- A globális terrorizmus mint komplex biztonságpolitikai kockázat (Résztanulmány).* Budapest, BHKKA, 2016. Online: http://bhkka.hu/web-bhkka-letoltesek/BHKK_tanulmanyok_Egyeb_01_a-globalis-terrorizmus.pdf
- Dávid Ferenc: Nemzetbiztonság és szervezetrendszer. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 1. 65–83.
- Dezső Lajos – Hajas Gábor: *A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok*. Budapest, HVG-ORAC, 1997.
- Dobák Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete. Egyetemi jegyzet*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet, 2014. Online: <https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&sobj=8964&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A>
- Gál István László (szerk.): *Nemzetbiztonsági szakági jogi alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14841/Nemzetbiztonsagi_szakagi_jogi_ismerek_2020.pdf
- Galambos Lajos: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltozás folyamatában*. Kandidátusi értekezés. 1997.
- Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2011.
- Hódos László: Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről. *Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Szakmai Szemle*, 16. (2018), 4. 5–17.
- Ítélet a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben (37138/14. sz. kérelem)*. Emberi Jogok Európai Bírósága, Strasbourg, 2016. 46. Online: <https://bit.ly/3vJCpau>
- Kedves Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története, különös tekintettel a 20. századra*. Budapest, ELTE Eötvös 2014.
- Kenedli Tamás: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szakmai fejlődésének legfontosabb sajátosságai az elmúlt években. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 1. 74–94.

- Kurtán Sándor: Titkosszolgálatok Magyarországon 1988–2008. In Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2009.
- Nyeste Péter: A titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök, a felderítés új modellje. *Belügyi Szemle*, 66. (2018), 5. 20–39.
- Polt Péter: A büntetőeljárás törvény újításainak várható hatásai. *Belügyi Szemle*, 66. (2018), 9. 29–38.
- Urbán Attila: A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 1. 5–32.
- Várhalmi Antal Miklós: *Rendszerváltás és Korszakváltás a Biztonságvédelmünkben is! Együtt szervezzük meg a Negyedik Magyar Köztársaság új, emberközpontú, XXI. századi Biztonsági Rendszerét! A biztonságvédelmi tervezésünk egyedülállóan új módszere!* Baja, Magánkiadás, 2013.

Jogszabályok

1949. évi XX. törvény. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya
1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek átmeneti szabályozásáról
1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról
2011. évi CLXXI. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásával kapcsolatos módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról
2016. évi LXIX. törvény a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
- T/10307. számú törvényjavaslat a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról. Online: www.parlament.hu/irom40/10307/10307.pdf.
- 26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 3039/1990. (II. 2.) Korm. határozat a nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozásáról és működési feltételeiről
- 29/1990. (III. 13.) OGY határozat a Belügyminisztérium belső biztonsági szolgálatának tevékenységéről
- 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 116/2011. (X. 21.) HM utasítás a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti és létszám-racionalizálásának egyes feladatairól
- A Kormány J/4656. sz. Jelentése a 47/1996. (VI. 7.) OGY határozat végrehajtásáról

Országgyűlési naplók

1995. évi őszi ülésszak 116. szám
2010. évi őszi ülésszak 44. szám

Vákát

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság megalakulása és elődszervezetei a rendszerváltozás idején

Absztrakt – A szerző tanulmányában bemutatja a hazai polgári védelem és tűzvédelem helyzetét a rendszerváltás időszakában, majd azt a folyamatot, amely során a különböző kormányok megpróbálták egységes és hatékony szervezetet létrehozni. Végül olvashatunk a 2000-ben létrehozott egységes katasztrófavédelmi szervezet megalakításáról.

Bevezetés

A veszélyes anyagok, technológiai rendszerek, a közlekedés feltételeiben végbement változások sok ember életét követelő és nagy anyagi veszteségeket okozó, a környezetet jelentősen károsító katasztrófák kialakulásához vezethetnek. A nemzetközi tapasztalatok igazolják, hogy a jól szervezett megelőzés és hatékony mentőegységek hiányában ezek az események beláthatatlan következményekkel járhatnak.

A katasztrófavédelem és -elhárítás problematikájával országos szinten 1984 óta foglalkozik a tűzoltóság. Ennek oka elsősorban, hogy a tűzoltóság egy sor olyan feladatot is ellátott – más szervezet hiányában –, amely jogszabály szerint nem kötelezettsége, és ahhoz sem felszerelése, sem kiképzett állománya nem volt.

Ebben az időben az érintett minisztériumok és országos hatáskörű szervek (szám szerint 17) képviselőiből alakult munkabizottság felmérte a hazánkban előforduló veszélyes anyagok, hulladékok mennyiségét, a veszélyes tevékenységek körét, az elhárításba bevonható szerveket és erőket, a katasztrófaelhárítás jogi szabályozottságának helyzetét. A munkabizottság tevékenységét az akkori belügyminiszter megbízásából a Tűzoltóság Országos Parancsnoksága koordinálta.¹

A vizsgálat eredményeit összegző jelentést és a problémák megoldását szorgalmazó javaslatot a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága tárgyalta. Már akkor egyértelműen megállapítható volt, hogy a katasztrófaelhárításnak nincs általános és egységes szabályozása, a megelőzést illetően az operatív beavatkozás feladatai, személyi és tárgyi feltételei rendezetlenek. Főként a nagyobb kiterjedésű, jelentős kihatású események hatékony és gyors felszámolását hátráltatja, hogy a katasztrófaelhárításnak nincs országos szintű irányítási rendszere, tisztázatlanok az egyes szervek feladatai, és nincsenek kimunkálva a költségtérítés, a kártalanítás és a biztosítási rendszer kérdései.

A katasztrófavédelemre vonatkozó akkor tett főbb javaslatok a következők voltak:

1. Ki kell alakítani a megelőzéssel és az elhárítással kapcsolatos szervezeti és irányítási rendszert oly módon, hogy ezen feladatok kormányzati szintű irányítását

¹ Bleszity János: A katasztrófavédelemről. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 9. 57–65.

a Minisztertanács elnökhelyettese által vezetett katasztrófa-kormánybizottság végezze. A balesetek, a káresetek, illetve az egyéb veszélyhelyzetek felszámolása során – kivéve azokat az eseteket, amelyeket a jogszabályok más szervezetek tevékenységi körébe utalnak – az operatív tevékenységet végző szervezet a tűzoltóság legyen.

2. Az érdekelt miniszterek és országos hatáskörű szervek vezetőinek meg kell vizsgálniuk, hogy a katasztrófaelhárítási tevékenység megfelelő színvonalú végrehajtásához rövid-, illetve hosszabb távra szólóan milyen általános és speciális szervezeti, személyi, anyagi feltételek biztosítása szükséges.
3. A katasztrófamegelőzést és -elhárítást az érdekeltnek a feladatkörükben végzett felvilágosító és propagandatevékenység szerves részévé kell tenni.²

A Honvédelmi Bizottság 1987. október 22-i ülésén meghozta az azóta is többször vitatott 3/383/1987. számú határozatát, amely szerint az érdekelt minisztériumoknak fel kellett mérniük a katasztrófaelhárításhoz szükséges erőket, eszközöket, és a rendelkezésükre álló lehetőségeket fejlesztve biztosítaniuk kellett a beavatkozás feltételeit.

A határozat rendelkezett arról is, hogy a tűzoltóságot – mint a leginkább mozgósítható szervezetet – fokozatosan alkalmassá kell tenni a vegyi és a közlekedési baleseteknél az eredményes elsődleges beavatkozásra, a meglévő hír- és ügyeleti rendszerének fejlesztésével létre kell hozni a katasztrófaelhárítás országos adatbankját.

A döntés szerint a katasztrófaelhárítás felső szintű irányítása nem igényel központi kormányzati koordinációt, hanem a katasztrófa jellegének megfelelő illetékes miniszternek a feladata. A határozatban megfogalmazott feladatok végrehajtásának eredménye összegzéseként megállapítható volt, hogy több tárca területén történtek lépések egyes részfeladatok rendezése érdekében, de koordináció és a szükséges anyagi eszközök hiányában ez a munka nem hozta meg a kívánt eredményt. A gyors, hatékony beavatkozás feltételei csak kismértékben javultak.

A rendszerváltás időszaka

A téma rendezetlenségére tekintettel a Minisztertanács kabinetje 1989. július 3-i ülésén tárgyalta többek között a katasztrófaveszélyek elhárítási és biztonsági rendszerének javasolt korszerűsítését. Akkor a kabinet a következők szerint foglalt állást:

- a nem nukleáris természetű katasztrófák elhárítására, a következmények felszámolására a belügyminiszter vezetésével országos koordináló szervezetet kell létrehozni, s a további intézkedések kimunkálását ennek feladatává kell tenni;
- a katasztrófamegelőzés és -elhárítás általános feladatait, szervezeti kereteit, működési rendjét, a kapcsolódó hatás- és jogköröket indokolt törvényben rögzíteni és szabályozni oly módon, hogy a nagyobb baleseti, illetőleg katasztrófaveszéllyel összefüggő valamennyi kérdést egységesen rendezzen;

² Bleszity (1991) i. m.

- a katasztrófaelhárítás személyi és tárgyi feltételeit a jelenlegi szervezetekre alapítva oly módon kell fejleszteni, hogy annak anyagi eszközeit, az országos szintű feladatokat tekintve – zömében központi forrásokból, azok pótlólagos növelése nélkül –, folyamatosan és fokozatosan biztosítsák. A felkészülés gazdasági tervezése a biztonsági szférán belül, a kormány programjával összhangban történjen;
- a Honvédelmi Minisztérium által kezdeményezett felülvizsgálat során ki kell térni a polgári védelem helyzetére, szerepére, szervezeti és irányítási rendjére, különös tekintettel a tűzoltósággal azonos, illetve hasonló tevékenységi körökre.

1990 júniusában a kabinet úgy foglalt állást, hogy a polgári védelem és a tűzoltóság által végzett azonos vagy hasonló tevékenységi köröket felül kell vizsgálni, továbbá gondoskodni kell a működési feltételrendszer megteremtéséről. Ez a döntés is az országban végbemenő változásokat tükrözte, szem előtt tartva, hogy a kormányzati munka korszerűsítése során egyre erőteljesebb hangsúlyt kap az az elv, hogy a minisztériumokat, országos hatáskörű szerveket mentesíteni kell az úgynevezett ragadványfeladatokról (polgári védelem, tűzvédelem, munkavédelem, vagyonvédelem).

A gazdálkodó szervezetek és intézmények is egyre inkább tiltakoztak az ilyen jellegű feladatok – és főként azok anyagi kihatásai – ellen, s ez különösen igaz a külföldi tőkeérdekeltségű vállalatokra.

Ezt az elvet erősítette, hogy a polgári védelem szervezete és feladatrendszere a Minisztertanács 1990. július 1-jével 0344/1989 számú határozatával a Honvédelmi Minisztériumból átkerült a Belügyminisztériumba. Ez a döntés nem a várt mértékben gyorsította az egységes katasztrófaelhárítási rendszer létrejöttét, mert a két szervezet között jelentős ellentét alakult ki saját érdekeik miatt. Hiszen a polgári védelem korábbi feladata a háborús felkészülés hátterébe szorult, a katasztrófák elhárításához sem létszámában, sem eszközeit tekintve nem volt alkalmas, és a BM akkori vezetésénél is jelentős problémát okozott a két szervezet rivalizálása.

A BM Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokság létrehozása

Ezért 1991. június 12-én a tűzoltóság és a polgári védelem szervezeti kérdéseit belügyminiszteri értekezleten tárgyalták meg, ahol az alábbi döntések születtek.

1. A polgári védelmi és a tűzvédelmi tevékenység szervezeti korszerűsítése során a következőkből kell kiindulni:
 - a) E két tevékenységet végző országos parancsnokságok továbbra is megtartják jelenlegi jogállásukat, összevonásra nem kerülnek. A tevékenységük minisztériumi irányításában közreműködő belső szervezeti egységnél integrációt kell végrehajtani, amelynek következtében kis létszámú részleg jön létre, amelyen belül a feladatokat funkcionális, és nem szakmai bontásban határozzák meg.

Ez a szervezet felügyel, ellenőriz és gondoskodik a Belügyminisztérium felső szintű vezetésének információval való ellátásáról.

A szervezetet a közigazgatási államtitkár vagy helyettese alárendeltségébe célszerű elhelyezni, mivel mindkét tevékenység ellátása az önkormányzati feladatokhoz integrálódik. E kérdésben azonban a döntést a közigazgatási államtitkár készítse elő úgy, hogy az a Szervezeti és Működési Szabályzatba beépíthető legyen.

- b) A polgári katasztrófavédelem és a tűzvédelem helyi, területi és országos feladatai meghatározásánál abból kell kiindulni, hogy a katasztrófahelyzetek több mint 90%-a úgynevezett mikrokatasztrófa, vagyis általában egy szűken körülhatárolható helyszínen koncentrálódik (lakástűz, gépjárműbaleset, csőtörés stb.). Ezen katasztrófák következményeinek elhárítására, felszámolására a tűzoltóságot kell alkalmassá tenni úgy szakemberállományát, mint technikai hátterét és hatósági jogosítványait illetően. A polgári védelmi szervezeteket ilyen feladatoktól mentesíteni kell, vagyis helyi szinten az integrációt indokolt végrehajtani.

A közepes és/vagy területi (regionális) katasztrófahelyzetek következményeinek elhárítására, felszámolására külön nagy létszámú szervezetet és apparátust létrehozni és fenntartani nem kell. Olyan szervezési metodikát kell kidolgozni, amely alkalmas arra, hogy egy ilyen helyzet bekövetkezte esetén a különböző elhárításban és mentésben részt vevő szervezetek (tűzoltóság, mentők, rendfenntartó erők, árvízvédelem, karitatív és hasonló céllal működő társadalmi szervezetek stb.) összehangoltan, egymással szorosan együttműködve egy előre meghatározott vezénylési pontról irányítva hajtsák végre a feladatukat.

A középszintű katasztrófaelhárítás szervezési feltételeinek kidolgozásához, a metodika karbantartásához, a szükséges műszaki készletek kezeléséhez és a feladatokra való felkészítéshez szükség van egy szervezési funkciókat ellátó területi polgári katasztrófavédelmi szervezetre.

Az országos szintű katasztrófahelyzetre való felkészülés a legbonyolultabb és legkevesbé kidolgozható. Ezért arra kell törekedni, hogy a közepes katasztrófahelyzetek elhárítási metodikái országos szinten összehangoltak legyenek. Erről az országos szintű szervezetnek kell gondoskodnia.

A területi és országos szintű katasztrófavédelmi helyzetre vonatkozó szervezeti és szervezési megoldásnál, mint általában minden szükséghelyzetnél, abból kell kiindulni, hogy az érintett önkormányzatok, valamint a területi szervezetek együttműködése helyett jobb alapot teremtenek a gyors felszámoláshoz a vertikális függőségi kapcsolatok, ezért a köztársasági megbízottak szerepét erősíteni indokolt.

2. A feladat végrehajtásához a következő intézkedéseket kell végrehajtani.
- a) Ki kell dolgozni a három katasztrófahelyzet-fokozat (helyi, területi, országos) elhatárolásához egy reális, életszerű megközelítésből fakadó fogalommeghatározást.
- b) Fel kell térképezni egyértelműen és világosan a katasztrófaelhárítással kapcsolatos államigazgatási hatás- és feladatköröket.
- c) Fel kell mérni a katasztrófaelhárítás műszaki, technikai eszközrendszerét, ideértve az úgynevezett tartalékkészleteket is. Ennek ismeretében koncepciót

kell kialakítani a különböző (állami, önkormányzati, vállalati, intézményi stb.) készletek rendelkezésre bocsátásának, illetve e készletek átcsoportosításának módjára is.

A kedélyek azonban továbbra sem csitultak, sőt az előbb említett miniszteri értekezlet egyik döntése (1. a pont) alapján a BM-ben létrehoztak egy főosztályt, amelynek feladata a két országos parancsnokság tevékenységének minisztériumi irányításában történő közreműködés volt. Így már három szervezetnek voltak ellentétes érdekei.

Végül is a tarthatatlan helyzet feloldására a három szervezetről a BM vezetése 1993. június 1-jei hatállyal létrehozta a BM Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokságot, amely döntés ismét a bírálatok keresztútjába került. Kara Pál, a BM önkormányzati helyettes államtitkára, aki az integrált új szervezetet felügyelte, egy lap interjában a következőket nyilatkozta:

„Azt hiszem ahhoz, hogy egy irányítás korszerű legyen, elsősorban magának az irányító szervezetnek kell korszerűnek lenni. Vagyis rögtön kiveszem ebből a körből – bár a kérdés erre irányult – a területi szerveket. Hiszen őket nem érinti, nem érintette ez az egész integráció. Beleértve a megyéket és a körzeti parancsnokságokat is, mindkét szervezetenél. No de lássuk a »medvét«. A korábbi tűzoltóság országos parancsnoksága minden olyannal volt ellátva, ami működéséhez kellett. Általános helyettes, sok-sok főosztály, osztály stb., valamint megfelelő háttérintézmények. És hát irányítottak. Volt egy polgári védelmi országos parancsnokság nagyjából ugyanezekkel a kondíciókkal. Végül volt a Belügyminisztériumnak egy védelmi főosztálya, amely pedig a két országos parancsnokság minisztériális irányításban – legalábbis papíron – közreműködött. Ez a főosztály nyilvánvalóan egy áttételt jelentett a minisztérium tényleges vezetése és a két országos parancsnokság között. Ugyanakkor létszámát és jellegét tekintve is, miután operatív irányítási feladatai nem voltak, nem is lehettek, ezért néhány fővel működött. Megjegyzem, nem is volt igazából soha teljes ennek a főosztálynak a létszáma. Ezért sem tudták megoldani az átfogó irányítást – ez most nem elmarasztalás. A két országos parancsnokság pedig irányító szervként külön önálló életet élt. Esetenként a két parancsnokság között áldatlan viták, nem kívánatos konfliktushelyzetek alakultak ki. Ennek személyesen tanúja és – bizonyos részben – szenvedő alanya is voltam. Ez a típusú rivalizálás abban az esetben engedhető meg, ha egészséges, de akkor nem, ha csak arra alkalmas, hogy a két szervezetet szembefordítsa egymással. Szerencsére a végrehajtás szintjén ez nem jelentkezett. Ahogy ezt egyszer megfogalmaztam – lehet, hogy nem mindenkinek esett jól, de azt mondtam –, hogy a megyékben és a körzetekben a tűzoltóság és a polgári védelem annak ellenére, hogy mint a kettőnek van országos parancsnoksága, kitűnően működik. Én nemcsak hiszem, de meggyőződése is, hogy ehhez a két irányító munkához nem kell két különálló parancsnokság. Azért nem kell, mert adott esetben úgyis szorosan együtt kell, hogy működjön. Hogy az irányítás tartalmilag mit jelent, ez egy másik része a kérdésnek. Magyarországon az irányítás elsősorban jogszabályokkal történik. A jogalkotásban való részvétele a két országos parancsnokságnak különböző színvonalú volt. És hadd ne mondjak erről többet. Most nagyon finoman fogalmaztam. Pedig ez a feladat meghatározó, alapvető jelentőségű. Köztudottan ma is jó néhány olyan, ha nem is jogszabály, de parancs, belső utasítás van hatályban, amely lehet, hogy átmenetileg szükséges, ugyanakkor feleslegesek, idejét múltak, bürokratikusak és így tovább. Most azért nem mondok konkrét példákat, mert nem akarok senkit megbántani. Tény, hogy hiányosan végeztetett el az alapvető funkció, általában az országos irányítás. Ahol nem végeznek egyidőben operatív munkát, az ott egy kicsit misztifikálódik.

Vagy nem is picit. Holott éppen erről van szó, hogy az országos irányításnak a hatékonyságát alapvetően az növeli, ha egy kristálytisztá szervezet működik, amely mindenki által félreismerhe-

tetlen. Az új szervezetben például ez egyértelmű. A tűzoltóság átalakult szakmai irányításának két nagy területére van két belső szervezeti egység, két főosztály: az egyik a tűzmegelőzés, a másik a tűzvédelem. Ez a két klasszikus nagy terület. A tűzvédelmen nyilván nemcsak a szorosan vett tűzvédelmet, hanem a törvénybe foglalt mentési feladatok ellátását is értjük, amelyre valóban szükség van, s ahol a szakmai irányítás országosan kell, hogy érvényesüljön. A többi területért a megyei parancsnokságok a felelősek. A tűzoltást természetesen a hivatásos és az önkéntes tűzoltóság vonulós tagjai végzik. Én úgy gondolom, hogy ezzel az irányítási korszerűsítéssel egyrészt feloszlattunk bizonyos ködöt, egyszerűbbé tettük az egész szervezetet. Nagyon remélem, hogy sokkal hatékonyabbá is válik. Megszűnik az az áldatlan különbség – most mindegy melyik szolgálat javára –, amely pénzben és rendfokozatban való elismerésben is mutatkozott korábban. Hiszen egy irányító szervezetnél, ha valaki azonos beosztásban ugyanolyan vagy hasonló munkakörben dolgozik, akkor semmi nem indokolja, sőt nem engedhető meg, hogy esetleg 10 ezres nagyságrendű fizetésbeli különbségek legyenek.”³

A tűzvédelem és a polgári védelem központi irányításáról szóló 85/1993. (VI. 1.) számú Kormányrendelet egyesítette a tűzoltóság és a polgári védelem vezetését, de a két szervezet megyei és városi egységeit továbbra is elkülönítetten hagyta működni.⁴

Amikor ez a jogi torzszülött napvilágot látott, hevesen tiltakoztak ellene a tűzoltók és a polgári védelmisek egyaránt. A tűzoltók azért, mert valamiféle praktikát sejtettek benne, hogy az amúgy sem gazdag tarsolyukból nekik kell majd finanszírozni a polgári védelem elképesztő hiányait. A polgári védelmisek azért váltak sértődötté, mert úgy érezték, hogy parancsnokságuknak a tűzoltó-parancsnokságba való beépítésével önálló létüket szüntették meg.

Azután megkezdte életét ez a furcsa pár, összekötött fejvel és szétválasztott testtel; a fej hol erre nézett, hol arra, mert megpróbált utat keresni a két test számára, hogy az lehetőség szerint egy irányba menjen. Igen ám, de ez az útkeresés rendkívül nehézkes volt, hiszen a lábak taposták egymást. A tűzoltóságnak ugyanis az önkormányzatok útján kellett járni, míg a polgári védelem számára az állami mezsgyét jelölték meg a jogszabályok.

Kara Pál helyettes államtitkár a *T-ma* 1995. júniusi számában arra az újságírói kérdésre, hogy a polgári védelem és a tűzoltóság integrációját továbbra is fenn kell-e tartani, a következőket válaszolta:

„Én úgy látom, ezt az integrációt fenn kell tartani, sőt meg kellene vizsgálni azt is, hogy megyei szinten nem lenne-e célszerű az összevonás? Ugyanis ennek a szervezetnek a feladata a sokat emlegetett katasztrófa elleni védekezés. Igaz, hogy a két szervezetnek más a funkciója, hiszen a tűzoltóság általában az elsődleges beavatkozó. Nyilván az is vizsgálandó, hogy ha július 1-jével önkormányzati tűzoltóság lesz, akkor a polgári védelem szervezeteit hogyan lehet közelíteni az önkormányzathoz? Felülvizsgálandó, valóban hány körzetparancsnokságra van szükség?

Úgy gondolom, hogy a lényeges veszélyeztetettség alapján megkérdőjelezhető, miért működik 164 körzetparancsnokság országunkban.

Ilyen nehéz gazdasági helyzetben nincs realitása annak, hogy a polgári védelem több pénzhez jusson. Komoly átszervezésekre és létszámcsoökkentésekre lesz szükség.

³ Kara Pál interjú. *Tűzvédelem, a Magyar Tűzoltók Országos Szaklapja*, (1993), 8. 1–3.

⁴ 85/1993. (VI.1.) Kormányrendelet a tűzvédelem és polgári védelem központi irányításáról.

Ez olyan házasság, amelyben két szegény lépett frigyre talán mostoha szülők mellett. Roszszak a bérek, hiányos a felszereltség és még sorolhatnám. Meg kell mondanom, hogy azóta sem szeretnék meg egymást a házastársak. A polgári védelmisek visszatérő kifogása, hogy úgy érzik, őket tulajdonképpen beolvasztották a tűzoltóságba. Azt is olykor kimondatlanul sérelmezik, hogy az országos parancsnok tűzoltó. Ez igaz, igen furcsa lenne fordítva, hiszen a létszámban is 9:1 az arány a tűzoltók javára.

Milyen a helyzet az összevonás óta? Tapasztalt-e ellentmondásokat?

Ahhoz, hogy a polgári védelmi főigazgatóság a szakmai kérdésekben el tudja látni országos irányítási feladatait, relatív önállósággal kell rendelkeznie. Másrészt a területen lényegében nem hajtották végre az integrációt, vagy ha igen, nem megfelelően. A parancsnokságok – akár egy városban belül – földrajzilag elkülönülnek még a gazdasági igazgatóság is máshol működik. Ez egy szerencsétlen örökölt dolog. Így ma is párhuzamosan két ügyeleti rendszer él. Gazdaságtalan, szakmailag indokolatlan, felesleges. Más párhuzamosságok is találhatók a szervezetben. Olyan funkcionális, messze túlzott méretű zavarok keletkeztek az országos parancsnokságon, amelyek leépítése feltétlenül indokolt. Ilyen a túlméretezett pénzügyi, személyzeti és munkaügyi apparátus.”⁵

A dolgot végül a Magyar Tűzoltó Szövetség Országos Elnöksége unta el, amely beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy nyilvánítsa alkotmányellenesnek a 85/1993. (VI. 1) kormányrendeletet.

Az eredmény nem volt kétséges, mert az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt kormányrendelet alkotmányellenes. Sőt, ezen továbbmenve a polgári védelemre vonatkozó valamennyi hatályos szabályozást is ilyennek minősítette. Ez ugyan a dolgok enyhébb változata, mert még nem a megsemmisítést jelenti, hanem csak a figyelmeztetést a jogalkotó számára, hogy cselekedjen, mert az általa alkotott norma nem felel meg az Alkotmánynak. Az Alkotmánybíróság határidőt is tűzött, és az alkotmányellenes jogszabályok korrekciójára 1995. december 31-ig adott lehetőséget. Ezt követően, ha a jogalkotók nem cselekszenek, következik a megsemmisítés.

Megindult a kulisszák mögötti harc a megoldásért. Ki mit tegyen, vagy mit ne tegyen, ki hová és ki mellé álljon? Végül azután megszületett az a belügyi intézkedési terv, amely meghatározta a különös házasság felbontásának menetrendjét.

Első helyre került a vagyonmegosztás. Ezt követte, hogy a jövőben ismételtelen külön élő felek alkossák meg saját belső életükre vonatkozó szabályozásaikat, az ügyrendeket, a szervezeti működési szabályzatokat és a szervezési állománytáblákat. Mindkét fél megkapta a figyelmeztetést, hogy csak jelentős létszámcsökkenéssel folytathatja a jövőben a munkáját.

Kiemelkedő fontosságú döntés volt, hogy a Kormány elé kell terjeszteni a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról, a polgári védelemről, valamint az egységes katasztrófavédelemről szóló törvények tervezeteit.

Ez a döntés mind a tűzoltósági, mind a polgári védelem részére nagy jelentőségű volt.

A különválás után, a döntésnek megfelelően mindegyik szerv viszonylag békésen és sikeresen folytatta tevékenységét, megalkották az alapvető jogszabályokat, megszülettek a tűz elleni védekezésről szóló és a polgári védelemről szóló törvények.

⁵ Kara Pál interjú. *T-ma. A BRDSZ lapja*, 4. (1995), 3.

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság megalakítása

Az 1998-ban bekövetkezett kormányváltás után az új kormány programjából egyértelműen kiderült, hogy kiemelten fontos kérdésnek tartja a katasztrófaelhárítás kérdését, és szándékában áll egy olyan egységes szervezetet létrehozni, amely az egyre jelentősebb kihívásokat tudja kezelni, a legkülönbözőbb eseményeket eredményesen felszámolni, és a megelőzés fontos kérdését megkövetelni. Az ehhez szükséges jogi háttér megteremtésében megkezdődtek a katasztrófavédelmi törvény megalkotásának munkálatai.

Az Országgyűlés a benyújtott törvényjavaslatot elsőprő többséggel fogadta el.

2000 január 1-jén hatályba lépett az 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről, továbbá a törvény végrehajtásáról rendelkező 179/1999. kormányrendelet. A két jogszabályt az teszi egyedülállóvá, hogy a magyar jogtörténelemben először rögzíti egységes, önálló törvény a katasztrófák elleni védekezés rendszerét, irányítását, állami feladatait, megvalósítva a kormányprogram célkitűzését egy hatékonyabban működő katasztrófaelhárító rendszer működtetésére.

Az újonnan alakult BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság első állománygyűlését 2000. január 6-án tartotta a Belügyminisztériumban, ahol Konrád Károly az új szervezetről és a feladatokról többek között a következőket mondta:

„Katasztrófahelyzetek kialakulása esetére eddig nem rendelkezünk olyan magas szintű jogszabállyal, amely egységesen szabályozta volna mind felső szinten, mind a végrehajtás szintjén a védekezés irányításának rendjét.

A kormány kitűzött programjának megfelelően civilizációs vagy természeti katasztrófák bekövetkezése esetére törvény szabályozza a különböző szintű állami szervek tevékenységét a védekezés irányításában. Létrejött egy új szervezeti felépítésben működő, egységes, államigazgatási feladatokat is ellátó rendvédelmi szerv a katasztrófavédelemmel összefüggő ágazati feladatok irányítására, összehangolására és végrehajtására.

Olyan katasztrófaelhárító szervezet jött létre, amely a hazai természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemben való részvételen túl, alkalmas nemzetközi segítségnyújtás adására, illetve annak igénybevétele esetén a feladatok összehangolására. Az átfogó hazai szabályozás megteremtése – amellett, hogy nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettség – elsősorban azonban magyar érdeket szolgál.

A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodásban vállaltuk a SEVESCO II. irányelvnek a hazai jogrendbe való vételét. A katasztrófavédelmi törvény elfogadása így egy lépés hazánk európai uniós csatlakozása felé.

Reményeink szerint az új szervezet képes lesz a veszélyes anyagokkal, a súlyos balesetek elleni védekezéssel kapcsolatos összetett tevékenység végzésére, a megelőzés műszaki-technikai feladatainak ellátására, a balesetek károsító hatásainak csökkentésére, illetőleg a lakosság védelmét szolgáló intézkedések megfogalmazására.

Az új szervezetet országos és megyei szinten a polgári védelem és a hivatásos állami tűzoltóság bázisán épült ki, miközben a hivatásos önkormányzati tűzoltóság jogállása változatlan maradt. Ez a szervezet mentes a párhuzamosságoktól, ugyanakkor hatékonyan és a funkcionális feladatokra orientáltan működhet.

A BM Tűzoltóság Országos Parancsnokság és a BM Polgári Védelmi Országos Parancsnokság összevonásával a korábbi két együttműködő szervezet helyett egy integrált, párhuzamosságoktól

és áttételektől mentes, átláthatóbb, hatékonyabban és olcsóbban működő szervezet alakult ki. Mindez a létszámban is jelentkezik: a két országos parancsnokság több mint 300 fős létszáma az összevonást követően 185 főre apad.

A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok létrehozása is megyénként 2-5 fővel, összesen mintegy 70 fős létszámmal takarékosabb, áttételektől és párhuzamoktól mentes szervezethez vezet. Megvalósulhat az összevont szervezetek egységes vezetése, a tervezés, irányítás egységes rendszerének kialakítása, elősegítve a végrehajtó állomány hatékonyabb alkalmazását.

Az új katasztrófavédelmi szervezet új katasztrófavédelmi állomány nélkül jött létre.

Egy eddig már sokszor bizonyított állománynak kell a korábbi feladatokkal magasabb szinten, átfogóbb felkészültséggel és szemlélettel megbirkóznia. Reményeink szerint a két szervezet összevonása valódi integrációhoz: a közös tevékenység új, magasabb színvonalon való végzéséhez, a korábbi egyedi jó módszerek, megoldások és gyakorlatok átvételéhez, általánosításához vezet.

Így az új szervezet induló tőkéje adott, az nem kevés. A most kinevezésre kerülő vezetők felelőssége, hogy a meglévő értékek ne csökkenjenek, hanem folyamatosan gyarapodjanak.

Az új szervezettel szemben támasztott elvárás egyértelmű: őrizze meg mind a polgári védelmi szervezetek, mind a hivatásos állami, illetve önkormányzati tűzoltóság gyakorlati működésének folyamatosságát, a jogelőd szervezetek felhalmozott értékeit, kialakult eredményes társadalmi kapcsolatait.⁶

Összegzés

Mint látható, rendkívül rögzös út vezetett el az egységes katasztrófavédelmi rendszer kialakulásához. Időben is csaknem 10 év kellett a jogszabályi háttér megalkotásához és elfogadásához, amelynek alapján létrejöttek a szervezeti feltételek is. Az új szervezet természetesen sok problémával küszködött a kezdetekben, de az élet közvetlenül a megalakulás után jelentős próbatétel elé állította a személyi állományt. A 2001-ben bekövetkezett felső-tiszai árvíz és az azt követő újjáépítés irányítása nem adott lehetőséget a személyeskedésre, a – korábban – külön működő két szervezet ellentéteinek kiélezésére.

Az eltelt 20 évben sikerült kialakítani egy olyan egységes rendszert, amely bizonyította, hogy az állampolgárok mindig számíthatnak a segítségre, legyen az árvíz, tűz, műszaki mentés, földrengés vagy ipari katasztrófa – külön is kiemelve a 2010-es vörösiszap-katasztrófát. A szervezet nemzetközi elismertsége is jelentős, hiszen sok ország a magyar mintát követve alakította ki saját védelmi rendszerét. A Tűzoltóság parancsnokaként korábban mindig hirdettem, hogy egy ilyen szervezet munkájának sikere és hatékonysága alapvetően két tényezőtől függ. Az egyik, hogy mennyire korszerű a technikája, a másik, hogy milyen szintű az állomány kiképzettsége. Az eltelt időszakban rendkívül jelentős technikai fejlesztések történtek a katasztrófavédelemben, amelyek biztosítják a hatékony beavatkozást. Megteremtődtek az egymásra épült képzés feltételei is. Ma már a Nemzeti Közszerződési Egyetem a legmagasabb szintű képzés biztosítására képes. A BSc, MSc szakokon és a doktori iskolákban évente jelentős számú tűzoltó szerez diplomát, tudományos fokozatot. Várhatóan a közeljövőben a Ludovika Campuson megépül Európa egyik legkorszerűbb katasztrófavédelmi képzést biztosító önálló oktatási épülete, ahol minden adott lesz a legmagasabb szintű elméleti oktatásra

⁶ Konráth Károly előadói beszéde. *Tűzvédelem, a Magyar Tűzoltók Országos Szaklapja*, 123. (2000), 2. 4.

és a gyakorlati kiképzésre. Az eltelt két évtized eseményei és eredményei vezettek el odáig, hogy a katasztrófavédelem nemzeti üggyé vált.

Felhasznált irodalom

Bleszity János: A katasztrófavédelemről. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 9. 57–65.

Kara Pál interjú. *Tűzvédelem, a Magyar Tűzoltók Országos Szaklapja*, (1993), 8. 1–3. Online: <https://mandadb.hu/dokumentum/974438/1993.pdf>

Kara Pál interjú. *T-ma. A BRDSZ lapja*, 4. (1995), 3.

Konráth Károly előadói beszéde. *Tűzvédelem, a Magyar Tűzoltók Országos Szaklapja*, 123. (2000), 2. 3–5. Online: <https://mandadb.hu/dokumentum/999967/2000.pdf>

Jogszabályok és egyéb dokumentumok

85/1993. (VI. 1.) Kormányrendelet a tűzvédelem és polgári védelem központi irányításáról

A Minisztertanács Kabinetje 1989. július 3-i ülésének emlékeztetője

1991. június 12-én megtartott belügyminiszteri értekezlet emlékeztetője

A Kormányőrség és a rendszerváltoztatás

Absztrakt – A rendszerváltás során bekövetkezett politikai, gazdasági és társadalmi fordulatok – hol gyorsabban, hol lassabban végbemenő – változásokat eredményeztek a hazai államigazgatásban is, így történt ez a Kormányőrség esetében is. A jelentős politikai és társadalmi változások ellenére a szervezet alaprendeltetése, a személy- és objektumvédelem, alapvetően nem változott. Viszont a politikai, gazdasági és társadalmi nyitás hatására a megnövekedett kockázatok és elvárások magasabb minőségi szintet követeltek meg, ami maga után vonta a testület alaprendeltetését támogató funkcionális területek működésének ugrásszerű fejlődését is.

Bevezetés

A rendszerváltás utáni első szabad országgyűlési választásokat követően létrejött új kormányzati struktúrában¹ a Belügyminisztérium (BM) feladat- és hatáskörébe tartozott a Kormányőrség² által addig ellátott feladatok többsége, amely a kormányzati ciklus ideje alatt újabbakkal egészült ki.

1990-ben a Magyar Honvédség Katonai Biztonsági Hivatalban dolgoztam, amikor – az új, demokratikusan megválasztott Kormány belügyminisztere, Horváth Balázs megbízásából – Verebélyi Imre, a BM közigazgatási államtitkára felhívott telefonon, hogy várnak a belügyminiszter irodájában. Mintegy negyvenperces beszélgetés után felkértek, hogy vállaljam el a Kormányőrség parancsnok általános helyettesi feladatait. Néhány nap gondolkodási idő után igent mondtam, és 1990. július 1-jével elfoglaltam új beosztásomat.

A Kormányőrség akkori parancsnoka, Récsey Róbert r. vezérőrnagy 1990. augusztus 31-ével nyugállományba vonult, utódja Kiss Dezső r. ezredes lett, aki 1991. január 31-ével a Honvédelmi Minisztériumba, más beosztásba került. A belügyminiszter 1991. március 11-ével a parancsnok általános helyettesi beosztásom megtartása mellett megbízott a parancsnoki teendők ellátásával. 1992. január 1-jével a belügyminiszter kinevezett a Kormányőrség parancsnokának, amely beosztást a kormányváltást követően, 1994. július 21-ig láttam el.

Az eltelt évtizedek alatt az ismeretek és az emlékek megkoptak, de egykori munkatársaim közül jónéhányan készen álltak arra, hogy egy közös „időutazással”, felidézzük

¹ 1990. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról.

² Jelen tanulmányban tárgyalt szervezet hivatalos elnevezése sokszor változott az idők során: 1990. március 31-ig BM Kormányőrség, 1993. január 31-ig MK Kormányőrség, 1993–2007 között Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) Köztársasági Őrezred, majd 2012. június 30-i megszüntetéséig Köztársasági Őrezred. A könnyebb tárgyalhatóság érdekében a tanulmány két elnevezést használ: 1992-ig Kormányőrség, utána Köztársasági Őrezred.

az akkori történéseket. Ezúton is köszönöm Fazekas László ny. r. ezredesnek, Holló Attila Csaba ny. r. ezredesnek, Verőci Gábor ny. r. alezredesnek, Imre Csaba klinikai szakpszichológusnak, Szollár Csaba ny. r. alezredesnek, Podoski Gábor ny. r. alezredesnek, Békési Tihamér ny. r. ezredesnek, Kékesi Mihály ny. r. alezredesnek, Bódis István ny. r. alezredesnek a szóban és írásban megosztott értékes, szakmailag és történetileg valós gondolatokat, amelyek nagymértékben hozzájárultak a hiteles múltidézéshez.

A rendszerváltást megelőző időszak (1945–1989)

Az 1945-ben Debrecenben megalakult Ideiglenes Nemzeti Kormány épületeinek őrzését a németek elleni harcot vállaló magyar katonákból akkor szerveződő debreceni 6. hadosztály őralakulatai látták el. Budapesten májusban a volt Képviselőházi Őrség parancsnok-helyettese, Kömlődy Jenő alezredes kezdte meg az Országház őrzésének megszervezését. A romok eltakarításából, a kitört ablaküvegek ideiglenes pótlásából az örök is kivették a részüket. Amikor a Kormány Budapestre költözött, a 6. hadosztály törzsszázada megkezdte a miniszterelnök, a honvédelmi miniszter rezidenciájának, a Honvédelmi Minisztérium épületének őrzését, és átvették az Országház biztosítását az ott tevékenykedő parancsnokkal és állománnyal együtt. Rövid idővel később ez utóbbi, körülbelül 40 fős egység 5 tiszttel Nemzetgyűlési Őrség néven önállóan, a Nemzetgyűlés elnökének irányítása alatt látta el szolgálati feladatait. 1949. április 13-án az Államvédelmi Hatóság az Országház őrzésére előzetesen felkészített, új ruházattal ellátott állománnyal átvette az épület őrzését.

1946. február 1-jén megválasztották köztársasági elnöknek Tildy Zoltánt. A honvédelmi miniszter, az 1945 előtt a Magyar Királyi Testőrség korábbi tisztjét,³ Papp-Kökényesdy Sándor alezredest mint a leendő testőrség parancsnokát utasította, hogy szervezze meg az elnök testőrségét. A 24 fős tiszthelyettesi állomány őrzési és díszelgési feladatot látott el. 1948 augusztusában, amikor leváltották Tildy Zoltánt, a testőrséget megszüntették.⁴

1951-től az Államvédelmi Hatóság X/1. önálló osztályát „Pártőrség” néven jelölték. A személy- és objektumvédelmi, lakásbiztosítási, utaztatási, hírforgalmi és minden ehhez kapcsolódó háttérfeladatot ellátó testület több mint 1000 fős hivatásos és sorozott állománnyal rendelkezett, megnevezése később BM XIII. Osztályra változott.

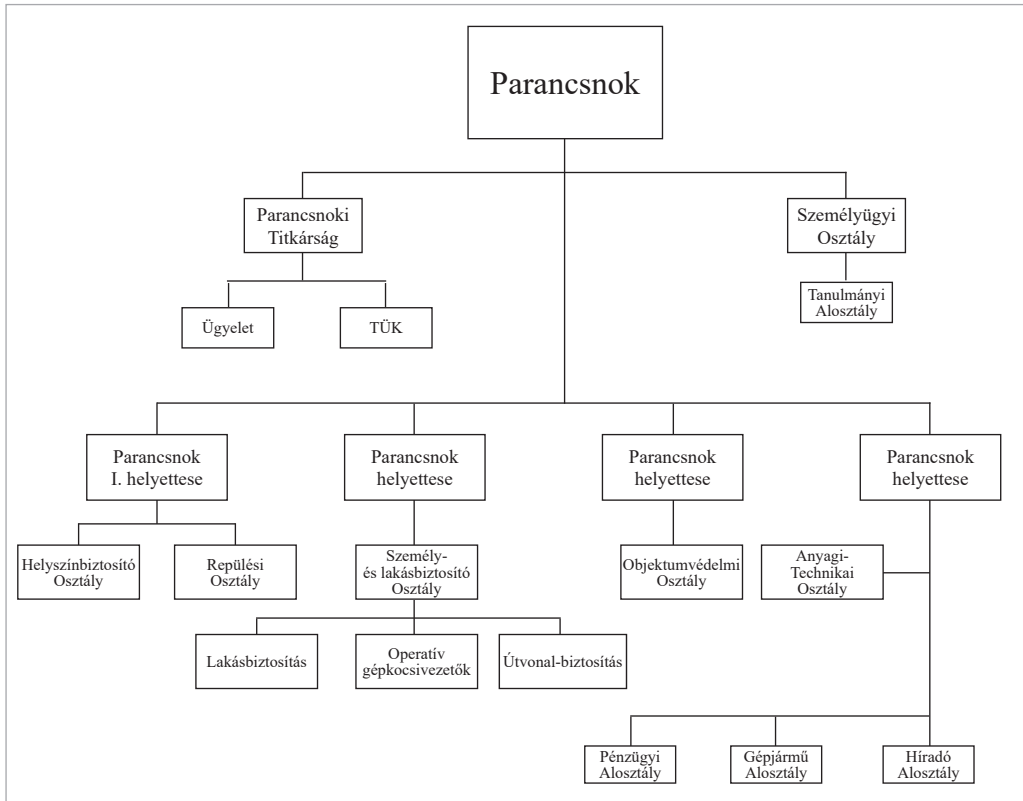
A Kormányőrséget 1958-ban újra megalakították, és a belügyminiszter első helyettesének közvetlen alárendeltségébe került.⁵ Ez a megnevezés 1989-ig megmaradt. A testület parancsnokának Sebestyén Ferenc r. alezredest nevezték ki, 1989-ben r. altábornagyként vonult nyugdíjba. A testület felügyeletét a BM államtitkára vagy a miniszterhelyettes látta el.

³ Bangha Ernő: *A Magyar Királyi Testőrség 1920–1944*. Budapest, Európa, 1990. 308–310.

⁴ Rác Erzsébet: *Feljegyzések a vihar kapujában. Emlékezés Tildy Zoltánra*. Budapest, Ráday Gyűjtemény, 1995.

⁵ Parádi József – Öry Károly (szerk.): *A magyar rendvédelem története*. Budapest, Tipico Design, 1995. 186.

A kutatás jelenlegi állása szerint nem ismert az 1972. évet követően kiadott ügyrend. Az oral history gyakorlatára hagyatkozva, a testület egykori dolgozóinak visszaemlékezései szerint, az alábbi szervezeti ábra alapján működött a Kormányőrség.



1. ábra: A BM Kormányőrség szervezeti felépítése, 1970–80-as évek

Forrás: szóbeli visszaemlékezések alapján a szerző szerkesztése

Az alaprendeltetés természetesen 1990 után sem változott, azonban kiegészült új támogató tevékenységekkel. A szakmai területek elnevezése tükrözte a feladatokat. Az ellátó területeken (személyügy, anyagi-pénzügyi szolgálat stb.) túlmenően a szolgálati alapfeladatok szerint volt személy- és helyszínbiztosítás, beleértve a delegációk biztosítását is, a védett személyek lakásának őrzését, az őket szállító gépkocsivezetők szolgálatát, a meghatározott objektumok védelmét végző őrszolgálatot, a híradó szolgálatot, az élelmiszerbiztonságért felelő vegyészeket. Mindezek együttes munkája átfogta a védelem szinte teljes területét. A személyi állomány létszáma 800–1400 fő között mozgott. Ez magában foglalta a hivatásos és a polgári szolgálatot ellátókat is. Sorállományú egysége nem volt a Kormányőrségnek.

Ezzel párhuzamosan 1989-ben merült fel a BM vezetése részéről az az igény, hogy a különböző szakmai területek – így a Kormányőrség is – kezdjék el kutatni a történelmi

hagyományait, például testületi napok, védőszentekhez fűződő hagyományok.⁶ Ennek a folyamatnak a részeként a Kormányőrség akkori parancsnoka, Récsey Róbert r. vezérőrnagy kiadta a 6/1989. sz. intézkedését a Kormányőrség történetének kutatására, feldolgozására és megőrkítésére, egyúttal intézkedett a Kormányőrség tanácsadó testület létrehozásáról.⁷ „Az elmúlt több, mint negyven év gazdag tapasztalatot adott. A tények feltárása tisztelgés az elődök tettei előtt, példát ad a testületnél szolgálatot teljesítő fiataloknak. Segítheti megismerni a mai szolgálati feladatok végrehajtását megalapozó módszerek kialakítását, a jövőbeni tennivalók céltudatosabb tervezését, eredményes megoldását” – fogalmaz az intézkedés.⁸

A Kormányőrség történetének feldolgozása, a hagyományok újraéledése

A történeti feltárás 1991-től teljessé vált ki. A kutatás három irányban volt eredményes: az Országház őrségének megalakulása és működése, a magyar testőrsegek, valamint a Magyar Királyi Koronaőrség történetének és működésének megismerése. Ezt a három testületet tekintettük elődszervezeteinknek. A testőrség története kutatásához nagy segítséget adott Bangha Ernő: *A Magyar Királyi Testőrség 1920–1944* című könyvének megjelenése. Az ebben leírtak által ismerhette meg az állomány az 1945 előtti testőrség működését, tevékenységét. A Hadtörténeti Intézet és Múzeum munkatársai támogatták törekvéseinket a kiállítások anyagának kölcsönzésével. A korabeli egyenruhák, díszfegyverek, fényképek segítettek az ismeretek bővítését és a Testőrség-történeti kiállítás létrehozását.

A kiállítást a Kormányőrség épületében kialakított helyiségben, illetve az oda vezető lépcsőházban és folyosón építettük meg, a Hadtörténeti Intézet és Múzeum munkatársai irányításával. A megnyitó 1992. március 14-én ünnepélyes külsőségek között történt. Megjelentek többek között az állami vezetés képviselői, a Belügyminisztérium vezetői, az 1945 előtt testőrként szolgáló bajtársak és a sajtó munkatársai. Ezt az alkalmat használtuk fel az Objektumvédelmi Osztály új díszegyenruhájának bemutatására, amelyben másnap, a március 15-ei állami ünnepségen díszeltek először. A tárgyak, fotók és dokumentumok hű képet adtak elődszervezeteink életéből. Ezt tovább fokozta a Magyar Filmintézettől kapott – 1945 előtti filmhíradókból válogatott – anyag, amely tevékenységük közben mutatta be a három testületet.

Elődszervezeteink tagjaival rendszeresen tartottuk a kapcsolatot. Több alkalommal rendeztünk találkozót az 1945 előtti szolgálatot teljesítő testőröknek és koronaőröknek. A Rendőrtiszti Főiskolán tanulmányokat folytató hallgatók jelentős számban erről a témáról írták a szakdolgozatukat, amelyre a Kormányőrséghez érkezett hallgatói megkeresések, illetve a külső konzulensi felkérések számának növekedéséből tudtunk

⁶ Lásd tüzek esetében Szent Borbála ünnepe, rendőrök esetében Szent György napja.

⁷ 7/1990. sz. MK Kormányőrség parancsnokának intézkedése az MK Kormányőrség Tanácsadó Testület létrehozásáról. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0007-000/1990.)

⁸ 6/1989. sz. BM Kormányőrség parancsnokának intézkedése a BM Kormányőrség történetének kutatására, feldolgozására és megőrkítésére. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0009-0006/1989.)

következtetni. Az állományunkba felvett próbaidősök tananyagába beépítettük a testőrségek történetét.

A volt testőrök és koronaőrök érdemeinek elismeréséről, kegyeleti megemlékezésekről gondoskodtunk. Ilyen alkalmak voltak a Magyar Királyi Testőrség utolsó parancsnoka, Lázár Károly testőr altábornagy posztumusz előléptetésének kezdeményezése vezérezredessé és sírjának megkoszorúzása, Pajtás Ernő koronaőr ezredes újratemetése Budapesten, díszelgés elhunyt testőrök, koronaőrök temetésén.

Elődjeink hagyományait vettük figyelembe az objektumőri egyenruhás állomány karjelvevényeinek kialakításakor is.

A rendszerváltást követő évtizedekben a testület történetének feldolgozása saját állományunk körében a tudatosítás és a szélesebb nyilvánosság előtt az érdeklődés felkeltése céljából további eredményeket hozott. 2003-ban a Rendőrség-történeti Múzeumban nagyszabású kiállításon került bemutatásra elődszervezeteink története és a Köztársasági Őrezred tevékenysége napjainkban. A magyar testőrség megalakulásának 250. évfordulójára 2010-ben került sor, az egész évre kiterjedő programsorozat keretében az Országházban nagyszabású kiállításra, a Magyar Posta által kibocsátott emlékbélyeg megjelenésére, a Magyar Nemzeti Múzeumban tudományos konferenciára került sor.

A Kormányőrség alaprendeltetése

A rendszerváltás időszakában a szervezettel kapcsolatos politikai bizalmatlanságot részben minden bizonnyal az állampárti vezetőkhez való szoros kötődése eredményezte. Majd 1989 végétől megkezdődött a politikai pártoktól független működés kialakítása.

A rendszerváltás után a BM új struktúrájában a BM rendészeti helyettes államtitkára, majd újabb szervezeti átalakítást követően, 1991-től az újonnan megalakult BM Rendészeti Hivatal elnöke felügyeletével működött a Kormányőrség, mindkét struktúrában Korinek László felügyelte a Kormányőrség működését. 1993. február 1-jétől az Országos Rendőr-főkapitányság önálló főigazgatósága lett.

1990-ben az országban kialakult társadalmi bizonytalanság érezhető volt – igaz, mérsékeltabb formában – a Kormányőrségnél is. A várakozás, a bizonytalanság, az útkeresés volt tapasztalható az állomány körében. Több évtizedes megszokott folyamatok, kialakult gyakorlatok hirtelen bizonytalanná váltak. Bár a Kormányőrség regnáló vezetése mindent megtett a stabilitás, a folyamatos munkavégzés érdekében – ami a korábban megfogalmazott elvárások szerint működött is –, senki sem ismerte az új kormányzati elvárásokat, amelyeket a Kormányőrséggel szemben támasztottak.

A Kormányőrség szervezetében két alaprendeltetésű tevékenységet határoztak meg korábban: a személyvédelmet és az objektumvédelmet.

A személyvédelmi tevékenység Magyarország érdekei szempontjából különösen fontos hazai és külföldi személyek életének, testi épségének megóvása volt. Az ellenük irányuló esetleges merényletek, támadások megelőzése és elhárítása. A védelmi, biztosítási folyamatok szerves részét képezte a vezetők szállítása közúton, vasúton, vízen és légi úton, valamint munkahelyük, programjuk helyszínbiztosítása és lakásuk biztosí-

tása. Amennyiben a szolgálat ellátása során intézkedésre került sor, úgy azt a rendőrség szolgálati szabályzata alapján hajtották végre, csakúgy mint a fegyverhasználatot is. Az objektumvédelem pedig a belügyminiszter által kijelölt létesítmények folyamatos őrzés-védelmét jelentette.

A védett személyek légi szállítását 1972-től 1988-ig a kormányrepülést ellátó, Kormányőrség V. (repülési) osztálya végezte. Erre a célra két TU-134 típusú repülőgépet használtak. A Kormányőrség hajózó, továbbá légiutas-kísérő állománnyal is rendelkezett.⁹

Az egységes belügyi légi bázis, a Kormányőrség V. (repülési) osztálya 1988. január 1-jével, a belügyminiszter 9/1988. számú parancsa¹⁰ alapján megszűnt. A repülőgépeket átadták a Magyar Légiközlekedési Vállalatnak, az elhelyezésükre szolgáló épületeket a Közlekedési Minisztérium Légiforgalmi és Repülőtéri Igazgatóság kapta meg könyvvételezéssel.

A körülmények alapjaikban megváltoztak, szakmai útkeresés kezdődött a nyugati taktikai, metodikai megoldások és gyakorlatok irányába. Partnerszolgálatok meghívására összesen 8-10 alkalommal vettünk részt amerikai, francia, német, spanyol és izraeli szervezésű nemzetközi speciális képzéseken. Az új biztosítási szemléletmód kialakításánál meghatározó helyet foglalt el az amerikai modell. A *Diplomatic Security Service* (Diplomáciai Biztonsági Szolgálat) (DSS)¹¹ képzéseiről haza hozott tankönyvek és videók képezték a személyvédelmi szakmai képzés első tananyagait. Az egységes gondolkodás kialakítása, a szakma és a gyakorlat elsajátítása érdekében képeztük a megyei beavatkozó szolgálatokat, valamint a Rendőri Ezred kijelölt egységeit. A speciális és reguláris szervezeti egységekkel együttműködési gyakorlatokat hajtottunk végre a tőkeli katonai repülőtéren. A személyi állomány a gyakorlatorientált képzést igényelte, amelyet élvezettel és büszkén vállalt. Ez a tevékenység jelentős mértékben hozzájárult a szervezeti identitás erősítéséhez.

Az állomány elkezdett „egy nyelven beszélni”, a meghonosított és bevezetett új fogalmak nemzetközileg elfogadottak, a partnerszolgálatok zsargonjával azonosak voltak, a végrehajtás a nemzetközi gyakorlat alapján kidolgozott taktikák mentén folyt. A szervezet és a szakma rohamtempóban zárkózott fel a nagy múltú és kipróbált nyugati védelmi szolgálatokhoz. Ez volt a határozott kormányzati elvárás, és az állomány szakmai identitása is nagyfokú hajlandóságot, nyitottságot mutatott erre. Gyakran kaptunk pozitív visszajelzést és elismerést kormányzati és szakmai oldalról. Ez megmutatkozott abban is, hogy egyre több magas minőségű jelentkező jött és szeretett volna a testületben szolgálni. Válogathattunk a jelöltek között, csak a legtehetségesebbek nyertek felvételt, tiszti beosztásba kizárólag nyelvtudással lehetett bekerülni. A szervezet megengedhette

⁹ 1/1979. (VIII. 10.) BM-KPM utasítás a kormányrepülőgépek üzemeltetéséről, valamint a kormányzati légi utazási feladatokról. [Jelzet: ÁBT-L-4.2.-10-37/1/1979/I.; 18/1978 (X. 19.)] BM utasítás a kormányrepülőgépek és a ferihegyi kormányvárótermek igénybevételek szabályozásáról. (Jelzet: ÁBT-L-4.2.-10-21/18/1978/I.)

¹⁰ 9/1988. sz. a Magyar Népköztársaság belügyminiszterének parancsa az egységes belügyi légibázis megszüntetéséről. (Jelzet: ÁBT-L-4.2.-10-22/9/1988.)

¹¹ Az amerikai külügyminisztérium biztonsági szolgálata, amely ellátja az amerikai külügyminiszter és az Amerikai Egyesült Államokba utazó védett személyek biztosítását.

magának, hogy a kiválasztásban a képesség számított, és ne a „hátszél”. A jó kormányőr kiválasztási szempontja már nem a „párthoz és a politikához való hűség” volt, hanem a szakmai felkészültsége. Az utánpótlás egyértelműen biztosított, a vérfrissítés és a generációváltás pedig indokolt volt.

Személyvédelem

A rendszerváltást megelőzően az ország politikai és más társadalmi rendezvényei zavartalanságát a Kormányórság biztonságot szolgáló tevékenysége segítette elő jelentős mértékben, amelynek kereteit a Szolgálati Szabályzat határozta meg.¹² A személyi állomány felkészültsége, a rendelkezésre álló technikai eszközök kornak megfelelő színvonala és alkalmassága, a belügyi és más szervekkel kialakított jó együttműködés eredményeképpen nagyon ritkán történt olyan rendkívüli esemény, amely miatt a védett vezetőket közvetlen veszély fenyegette volna. Bár előfordult, hogy magas szinten védett külföldi politikus látogatását kellett biztosítani, ez nem volt túl gyakori. Több védett személy egyidejű jelenlétével rendezett nemzetközi konferencia vagy más jelentősebb esemény – az ötvenként megtartott pártkongresszusok kivételével – nem történt. A rendszerváltást követően a testületnél maradó testőrök visszaemlékezései alapján a hazai védett vezetőket a nyugati kollégáik ellen irányuló fenyegetésekkel összevetve valós fenyegetés szinte nem is érte. Ritkán előforduló fenyegetések valamely kormányzati döntéshez vagy politikai állásfoglaláshoz kötődően nyilvánultak meg, mint például Kulcsár Kálmán egykori igazságügyminiszter halálbüntetés megszüntetésére irányuló előterjesztése, valamint Pozsgay Imre, egykori államminiszternek az 1956-os forradalom és szabadságharc állampárti megítélésétől eltérő álláspontja.

A hazai védett személyekkel utazó testőrök külföldi útjaik során figyelemmel kísérték a fogadó ország védelmi szisztémáját, amelyről hazatérve beszámolót tartottak. Sajnálatos módon ezt a tudást, tapasztalatot nem hasznosították, formálisan nem épült be a képzés, illetve továbbképzés gyakorlati rendszerébe. Tekintettel arra, hogy a védett vezetők személye ellen irányuló valódi fenyegetés más, elsősorban nyugati vezetők fenyegetettségéhez képest viszonyítva szinte alig létezett, az ezzel kapcsolatban esetlegesen keletkezett információkat a Kormányórság jellemzően az állambiztonságtól kapta meg. A titkos és nyílt tanulmányokat kizárólag az érintett személyi állomány körében ismertették.

Nemzetközi kapcsolatok szakmai területeken nem alakultak ki, még a Szovjetunió partnerszolgálatával sem. A nemzetközi szakmai együttműködést az általános bizalmatlanság jellemezte. A Kormányórság vezetése az 1980-as évek közepétől egyre gyakrabban megjelenő, külföldi állami vezetők ellen elkövetett terrorcselekmények tanulmányozása és elemzése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a nemzetközi tapasztalatok felhasználásával indokolt és szükséges fejlesztenie saját védelmi rendszerét. Ennek kidolgozása

¹² A rendőrség alaki-karhatalmi szabályzata. Budapest, BM Tanulmányi és Kiképzési Csoportfőnökség, 1971. 210. (Jelzet: ÁBTL-4.2-10-1824/1970.)

közben kezdtek tanulmányozni a kialakult személyvédelmi módszereket, ugyanakkor a személyvédelem gyakorlatorientált képzése továbbra is elmaradt.

1990 előtt a védett személyek száma maximum 23 fő volt, akiket az állami-állampárti tisztségük – a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) Politikai Bizottságának tagjai, az MSZMP Központi Bizottságának titkárai, a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának elnöke, a Minisztertanács elnöke és elnökhelyettesei – alapján jelöltek ki. Ebből a létszámból három fő kiemelten védett volt: az MSZMP Politikai Bizottságának első titkára, majd főtinkára, a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának elnöke és a Minisztertanács elnöke.¹³

A Kormányórság által védett vezetők körét és a védelemre vonatkozó kiegészítéseket a Minisztertanács 3122/1990. sz. határozata szabályozta, többek között azt is, hogy „a Kormányórság tevékenysége ellátása során – az általános biztonsági követelmények megtartása mellett – legyen mértéktartó, segítse a védett személy munkáját, a veszélyeztetettség növekedése esetén fokozott biztonságot nyújtson. Fordítson fokozott figyelmet a rendkívüli események megelőzésére.”¹⁴

Az első demokratikusan megválasztott kormány a védett vezetők biztosításával kapcsolatosan a fent idézett minisztertanácsi határozatot vette alapul, és kizárólag a 7. pontban foglaltakat módosította: „A védett vezetők egyéni elhatározás alapján nem változtathatják meg a biztosítás rendszerét. A biztosításról magánprogramjaik vonatkozásában saját személyükre nézve azonban lemondhatnak, illetve annak mértékét korlátozhatják.”¹⁵ Erre azért volt szükség, mert a védett vezetők kezdetben megpróbálták a védelmi rendszer elemeit megbontani.

A kormány megalakulását követően az ideiglenes védelemre kirendelt állomány igyekezett az új kihívásoknak a legjobb tudása szerint megfelelni. A védett személyek teljes körű biztosítása a hivatali eskü letételétől számított. A védelemre kirendelt állomány nem volt végleges, hiszen e kérdésekben sok szubjektív szempontot is figyelembe kellett venni. Egyúttal az új védett személyeknek is „szokni kellett” azt a körülményt, hogy a nap 24 órájában valaki vagy valakik ott vannak a környezetükben, a lakásuk, a munkahelyük, a programjaik biztosítása céljából. Gondoljunk csak bele, hogy ezek a védett személyek néhány hónappal korábban éltek az átlagos hétköznapi életüket, programjaikat nem kellett előre egyeztetni senkivel. Az átmeneti bizalmatlanság érthető volt, mivel az új kormánytagok közül többen az előző rendszerben az állambiztonság által konspiráltan ellenőrzött, pályafutásukban, előmenetelükben gátolt személyek voltak. Antall József 1957–1989 között folyamatosan megfigyelt személy volt.¹⁶ Elsősorban a családjukat és a környezetüket akarták biztonságban tudni, de érzékenyen érintette

¹³ 10-650/1972. A BM Kormányórság parancsnokság ügyrendje. (Jelzet: ÁBTL-4.2.-10-650/1972.)

¹⁴ 3122/1990. sz. minisztertanácsi határozat a belügyminiszter feladatáról és hatásköréről szóló 20/1998. (IV. 8.) MT rendelet módosítására vonatkozó 71/1990. (IV. 9.) MT rendelet kiegészítéséről. (Miniszterelnöki Kormányiroda, Irattár.)

¹⁵ 3206/1990. minisztertanácsi határozat a belügyminiszter feladatáról és hatásköréről szóló 20/1998. (IV. 8.) MT rendelet módosítására vonatkozó 71/1990. (IV. 9.) MT rendelet kiegészítéséről rendelkező 3122/1990. MT határozat módosításáról. (Miniszterelnöki Kormányiroda, Irattár.)

¹⁶ Megfigyelésére vonatkozó adatokat lásd ÁBTL-3.1.2-M-25787/1, ÁBTL-3.1.2-M-25787/2, ÁBTL-3.1.2-M-30561, ÁBTL-3.1.2-M-33165, ÁBTL-3.1.2-M-33169.

őket a beosztásukból adódó kiemelt figyelem.¹⁷ Nem lehetett egyik napról a másikra egy új gondolkodású személyvédelmi feladatokat ellátó állományt felállítani, de a korábban említett toborzás egyik kiemelt célja éppen a demokratikus környezetben jelentkező, új típusú kihívásokra való válaszkérés volt. Azok a testőrök, akik tartósan megmaradtak a védett személyek mellett, egyszerre képviselték a szakmát és a szervezetet. Ezzel jelentős mértékben elősegítették a szervezet sztereotípiáktól mentes elfogadását. A rendszerváltást követően az új kormányzattal megszűntek a korábban természetesként elfogadott rendszeres vadászatok, horgászatok és más ehhez kapcsolódó programok. Helyette egyszerűbb, szerényebb, a polgári értékrendnek megfeleltethető programokat szerveztek, amelyhez a személyvédelmi feladatok ellátása során értelemszerűen alkalmazkodni kellett. Időbe és jelentős személycserékbe telt, hogy a bizalom töretlen legyen, és szakszerűen lehessen a munkát végezni.

Az új politikai elit bizalmának elnyeréséhez sokszor a személyes megnyilvánulások, az őszinte, közvetlen benyomások voltak a leghatékonyabbak, amelyre szolgáljon példaként a következő történet. A kormány egy kiemelten védett vezetője gépjárművel utazik a kíséretével, és beszélget az ideiglenesen kijelölt testőrrel. Kérdéseket tesz fel a szervezet sajátosságairól, a védelemről, amelyekre a testőr korrekt válaszokat ad. Mire a védett vezető megkérdezi: *Kinél volt korábban a kormányváltás előtt? Milyen ember volt? Milyen szokásai voltak?* – Ekkor a testőr megtagadta a választ, és azt mondta: *Elnézését kérem, erre én nem válaszolhatok. Engem eskü köt.* – Erre a kiemelten védett vezető azt válaszolta: *Köszönöm, ezt vártam! Intézkedem a véglegesítésére!* – Ő volt az első személybiztosító, akit az új védelmi rendszerben elfogadtak és véglegesítettek.

Az 1993-as szervezeti átalakításhoz kapcsolódóan a Személy- és Lakásbiztosító Osztály, a Delegációs és Rendezvénybiztosító Osztály és a Megelőző-védelmi Osztály összevonásával 1993. január 1-jével jött létre a Személyvédelmi Főosztály. A Főosztályon belül osztályok, alosztályok és csoportok működtek. Új beosztási kategóriákat alakítottunk ki: biztonsági gépjárművezető, biztonsági tiszt, biztonsági főtitest és kiemelt biztonsági főtitest. A gépjárművezetők szervezeti besorolása korszerűbbé vált, amely az alaptevékenységet maximálisan kiszolgálta.

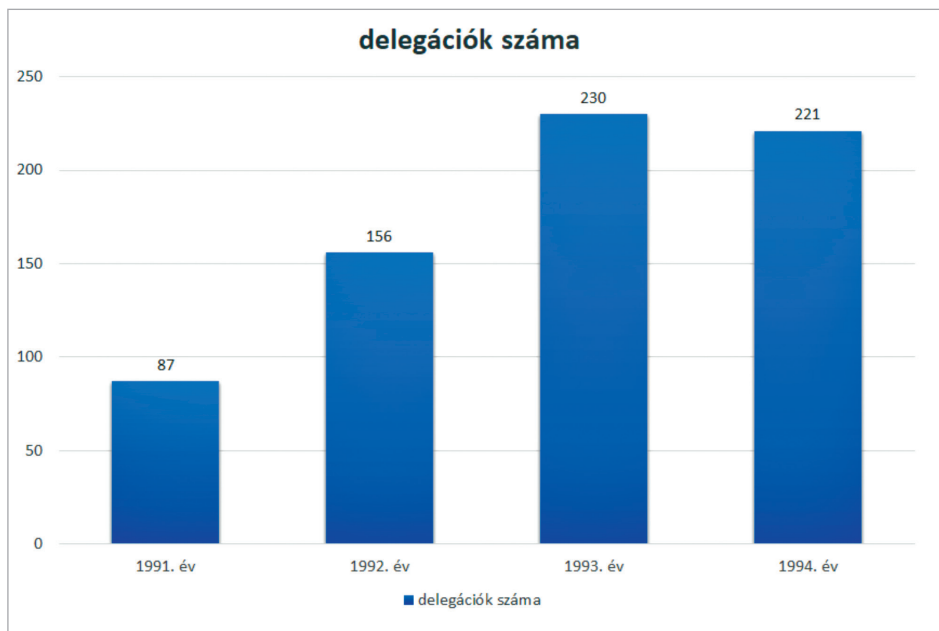
1991 első félévében új szervezeti egységként jött létre a tűzszerész szolgálat, amelynek technikai felszereltsége nagymértékben megújult. Jelentős beruházással, új eszközök beszerzésével megtörtént az élelmiszer-higiéniai szolgálat megújítása.

Az új szervezeti egységként létrejött Megelőző-védelmi Osztály átvette az átalakuló titkosszolgálatoktól a védett személyek környezetével kapcsolatos információgyűjtő feladatokat. Továbbfejlesztettük a szolgáltatárszervezési metodikát, illetve megtartottuk azt, ami a korábbi szervezetből működött.

A kiválasztás új rendje megteremtette a „tehetséges fiatalok” szervezeten belüli átjárását, és egyfajta karrierívet állítottunk fel. Ehhez természetesen egy korszerű, jól felkészült, speciális tudásanyaggal és gyakorlattal bíró kiképző állomány felvételére volt szükség.

¹⁷ Marinovich Endre: *1315 nap. Antall József naplója*. Budapest, Éghajlat, 2003. 67–68.

A rendszerváltást követően jelentős mértékben megnőtt a Magyarországra látogató külföldi védett és kiemelten védett személyek, delegációk száma, amely a Köztársaság Örezred átfogó helyzetéről szóló 1995-ben készült jelentése alapján az alábbiak szerint alakult.



2. ábra: Hazánkba érkező delegációk száma, 1991–1994

Forrás: 36-62/95/TÜK a Köztársaság Örezred átfogó helyzetéről szóló jelentés. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-0017-0036-0062/1995.)

Ezzel párhuzamosan nőtt a konferenciaturizmus és a kulturális programok száma is.

Az 1994. évi alacsonyabb delegációszám az országgyűlési választások miatti diplomáciai szünetnek tudható be. Ezzel párhuzamosan a választási évben majd kétszeresére emelkedett az ehhez kapcsolódó programok helyszínbiztosítása.

A világgazdasági helyzet kedvezőtlen alakulása miatt a Kormány 1990. október 25-én bejelentette, hogy 65%-kal megemeli a benzin árát, 56 forintra, ami jelentős mértékű, közlekedést bojkottáló demonstrációt indított el az országban, kiemelten Budapesten.

Az események előzménye az volt, hogy az ország vezetését súlyos eladósodás állapotában és összeomlóban lévő energiaellátási rendszerrel vette át a Kormány. A kőolaj kizárólag az akkor még létező Szovjetunióból érkezett, de annak egy részét már nem rubelért, hanem dollárért adták. A gazdasági vezetés tisztában volt vele, hogy 1991 januárjától teljes egészében át kell állni a dollárelszámolásra. Az emberek hozzá voltak szokva a Kádár-korszak áremelési gyakorlatához.¹⁸

¹⁸ Marinovich (2003) i. m. 105–106.

Ez volt a demokratikus Magyarország első nagy, tömeges megmozdulása, az úgynevezett taxisblokádnál. A kialakult helyzet komoly kihívás elé állította a rendvédelmi szerveket, így a Kormányőrséget is. Annak ellenére, hogy a tüntetők a dunai átmenő hidakat lezárták, a védett vezetők szállítása különböző tartalék útvonalakon, indokolt esetben vízi átkelésrel megoldott volt.

1990 előtt a biztosítások kategorizálása a külföldi védett személy státuszához, és nem a fenyegetettségéhez igazodott. A korábbi szervezeti kultúra és az érdemi munkát érintő szabályzók viszonylag alacsony száma ahhoz vezetett, hogy a meghatározott védelmi szintekhez kapcsolódó – egyébként normális körülmények között automatikusan alkalmazandó – intézkedéseket sokszor ad hoc, illetve szokásjogi jelleggel alkalmazták. A védelmi módszerek kategóriáit tekintve két szintet különböztettek meg: kiemelten védett és védett.

A rendszerváltás előtt a különleges ellátásra jogosultak egészségügyi szolgáltatásának ambuláns és fekvőágyas hátterét a Központi Állami Kórház (Kútvölgyi Kórház) biztosította. A sürgősségi mentőellátást kizárólagosan az Országos Mentőszolgálat (OMSZ) látta el, amely főigazgatói és adott esetben szolgálatvezetői hatáskör volt. A vidéki biztosítások esetén az OMSZ segítségére volt a BM Központi Kórház és a Magyar Néphadsereg I. Katonai Kórház mentőegysége.

A rendszerváltás után a Kormányőrség kezdeményezésére a védett vezetőkkel kapcsolatos egészségügyi biztosítási feladatokat a Népjóléti Minisztérium szakmai koordinációjával alakítottuk ki. Az előkészítő munkában részt vettek a Külügyminisztérium és a Nemzetbiztonsági Hivatal érintett területei is. Így az újonnan kialakított és követett gyakorlat 1992-re előírt szabályrendszerre állt össze.

A rendszerváltás után a védett vezetők légi szállítása egyedi megállapodásokkal történt. 1992-ben kidolgoztuk a kiemelten védett és védett vezetők kormányzati légi utazásaira vonatkozó komplex együttműködési tervet.

Az 1994. évi országgyűlési választásokat megelőzően a politikai pártok megválasztották miniszterelnök-jelöltjüket. Mivel erre a korábbi választásoknál nem volt példa, ezért az amerikai mintát, nemzetközi gyakorlatot vettük alapul. Vezetői felhatalmazás alapján felajánlottuk a kampány kezdetén a nagypártok miniszterelnök-jelöltjei részére a védelmet a választási kampány idejére. A felkínált lehetőséggel az érintett politikusok egyike sem élt.

Objektumvédelem

1990 előtt az Objektumbiztosító Osztály feladata volt szervezni, irányítani és ellenőrizni a hatáskörébe tartozó objektumok őrzését és védelmét. Feladata volt továbbá az ideiglenesen biztosításra kijelölt épületek, repülőgépek stb. őrzése. Az esetlegesen felmerülő veszélyek elhárítása céljából meg kellett ismernie a hatáskörébe utalt objektumok területi elhelyezését és sajátosságait, valamint az oda vezető útvonalakat. Meghatározott időközönként ellenőrizni kellett a szolgálati feladatok ellátásához szükséges anyagi és technikai felszereléseket, a kiadott fegyverzetet, a harckészültség állapotát. Ez az osztály

látta el továbbá a hatáskörébe tartozó, őrzött objektumokban a tudakozó és eligazító, be-ki léptető szolgálatot is.

Az Objektumbiztosító Osztály rendszeresített létszáma 719 fő volt, amely az alábbi objektumok védelmét látta el:

- az állami objektumok: Országház, kormányvendégházak, Külügyminisztérium, Országos Tervhivatal, pártüdülő (Balatonaliga), az MSZMP KB épülete (a mai Képviselői Irodaház);
- belügyi objektumok (8 épület);
- titkosszolgálati objektumok (6 épület);
- külképviseleti objektumok (8 állandó és 51 járőrözött objektum);
- az állam legfelsőbb vezetése rendkívüli időszakban történő elhelyezésének és munkavégzésének helyszínéül szolgáló „K” objektumok.

Az objektumok őrzésére a technikai védelem mellett álló őrhellyel és járőrözéssel, egyes helyeken kutyás szolgálattal megerősítve került sor.

Az objektumőrzés mellett be- és kiléptetést, díszelgést, a „K” (kormány) repülőgép őrzését, látogatók kísérését, az Országház helyszínbiztosítását, delegációk szálláshelyeinek őrzését, felbontás nélküli (röntgen) levél- és csomagátvizsgálást, egyes épületekben tudakozó-eligazító jellegű feladatokat is végeztek.

A rendszerváltás után objektumvédelmi területen a feladatok alapvetően nem változtak. Az új vezetési filozófia a technikai fejlesztéseket helyezte előtérbe, ami az objektumvédelem területén is megvalósult.

A külföldi utazások során, a protokolláris rendezvények alkalmával azt tapasztaltuk, hogy az adott ország történelmének meghatározó szakaszában viselt korabeli egyenruhákban díszlegnek a katonák, rendőrök. Mivel a Kormányőrség jogelődjeinek története régóta a kutatások középpontjában volt, ezért – hosszas előkészítés során – javaslatunkra Boross Péter belügyminiszter támogatásával, valamint a közjogi méltóságok – Göncz Árpád köztársasági elnök, Antall József miniszterelnök, Szabad György országgyűlés elnök – véleményének kikérésével, 1992. március 15-én a Kormányőrségen belül megalakult a Díszőrség. Feladata az Országházban, magas rangú vendégek érkezésekor, a díszelgési és protokolláris feladatok ellátása volt.¹⁹ A díszöltözet kiválasztásánál törekedtünk a nemzeti hagyományokat méltó módon tükröző ruházat kiválasztására. Így esett a választás az 1920–1944 között rendszeresített Magyar Királyi Testőrség egyenruhájára, amelynek a Hadtörténeti Intézet és Múzeum egykori testőrök egyenruházatát kutató történészeinek szakmai véleménye alapján készítettük elő a rendszeresítését. Az új díszöltözet hazai alapanyagból, az adott kor öltözködési szokásainak figyelembevételével készült. A díszlegységet díszőri feladatok ellátására a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke és a miniszterelnök, valamint az általuk megbízott személy rendelhette ki. A díszegyenruha kiállta az idők próbáját, ma is ez funkcionál a Készenléti Rendőrség díszegyenruhájaként.

¹⁹ 6/1992. sz. MK Kormányőrség parancsnokának intézkedése a díszőri szolgálat bevezetéséről. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0005-0006/1992.)

Informatikával támogatott műveleti tevékenység

A rendszerváltást megelőzően a Kormányórság biztosítási gyakorlata megfelelt a kor és az ország társadalmi, politikai berendezkedéséből fakadó elvárásoknak. A biztosításokra általánosságban jellemző volt a kialakult sémákhoz való ragaszkodás. A társszervekkel történő együttműködés inkább informális jellegű volt, sok esetben személyes kapcsolatokon alapult.

Az 1990-es évek átalakulásaihoz kapcsolódóan a Kormányórság szakmai feladatai minőségileg megváltoztak, és mennyiségileg is jelentősen megnövekedtek. A működés és a megalapozott szakmai döntések egyik záloga a szervezet zökkenőmentes és hatékony együttműködéseinek megőrzése és fenntartása, amely a hiteles információk gyors és biztonságos megszerzésére irányult. A folyamat másik oldala a szervezet és a személyi állomány belső kohéziójának megőrzése volt, ami a szervezeti átalakítások, személyi változtatások és a feladatrendszer bővülése jelentette kihívások ellenére is sikeresnek tekinthető. Mindez hozzájárult a folyamatok automatizálásához, valamint közösen használható tudásbázisok létrehozásához, ahol az információ rögzítése a keletkezés helyén történik.

A korábbihoz képest jelentős mértékben megnőtt a Magyarországra látogató külföldi védett és kiemelten védett személyek száma. A vizsgált időszak legkiemelkedőbb eseménye biztosítási és egyéb szempontból – egyben a legbonyolultabb műveleti tevékenységgel járó feladat – Szent II. János Pál pápa 1991. augusztusi magyarországi látogatása volt.²⁰ A kihívásokra sokoldalúan fel kellett készülni. A munka fontos területe volt a biztosítási feladatok egységes, rendszerszerű kategorizálása, illetve az ehhez illeszkedő, a biztosítás során alkalmazandó erők, eszközök és módszerek kimunkálása.

Az 1992. évben szabályozó parancsnoki intézkedés²¹ rendelkezett az egyes veszélyeztetettségi és biztosítási szintek meghatározásáról, valamint az ezekhez igazodó műveleti támogatás módjáról és mértékéről, amely módosította a 20/1991. sz. parancsnoki intézkedést.²²

Az egyes veszélyeztetettségi szinteket az alábbiak szerint határozták meg.

- Alapveszélyeztetettség: az az alaphelyzet, amikor sem a biztosított személy ellen irányuló támadásra, sem az adott rendezvény megzavarásának szándékára utaló információ nem kerül felszínre, a biztosítást csupán az adott vezető funkciója, illetve külföldi vezető (delegáció) esetén a kölcsönösség elve teszi indokolttá.
- Fokozott veszélyeztetettség: a biztosított személy (delegáció) elleni támadás, illetve az adott rendezvény megzavarásának szándékára utaló, az adott kül- vagy

²⁰ Az esemény részletes kifejtésére a *Kiemelt munkák* című fejezetben kerül sor.

²¹ 21/1992. sz. Köztársasági Örezred parancsnokának intézkedése a hazai és külföldi védett vezetők, delegációk biztosítása tervezésének, szervezésének hatásköri és illetékességi kérdéseiről. (Jelzet: HU MNL OL 0075-0005-0021/1992.)

²² 20/1991. sz. BM Kormányórság Parancsnokának intézkedése a hazai és külföldi védett vezetők, valamint delegációk biztosítása tervezésének, szervezésének hatásköri és illetékességi kérdéseiről. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-17 74-7/20/1991.)

belpolitikai, gazdasági szituációban és hangulatban nem ellenőrizhető vagy bizonyítható, de valószínűsíthető információ vált ismertté.

- Kiemelt veszélyeztetettség: támadásra, rendzavarásra vonatkozó konkrét információval rendelkezünk, a személy (személyek, illetve azok köre), valamint a végrehajtás körülményei valószínűsíthetőek, a végrehajtás feltételei adottak.

Az egyes biztosítási szintekhez az alábbi műveleti támogatás kapcsolódott:

- „A” *alaphiztosítás*: személybiztosítás (1 fő biztonsági tiszt), technikai biztosítás (kiemelten védett vezető esetén igény szerint), utazásbiztosítás (biztonsági gépjármű és gépjárművezető, szükség esetén közlekedésbiztonsági intézkedések), lakás (munkahely, illetve szállás) biztosítása, őrzése, híradó biztosítás (az ebből adódó feladatok ellátása), programok helyszíneinek biztosítása, a megelőző védelem állandó háttértevékenységet folytat információgyűjtés szintjén. A biztosítás megszervezése és végrehajtása a Személyvédelmi Osztály feladata.
- „B” *biztosítás*: az „A” *alaphiztosításon* felül, a megelőző védelem igény szerint részt vesz az előkészítésben is, kiemelten védett vezetők programjainál igény szerint technikai (tűzszerész, vegyész) biztosítás. A biztosítás megszervezése a Személyvédelmi Osztály feladata.
- „C” *fokozott biztosítás*: az „A” és „B” *biztosításon* felül, technikai ellenőrzések (tűzszerészeti, élelmiszer-vegyészeti és biztonsági fotó, videó) végrehajtása, utazásbiztosítás szintjének emelése (biztonsági elő- és utánfutás, illetve kísérés szükség szerinti végrehajtása), programok helyszíneinek biztosítása, a helyi rendőri erők szükség szerinti bevonásával, a megelőző védelem előkészíti és részt vesz a külső biztosításban. Különleges módszerek, erők és eszközök alkalmazása. A biztosítás megszervezése a Műveleti Csoport feladata.

A működés hatékonyságának növelése érdekében – parancsnokhelyettesi alárendeltségben – Informatikai Alosztály jött létre, amely megerősített létszámmal váltotta fel a korábban meglévő Informatikai Csoportot, amelynek a feladata elsődlegesen a személyzeti és pénzügyi folyamatok segítése volt. Ez megegyezett az államigazgatási szervek hasonló gyakorlatával.

Az alaprendeltetés szerinti feladatok ellátását támogató informatikai rendszer alapját egy helyi számítógépes hálózat kialakítása jelentette, ennek szerveréhez kapcsolódtak az alaprendeltetést végző szervezeti egységekhez tartozó munkaállomások. Ezek száma és ezzel együtt a felhasználók száma a rendszer sikeres felállítását követően folyamatosan gyarapodott. A rendszer tervezését és kiépítését az új informatikai és a híradó szakterületek szakemberei végezték. Ezzel egyidejűleg kiadásra került az iratkezeléssel és a titokvédelemmel kapcsolatos szabályozás.²³

A fiatal informatikai terület, szorosan együttműködve a szakmai szervezeti egységgel létrehozta a későbbiekben Vezetői Információs Rendszerré (VIR) fejlődő számítógépes

²³ 9/1992. sz. a Köztársasági Őrezred parancsnokának intézkedése a számítógépes iratkezelésről és annak titokvédelemmel kapcsolatos szabályozásáról. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0005-0009/1992.)

programcsomagot. Az előkészítő tevékenység során felmérték és kijelölték a tárolandó információk körét, ezek védelmi szintjeit, valamint a feldolgozást végző területet is.

A lokális számítógépes kialakítás lehetőségeinek kihasználásával az alaprendeltetéshez kapcsolódó szervezeti egységek kijelölt és kiképzett munkatársai a munkaállomásaikon megkezdték az információk feldolgozását, és ezzel párhuzamosan a szakmai vezetők részére megjelentek a döntések előkészítését támogató új információk.

A kialakított VIR egy szabad szöveges, képi információkat (fotók, térképek, helyszínrajzok) kezelni tudó adatbázisra épült, amelyben a felhasználók a tárolt adatokat a besorolásuk szerinti jogosultságuk alapján láthatták, olvashatták, javíthatták, illetve új anyagot írhattak. A rendszer automatikusan értesítést küldött a felhasználó(k) részére a dokumentumról, és rögzítette azok megtekintését.

A dokumentumok szótárak, dátumok alapján voltak elérhetőek, valamint rugalmasan szóra, szótöredékre lehetett keresni benne. Kezelte a teljes magyar ábécét, beleértve az elválasztott szavakat is. A keresés eredményeit – ebből is csak a felhasználó által látható dokumentumokat – megjelenítette, és szükség esetén a felhasználó továbbszerkeszthető gyűjteménybe menthette a találatokat. Kezelte a szavakra keresésnél a „*” és „?” helyettesítő karaktereket, ahol az első akárhány, a második egy karakter helyettesítését jelentette. A keresési idő már azon a számítógépparkon is 10 másodpercen belüli volt. A dokumentumba ágyazott képek pedig nevükre kattintás után megjelentek a felhasználó képernyőjén. Ezek a mai informatikai világban természetesnek tűnnek, de akkoriban, a '90-es évek karakteres „DOS-os” világában az újdonságot jelentették.

A rendszerben tárolt dokumentumokat alapvetően két nagy csoportba sorolhatjuk:

- a hazai védett vezetőkhoz kapcsolódó információk,
- nemzetközi delegációk látogatásához, illetve rendezvényeikhez kapcsolódó információk.

A szakmai területek az informatikai terület támogatásával rögzítették a feladataik ellátásához szükséges információkat, fényképeket, rajzokat, illetve elérhetőségi adatokat.

Az időközben létrehozott Értékelő Csoport rögzítette a szakmai munkát támogató sajtó- és egyéb információkat.

A dokumentumok frissítése után a VIR automatikusan értesítette a változásokról az érintett felhasználókat, és kiemelten jelezte a dokumentumban történt változásokat, ennek segítségével az információ áramlása hatékonyan felgyorsult.

A kiképzési terület a rendszerben rögzítette a kiképzéshez kapcsolódó dokumentumokat, ami segítette a munkatársak felkészülését, és egyszerűsítette a dokumentumokhoz való hozzáférést.

Megvalósításra került a Megelőző-védelmi Osztály munkatársai részére az előkészítő tevékenységüket támogató számítógépes online adatellenőrzés a BM számítóközpont adatbázisaiban – a megfelelő titkosítási rendszer alkalmazásával.

A Kormányórségnél is, mint a többi országos hatáskörű szervnél, 24 órás ügyelet működött. Az új szemléletű biztosítás, a feladatok jelentős számú és minőségű kibővülése, az eseményekre történő reagálás képessége szükségszerűen kikényszerítette a korábbi ügyeleti szolgálat átalakítását, informatikai és híradó szolgálati támogatással, amelynek

munkáját hatékonyan segítette a VIR, és lehetővé tette az aktuális információk gyors elérését.

Az 5/1994. sz. parancsnoki intézkedés²⁴ tartalmazta a Bevetési és Irányító Központ (BIK)²⁵ szolgálati utasítását. A BIK személyi összetétele, ahol 4 fő 24 órás beosztásban teljesített szolgálatot, az alábbiak szerint alakult:

- 1 fő bevetési és irányító parancsnok mint a szolgálat vezetője,
- 1 fő bevetési és irányító tisz, t,
- 2 fő technikus a rádió- és a vezetékes összeköttetés biztosítására, amelynek szakmai irányítását a Híradó Osztály látta el.

A napi tényleges szolgálat 08:00–08:00 óráig tartott. A szolgálat átadása, átvétele az Információs Osztály vezető intézkedése szerint történt. Az újszerű bevetés-irányítás egyedülálló volt a rendészeti területen. A kiemelt biztosítási feladatok végzése során a BIK állományát megerősítették a szakmai területek önálló döntésre felhatalmazott munkatársaival. A BIK vezető ügyelete az Információs Osztály alárendeltségében működött, és a parancsnok távollétében történt rendkívüli esemény bekövetkeztekor az elsődleges intézkedéseket teljes hatáskörrel meghozhatta.

A rendszerbe bevont szakmai területek:

- Parancsnokság és titkárság,
- Ügyeleti szolgálat,
- Személyvédelmi Főosztály,
- Objektumvédelmi Főosztály,
- Megelőző-Védelmi Osztály,
- Információs Osztály,
- Híradó Osztály,
- Kiképzési Osztály,
- Gazdasági Igazgatóság,
- Gépjármű Osztály
- Személyügyi és Munkaügyi Osztály.

A Bevetési és Irányítási Központot meglátogatta Kónya Imre belügyminiszter és a Rendőrség teljes vezetése.

Az informatikai terület egyéb fejlesztései támogatták, hatékonyabbá és egyszerűbbé tették a szakmai munkát.

- A rendezvényeken saját előállítású, a biztonságot kiemelten szolgáló kitűzők alkalmazásának bevezetésére került sor, ami a résztvevők, a vendégek, a média és a biztonsági szolgálat egyszerű, gyors és hatékony megkülönböztetését támogatta.

²⁴ 5/1994. sz. ORFK Köztársasági Őrezred parancsnoki intézkedés az ORFK Köztársasági Őrezred Bevetési és Irányító Központjának ideiglenes szolgálati utasítására. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-0017-0036-0001-0005/1994.)

²⁵ A BIK kialakítását követően meglátogatta a szervezeti egységet a belügyminiszter, az országos rendőrfőkapitány és más rendőri vezetők is. A látogatást követően állították fel tesztelési céllal a BRFK bevetési-irányítási szervezeti egységét a III. kerületi Rendőrkaptányáság épületének 2. emeletén.

A kitűzők egyedi grafikai elemes és feliratos, színes fényképes és hátteres, valamint mágnescsíkkal és beléptetőrendszerrel kombinált kivitelben készültek, amelyhez regisztrációs és beléptetőrendszer is tartozott.

- Rádióforgalom-nyilvántartó és -kezelő rendszer – az aktuális kódkártyának megfelelően vizuálisan jelenítette meg az aktuális rádióforgalmazást. Monitoron, illetve kivetítőn követhető volt a forgalmazók aktuális közleménye, ideje és ebből adódóan a helyzete.
- Számítógépes telefonkönyv kialakítására került sor, amely az elektronikus elérés mellett megvalósította a nyomtatott telefonkönyv előállítását is.

A szakmai terület észrevételei alapján a tárolt információkat folyamatosan pontosították, valamint azok körét rendszeresen bővítették. A Kormányőrség néhány év alatt informatikai szempontból a nyugati partnerszolgálatokkal azonos szinten helyezkedett el, ami a regionális keretek között, a kelet-közép-európai térségben kimagasló teljesítménynek volt mondható.

A közös információkezelés következtében előremutató szakmai megoldásként létrejött a műveleti tevékenységet koordináló csoport, amely az alaptevékenységet ellátó szolgálatok delegáltjaiból állt. A tevékenységét szabályozó kiadott parancsnoki utasítás rendelkezett a – „A”, „B”, „C” – biztosítási szintek és az ezekhez igazodó műveleti támogatás módjáról és mértékéről.²⁶

Az előkészítés fázisában újszerű kezdeményezésünk volt az úgynevezett műveleti értekezletek összehívása, amelyet a Kormányőrség koordinált. Ez a kiemelt „C” típusú biztosításokban részt vevő valamennyi belső és a Kormányőrséggel együttműködő külső szervezet – Rendőrség, Nemzetbiztonsági Hivatal, Külügyminisztérium, Népjelőti Minisztérium, Közlekedési Minisztérium – részvételével tartott megbeszélés lehetővé tette, hogy a feladatokat egységesen értelmezve, egymás tevékenységéről pontos információkkal rendelkezve, azt a lehető leghatékonyabban segítve végezzük. A műveleti értekezleten elhangzottakat az együttműködők között dokumentálták.

A műveleti munka következő fázisában a feladat-végrehajtás időtartamára az irányító törzs létrehozása és működtetése szintén újdonság volt. A törzsbe minden belső és együttműködő külső szervezet delegált olyan intézkedési jogkörrel felruházott vezető munkatársat, aki a kiemelt biztosítási feladatok végrehajtása során képes volt az azonnali információk megszerzésére, továbbítására, állandó és késedelem nélküli kapcsolatra az általa képviselt szervezet vezetőjével, ezáltal szükség szerint azonnali intézkedések kezdeményezésére, döntésekre. Az irányító törzs működéséhez természetesen nélkülözhetetlen volt a megfelelő informatikai és híradó háttér kiépítése, amelyet a törzs működésére nemzetközi színvonalon kialakított helyiségben telepítettek.

A műveleti tevékenységet végző egység kezdetben a parancsnok első helyettesének alárendeltségben, majd a szervezeti átszervezéseket követően az Információs Osztály

²⁶ 21/1992. sz. Köztársasági Örezred parancsnokának intézkedése a hazai és külföldi védett vezetők, delegációk biztosítása tervezésének, szervezésének hatásköri és illetékességi kérdéseiről. (Jelzet: HU MNL OL 0075-0005-0021/1992.)

szervezetén belül működött. Az informatikai rendszer hatékony működése szervezeti változást is hozott a Kormányőrség életében, amelynek következtében az Információs Osztály tevékenysége kiegészült a koordinációval, és így a kibővített feladatkör az alábbi szakmai területeket foglalta magába:

- Informatikai Alosztály,
- Műveleti és Értékelő Csoport,
- Bevetési és Irányító Központ.

Az Információs Osztály feladata volt többek között:

- az informatikai rendszer fejlesztése és üzemeltetése:
 - VIR és kapcsolódó rendszerek,
 - személyzeti rendszer,
 - pénzügyi és számviteli rendszerek;
- a biztosítások előkészítéséhez és végrehajtásához kapcsolódó egységes adminisztrációs feladatok elvégzése;
- szükség esetén műveleti értekezletek szervezése, illetve az ehhez kapcsolódó logisztikai háttér biztosítása;
- a kiemelt „C” típusú biztosítások esetén, a résztervek alapján egységes biztosítási tervek elkészítése, amely a szöveges információk mellett helyszíni fotókat és a biztosításhoz tartozó rajzokat is tartalmazta – amelyet az e célra alkalmazott rajzoló készített –, ezek a parancsnoki jóváhagyás után elektronikusan is elérhetővé váltak az érintettek számára a VIR-ben;
- kiemelt biztosítások alkalmával az irányító törzs működtetése;
- Bevetési és Irányító Központ működésének irányítása és szakmai felügyelete az 5/1994. számú parancsnoki intézkedés²⁷ alapján.

A Híradó és Biztonságtechnikai Osztályon belül, a Híradó Alosztály feladata volt a személyvédelmi és objektumvédelmi feladatok ellátásához szükséges vezetékes és vezeték nélküli kommunikáció biztosításán túl, a védett objektumok, a védett személyek rezidenciájának, lakásának vezetékes távközlési eszközeinek biztosítása és biztonságtechnikai rendszereinek telepítése, üzemeltetése.

A Híradó Alosztály üzemeltette továbbá az „Altáj” rádiótelefon-rendszer budapesti diszpécserközpontját, és kapcsolóközpontjának elemeit telepítette, a mobil készülékeket szervizelte. Az „Altáj” rendszer 1991 elején megszüntetésre került.

A rendszerváltás előtt a személyvédelmi területen a testőröknek nem volt kézi rádió-készüléke, csak a szolgálati gépjárműbe telepített BRG mobil készülék, illetve felsővezetői autóban üzemelő „Altáj” típusú rádiótelefonok.

A védett vezető körül szolgálatot teljesítő testőrök között semmilyen rádió-összeköttetés nem volt, rádióval kizárólag a helyszínen tartózkodó kormányőr vezető

²⁷ 5/1994. sz. ORFK Köztársasági Őrezred parancsnoki intézkedés az ORFK Köztársasági Őrezred Bevetési és Irányító Központjának ideiglenes szolgálati utasítására. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-0017-0036-0001-0005/1994.)

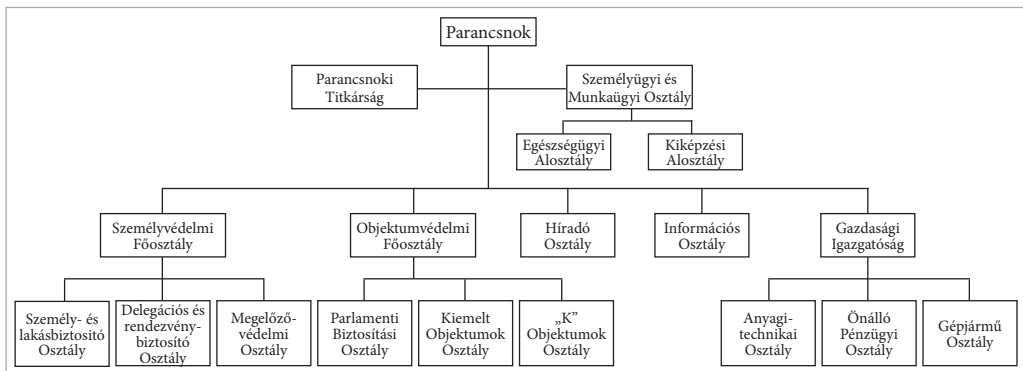
(helyszínparancsnok, biztosításparancsnok), egy, maximum kettő fő rendelkezett. Az objektumvédelemnél MAROS-B típusú készüléket használtak.

A rádióforgalmazás céljára a Kormányőrség részére négy szimplex frekvencia volt kijelölve. Az „országos” lefedettséget az ORFK Híradástechnikai Szolgálat rádió-táv-közlési központjaiban – Hármashatár-hegy (főközpont), Galyatető, Kab-hegy, Pécs–Misina-tető, Kiskunfélegyháza – telepített, a Kormányőrség diszpécserközpontjából távvezérelhető rádióállomások biztosították. A rádióközpontok által nem besugárzott területeken a Híradó Alosztály munkatársai kitelepült rádióállomások segítségével tették lehetővé a kapcsolattartást az Ügyelettel.

Társszervekkel az együttműködési csatornán (CR4) volt lehetőség az információ-cserére.

A delegációs konvojok rendőri előfutó gépkocsija alkalmas volt a rendőri és kormányőr frekvencián való egyidejű működésre is.

1991. első negyedében a személyvédelem részére Yeasu típusú kézirádiókat szereztek be, műveteli munkára alkalmas speciális fülhallgatóval. Ez alapvető változást eredményezett a személyvédelmi területen dolgozók munkavégzésében. Az általunk használt, a Galyatetőn, a Kab-hegyen, a pécsi Misina-tetőn, a Gerecsén és a budapesti Hármashatár-hegyen lévő távvezérelt szimplex rádióállomások segítségével kapcsolatot tartottak a Kormányőrség ügyeletével. A rendvédelem területén egyedül mi rendelkezünk ilyen átfogó hálózattal. Mivel a forgalmazás nyílt, kódolatlan volt, ezért az egyes biztosítási eseményekre egyedi kódkártyákat használtunk. Csoportvezetői beosztástól a Yeasu készülékek alkalmasak voltak belső telefonhálózat hívására is.



3. ábra: A Köztársasági Őrezred szervezeti struktúrája 1993. február 1-től

Forrás: a szerző szerkesztése

A rendszerváltást követően jelentős technikai fejlesztések történtek híradó területen is:

- A Kormányőrség belső telefonhálózata, központja és végkészülékei IP-alapúra álltak át.
- Korszerű számítógépes rádiókezelő rendszer került telepítésre.
- A rádió-diszpécserközpont a Bevetési és Irányító Központ szerves részévé vált, és korszerű, magas színvonalú körletben került elhelyezésre.

- A beérkező telefon- és rádióhívások azonnal visszahallgatható módon rögzítésre kerültek.
- A gépkocsik helyzetének követésére GPS útvonalkövető rendszer került alkalmazásra.
- A program- és szálláshelyek, rezidenciák, védett vezetői munkahelyek preventív technikai – akusztikust is beleértve – ellenőrzésére korszerű vizsgáló műszerek kerültek beszerzésre. A vizsgálatokat a Híradó és Biztonságtechnikai Osztály kijelölt szakemberei végezték.

Az új szemléletű szakmai irányítás, a fejlesztések és a szervezet életében bekövetkezett változások után (lásd 3. ábra) megvontuk az eltelt időszak mérlegét. Ennek egyik fő mozzanata volt a Köztársasági Őrezred középtávú fejlesztési koncepciójának (1993–1996) megalkotása. Ebben meghatároztuk a szakmai fejlődés irányait, a kiválasztás, a képzés módszereit, a technikai beszerzés ütemét.²⁸

A fent leírt műveleti tevékenység rendszere kisebb finomításokkal a Köztársasági Őrezred 2012. június 30-ával történő megszüntetéséig²⁹ fennmaradt.

Alaprendeltetést támogató területek

Az alaprendeltetés nyugodt és kiegyensúlyozott működése érdekében nélkülözhetetlen volt a funkcionális területek átalakítása, a szakszerű, modern működéshez elengedhetetlen feltételrendszer garantálása. A megváltozott körülmények a magasabb követelményeknek való megfelelés, a szakmai tevékenység új alapokra helyezését indokolta, hogy a korábbiak mellett egyes funkcionális területek (például: híradás) parancsnok-közvetlen irányítás alá kerüljenek.

Humánpolitika

A rendszerváltás idején a Kormányórság személyi állományának átlagéletkora 50 év volt. Különösen szembetűnő volt a hivatásos tisztek magas átlagéletkora a személyvédelem területén. Ennek többek között az volt az oka, hogy a politikai elit tagjainak közvetlen védelmét ellátó személyek kiválasztási szempontjai között meghatározó volt a megbízhatóság, az előző rendszerhez fűződő feltétlen elköteleződés. Emiatt a rendszerváltás pillanatában a védett vezetők körül biztosítási feladatot ellátók a hatályos jogszabályra³⁰ hivatkozással kérték öregségi nyugállományba helyezésüket, nem titkoltan politikai okok

²⁸ 36-27/2-1993 az ORFK Köztársasági Őrezred fejlesztési koncepciója 1993-1996. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-0017-0036-0027-0002/1993.)

²⁹ Megszüntető okirat a Köztársasági Őrezred beolvadással történő megszüntetéséről. Hivatalos Értesítő 2012. július 19. 30. szám, 5218.

³⁰ 1971. évi 10. törvényerejű rendelet a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról.

miatt. Hasonló helyzet állt elő az objektumvédelem területén is, ahol 1990. év végéig távozott az állomány több mint 20%-a.

A fentiekből fakadóan sürgősen meg kellett tehát oldani az állománytábla szerint mintegy 1200 fős szervezetnél számos feladatot:

- a szervezeti struktúra és a munkaszervezés elavult volt, változtatásra szorult, hiszen 1990 után erősödtek az ország nemzetközi, diplomáciai kapcsolatai, delegációk sokasága érkezett, amelyek tagjait védeni kellett, továbbá: létrejöttek a polgári demokrácia intézményei (Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék stb.), ahol szintén biztosítani kellett a személy- és objektumvédelmi feladatok ellátását;
- át kellett tekinteni a teljes állomány alkalmasságát szakmai, egészségügyi, kondicionális, pszichológiai szempontból – utóbbinak előfeltételét is meg kellett teremteni: létre kellett hozni a Pszichológiai Labort;
- 1991 végére az állománytáblát sikerült teljes mértékben feltölteni, ez mintegy 600 fő fluktuációja révén realizálódott;
- a személyvédelemnél az addig „második vonalban” lévőkhöz kerültek előtérbe, motivált, felkészült, dinamikus fiatal tisztek, akik nyitottak voltak az új ismeretek befogadására és annak gyakorlati végrehajtására; korábban is tapasztalható volt az állomány fiatalabb tagjainak részéről egyfajta szakmai megújulásra való igény, de a korábbi adminisztráció egyáltalán nem támogatta azokat;
- a tiszti utánpótlást a személyvédelmi területen úgy oldottuk meg, hogy a Rendőrtiszti Főiskola végzős hallgatói közül a számunkra legjobbakat kiválogattuk (ezt a fiatal tisztek megtiszteltetésnek tekintették);
- a BM Határőrséggel kitűnő kapcsolatot ápoltunk, ezért szisztematikusan válogattuk ki objektumvédelmi területre a leszerelt sorkatonák közül a tiszthelyettesi állományt;
- nagy hangsúlyt fektettünk az operatív feladatokat ellátó Megelőző-védelmi Osztály létrehozására és működtetésére, mivel ezt a feladatot a rendszerváltást megelőzően az állambiztonsági szervek végezték – diplomás, idegen nyelveket beszélő, külszolgálati tapasztalatokkal is rendelkező tisztek alkották ezt a formációt;
- a három évtizedes „állóvizet” a kiképzés területén is szükséges volt megmozdítani – az új kiképzési terv fontosabb elemei az alábbiak voltak: 1. taktikai elemek gyakorlása védett személy elleni támadás esetén, 2. delegációs munka szervezése és végrehajtása, 3. biztonsági gépjárművezetés, 4. küzdősportok, 5. taktikai lövészet.

Összességében elmondható, hogy 1991 végére a testület alaprendeltetését ellátó állomány (személyvédelem, objektumvédelem, megelőző védelem) területén az átlagéletkor 32 év, a teljes állomány tekintetében 43 év volt. Az állomány 50%-os cseréje a hatályos jogszabályokat betartva, humánusan történt. Szolgálati panasz nem volt, munkaügyi bíróságnál senki nem kért jogorvoslatot.

Képzés

A Kormányórség vezetése az 1980-as évek közepétől a világban egyre gyakrabban megjelenő terrorcselekmények tanulmányozása és elemzése során arra a következtetésre jutott, hogy a nemzetközi tapasztalatok felhasználásával törekedjen saját védelmi módszerei kialakítására. Ennek kidolgozása közben kezdte tanulmányozni és átértékelni a hazai viszonyok között kialakult személyvédelmi taktikát és módszereket. Ezekben a témakörökben megjelentek publikus és titkos tanulmányok. A Rendőrtiszti Főiskolára küldött hallgatók közül egyre többen hasonló szakmai témájú szakdolgozatot készítettek.

A rendszerváltást megelőzően a Kormányórség személyi állományának kiképzése éves terv alapján, szakmai területekre lebontva történt. A különböző szakterületek vezetői külön-külön határozták meg a szakmai igényeket. Ezek egészültek ki a központilag előírt tananyagokkal, ismeretekkel. A foglalkozások döntően előadások voltak, esetenként bemutatók vagy szakmai filmek vetítése egészítette ki.

A lökiképzést elősegítette a központi épület pincéjében a megfelelő méretű, biztonságos pisztolylőtér kialakítása. Az 1980-as évek közepén a rendőrség területén kifejlesztett „szituációs lőtér” eszközeit a testület vezetése átvette, a Kiképzési Alosztály a különböző szakmai igényeknek megfelelő lögyakorlatokat beépítette a kiképzési tervbe.

A védett vezetők és a delegációk szállítását végző gépkocsivezetők részére a Gépjármű Alosztály a konvojban történő vezetést begyakorló oktatást tartott különböző körülmények között. Volt, amikor ebbe bevonták a delegációk alkalmával közreműködő motoros díszkíséret rendőreit is. A téli havas-jeges útviszonyokra készülve szerveztek vezetési gyakorlatot csúszóssá tett útszakaszon.

A Helyszínbiztosító Osztály állománya kiképzésének részét képezte az önvédelmi és támadást elhárító fogások gyakorlása. Összességében elmondható, hogy a képzés statikus részekből tevődött össze, nem alkotott koherens egységet, nélkülözte az életszerű, dinamikus, gyakorlatorientált megoldásokat.

A szakmai munka területén 1990 végén, a rendszerváltást követően elkezdődött az útke-resés a nyugati szolgálatok taktikai, metodikai gyakorlati alkalmazásainak irányába. Ezek a folyamatok a Magyarországra akkreditált, biztonsági kérdésekben illetékes diplomatákkal és rendőrállásokkal folytatott párbeszédre és együttműködésre keresztül valósultak meg.

A rendszerváltást követően a kiképzés alapfilozófiája jelentős mértékben átalakult. A széles körű technikai fejlesztések, a nagyszámú külföldi tanulmányutak (amerikai, német, angol, francia, izraeli) tapasztalatainak levonása után a hazai körülményeket figyelembe véve kialakítottuk a korszerű, gyakorlatorientált, szituációkat modellező, diszkrét, de határozott védelemre felkészítő képzési rendszert. A képzés elemei a korábbi statikus, zömében elméleti síkról áttevődtek a dinamikus elemek komplex alkalmazásának irányába. Erre a folyamatra a koronát az 1993. évben Tökölön, a személyvédelmi feladatokra építve, több rendőri terület részvételével megtartott bemutató tette fel, ahol különböző személyvédelmi és menekítési szituációkat dolgoztunk fel. Az általunk megírt forгатókönyv szerint öt menekítési szisztémát modelleztünk:

- védett vezetői konvoj gyanús személyeket és gépjárművet észlel, az elő- és utánfutó gépjármű védelmi manőverezésével haladnak tovább;

- védett vezetői konvojt spontán tömeg akadályozza a továbbhaladásban, a biztosítás parancsnoka elrendeli a G-forduló végrehajtását, majd továbbhajt a konvoj;
- védett vezetői konvojt műszaki akadály gátolja a továbbhaladásban, ahol az előfutó gépkocsi menet közben felkészül és éket nyit a továbbhaladáshoz, majd folytatják útjukat;
- a védett vezető kíséretével megérkezik a program helyszínére, kiszáll az autóból, és üdvözlí a – Rendőrtiszti Főiskola 300 hallgatója által szimulált – tömeget, majd rövid idő után a tömeg hangulata megváltozik, és a kialakult helyzetben gépjárművel történő menekítésére kerül sor, miközben a közrendvédelmi erők könnygáz és vízágyú alkalmazásával oszlatják a tömeget;
- a védett vezetői konvoj útját áttörhetetlen akadály zárja el, a vezetőt biztonságba helyezzük, és helikopteres menekítést kérünk, a Rendőrség Különleges Szolgálat bevonásával a helyszín biztosítása és a menekítési szituáció befejeződik.

A gyakorlatot a Rendőri Ezred közrendvédelmi erői és a Rendőrség Különleges Szolgálat, a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói bevonásával hajtottuk végre. A meghívottak között volt a belügyminiszter, a rendőrség teljes vezetése és számos hazánkba akkreditált rendőrattasé.

A kiképzés korszerűsítése elengedhetetlen volt, és stabil alapot teremtett a szükséges színvonal eléréséhez. Az országban talán egyedülálló volt a „film lőterünk”, és az alaprendeltetésben szolgálatot teljesítőknél – elsősorban a személyvédelem területén – szinte korlátlan lehetőségük volt a szituációs gyakorlatok végzésében. Folyamatos volt a közelharc és fizikai állóképesség fejlesztése, szinten tartása.

Elkezdődött technikai eszközeink korszerűsítése a fegyverzet, a kiegészítő védelmi eszközök és a tűzszerészeti feladatellátás területein is. Új, korszerű híradótechnikát vezettünk be. Az eszközök modernnek, kicsik és kiváló hatékonyságúak voltak.

A társszervekkel történő együttműködés nehézségek nélküli rendjét a korábbi „szokásról” jogszabályi rendelkezésekkel biztosítottuk a hatékony munkavégzés érdekében.

Pszichológia

A rendszerváltás előtt a Kormányőrséghez jelentkező személyek felvétel előtti egészségügyi és pszichológiai vizsgálatát a BM Központi Kórház Pszichológiai Alkalmasságvizsgáló Osztálya végezte.

A rendszerváltást követően jelentősen megnövekedett és egyre bonyolultabb biztosítási feladatok indokolták egy pszichológiai labor kialakításának szükségességét, a kiválasztási feladatok szakszerűbb megalapozottságát és az állománycsoportok munkájának jobb megismerését. Ennek érdekében 1993. április 1-jén a módosított állománytábla szerint megkezdte működését a Köztársasági Őrezred Pszichológiai Laboratóriuma. A szakmai alapok lerakása Imre Csaba klinikai szakpszichológushoz, az új szervezeti elem első vezetőjéhez kapcsolódik, aki addig a BM Központi Kórház Pszichológiai

Alkalmasságvizsgáló Osztály vezető munkatársa volt. Hozzá csatlakozott egy hónappal később egy fő pszichológiai szakasszisztens.

A Belügyminisztériumban a korábbi vizsgálati szempontok a jelöltek esetében az alkalmatlanság kizárására szorítkoztak, amely a szervezetre szabott konkrét kompetencia-térkép felállítása nélkül az általános minimumra korlátozódott. Az új megközelítésünkben az alaprendeltetésből fakadó feladatok ellátásához szervezeten belül négy állománycsoportot alakítottunk ki: testőr, objektumőr, tűzszerész, valamint gépkocsivezető. Tehát az alapgondolat teljes egészében megegyezik a ma is elfogadott kompetenciaalapú kiválasztással, ahol nem alkalmatlanságot zárunk ki, hanem alkalmasságot vizsgálunk.

A fentiek érdekében az adott pozícióhoz megkövetelhető alkalmassági profil kialakítása céljából a pszichológus huzamosabb időn keresztül figyelte az állománycsoportokon belül a kiválasztott személy(ek) munkáját, felmérte a behatásokra adott reakciókat, vizsgálta a körülményeket, speciális tulajdonságokat keresett a tevékenység végzéséhez. Törekedett arra, hogy a négy állománycsoporttal szemben támasztott követelményeket meghatározza, definiálja. Miután az állománycsoportokkal szemben támasztott követelményeket meghatározták, a parancsnoki jóváhagyást követően, ezekre tekintettel megtörtént a műszeres vizsgálatokhoz szükséges eszközök beszerzése. A beszerzéshez biztosított anyagi forrás a korábban megszokottakhoz képest és a kor viszonyaira tekintettel kiemelkedően magas volt.

A pszichológiai vizsgálat metódusa részben személyiségvizsgálatra, részben intelligenciavizsgálatra épült, kiemelve a képességek közül a figyelemvizsgálatokat.

A személyiségvizsgálat egyszerűbb, inkább a munkapszichológiában használatos módszerekből állt. Ezek könnyen értékelhető kérdőívek voltak (például a freiburgi személyiség kérdőív vagy a kaliforniai pszichológiai kérdőív), amelyek segítséget adtak a jelölt jobb megismeréséhez, de mélységében nem adtak elég ismeretet. Az előbbi módszereket munkapszichológusok vették fel a készletbe, ugyanakkor szükségét láttuk a klinikai szakpszichológiában használatos mélyinterjú, azaz exploráció felhasználásának, mert ez választ adhatott olyan kérdésekre, mint a bűnözési hajlam, a kudarcátűrés, a gyermekkori és felnőttkori kudarcok feldolgozása, kötődési készség, pályamotiváció stb.

Az intelligenciavizsgálat is egyszerű volt, ide sorolható a Benton-, az Eysenck-teszt.

A figyelemvizsgálatok kiemelt fontosságára tekintettel jelentősen bővíteni kellett a repertoárt. Tehát a Révész–Nagy-tesztet, a Pieron-tesztet, valamint a d2-tesztet műszeres vizsgálatokkal egészítettük ki. A műszereket a Struktúra Műszer Kft. készítette.³¹ A műszerek azért voltak jól használhatók, mert a gép rögtön kiértékelte a teljesítményt, a vizsgálat tetszés szerint megismételhető volt.

A tesztpark a fent ismertetettekkel együtt a következő volt:

- a személyiségvizsgálat (azaz a személyes tulajdonságok összessége) hangsúlyát áttolódott az explorációra;
- az intelligenciavizsgálatra maradt a Benton- és az Eysenck-teszt;

³¹ Ez utóbbi 2007-ben beszüntette tevékenységét, ugyanis a munkalélektan az üzemek és az üzemi laboratóriumok leépülésével kereslet nélkül maradt.

- a figyelemvizsgálat a d2 mellett a műszerekre alapult. Lényege, hogy a vizsgálnak felvillanó gombokat kellett pontosan lenyomnia. A hibátlanságból és a gyorsaságból lehet következtetni a figyelem tartósságára, pontosságára és erősségére. Ez mind nagyon fontos az objektumőri és a biztonsági tiszti munkában. A műszerek segítségével mindez fejleszthető és kontrollálható az évenként elvégzett szűrővizsgálatok alkalmával. A pontok helyét az ismételések során nem lehet megtanulni, mert a táblák cserélhetőek. A vizsgálat alkalmas a monotóniatűrés kimutatására is.

Egyéb műszeres vizsgálatok:

- Stabilometer: az egyensúlyérzéklet vizsgálja, s az eredményt görbén mutatja. Fontos a lövészetnél, a magabiztosság kimutatására, s a továbbképzésben is szerepe van.
- Tremormérő: a kézremegést vizsgálja. Befolyásolja a testi állapotot, a nyugalom. Szintén a lövészet esetében van nagy szerepe, de pszichológiai nyugtató kezelésben is jól kontrollál.

Ezek a vizsgálatok tehát már nemcsak az alkalmasságot-alkalmatlanságot, hanem a gyakorlottságot, kiképzettséget is mérték, sőt elősegítették.

A pszichológus további feladatai voltak, amelyek a munka közben derültek ki:

- Előadások tartása objektumőri, biztonsági tiszti tanfolyamokon és továbbképzéseken; a pszichológus, munkájukat megismerve, megfigyelve, az őket érintő tanfolyamokat végighallgatva s a delegációs munkában részt véve a munka pszichológiai vetületeit visszatükrözte, kérdéseikre válaszolt.
- Segítségadás pszichológiai elakadások, nehézségek tisztázásában; akár nyugtató kezelésekkel (például autogén tréning), akár parancsnokaikkal konzultálva.
- Telefonok és levelek minősítése: fenyegető, oltalmazó jellegű, komoly fenyegetést tartalmazó levelek azonosítása, a levélíró személyének kiderítése, amennyiben a levél megoldandó krízishelyzetet tartalmaz, a megoldás segítése.

Tekintettel arra, hogy a Kormányőrség teljes állományának egészségügyi és pszichológiai vonatkozású szűrésére nem került sor, a Köztársasági Őrezred alapfeladatainak ellátásában közvetlenül érintett állomány beosztásra alkalmasságának felmérése a BM Kórház és Intézményei közreműködésével valósult meg.³² A felmérés területei többek között a fizikai állóképesség szintje, az egészségügyi állapot és a pszichológiai alkalmasság volt. A felmérés célja átfogó képet alkotni a személyi állomány aktuális állapotáról, a megnövekedett szakmai feladatok miatti terhelhetőségéről. Az átfogó felmérés a rendvédelem területére nem volt jellemző, azonban az érintett munkatársak a szervezetről örömmel fogadták.

Ez a tevékenység 1997. június 30-áig tartott, amikor a rendőrség valamennyi pszichológus beosztásban lévő alkalmazottat az orvosok alá sorolt.

³² 11/1992. sz. Köztársasági Őrezred parancsnoki intézkedése. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0005-0011/1992.)

Gazdaság

Több mint ötéves épületfelújítást, korszerűsítést követően, 1987. évben a Kormányórség visszaköltözött a Honvéd utcai objektumba, mivel azt megelőzően az állomány négy különböző épületben kapott elhelyezést.

A költségvetés 1988-ban az 1984. évihez képest több mint 70%-kal emelkedett. A jelentősen javuló költségvetés ekkor már biztosította a szociális juttatások keretében például a nagycsaládok és a gyermekeiket egyedül nevelő szülők támogatását. A rászorulóknak beiskolázási segínyt biztosítottak. A jutalmazási keret is jelentősen emelkedett. Ezekben az években egy-két kisebb átszervezés is megtörtént a gazdálkodási szakterületen belül, amely jobb átláthatóságot, a gazdálkodás eredményeinek és hiányosságainak feltárását segítette. Rámutatott a kitűzött célok megvalósítását akadályozó tényezőkre. Ilyen körülmények között érkezett a Kormányórség a rendszerváltás időpontjához.

A rendszerváltást követően a Kormányórséggel mint szervezettel kapcsolatos követelmények is jelentősen változtak, kibővültek. Ezekhez a változásokhoz, növekvő elvárásokhoz a már megerősödött anyagi, technikai, gépjármű, pénzügyi ellátási területeink, a Gazdasági Igazgatóság szervezeti felállása, szakmai felkészültsége és az évről évre tovább erősödő költségvetés megbízhatóan tudta finanszírozni az alaptevékenység kibővült feladatainak ellátását.

A rendszerváltás előtti erőfeszítéseknek, különös tekintettel az 1990. évet megelőző három év fejlődésére, jelentős pozitív következményei voltak az 1990-es évre és az utána következő évekre egyaránt. 1991-től a Kormányórség vezetése a megváltozott körülmények hatására a Gazdasági Igazgatóság munkájának nagyobb figyelmet szentelt. Erre az időpontra a szervezet jelentősen megemelkedett éves költségvetésével, valamint a szakmai felkészültség lényeges erősödésével a Kormányórség lépést tudott tartani. 1991-ben a jó gazdálkodás eredményeképp a teljes személyi állomány 13., 14. és 15. havi jutalomban részesült. Az új helyzetbe került személyvédelmi, objektumvédelmi szolgálatokkal kapcsolatos fejlesztéseket kiemelt figyelem kísérte. A gépjárműparkban már amortizálódott gépjárművek cseréje Ladáról Volkswagenre megtörtént. Ezekben az években először a legkorszerűbb golyóálló mellények, valamint tűzszerész kapuk és csomagátvizsgáló berendezések beszerzése 1992 végéig befejeződött. A hazai és külföldi védett vezetők biztosítása során a Kormányórség páncélozott gépjárművet is használt. Az első beszerzésére 1984. évben, a második beszerzésére 1985. évben került sor. Mivel ezek a gépjárművek nem biztosítottak teljes körű védelmet, ezért 1992. évben megrendeltük a stuttgarti Mercedes gyárból a korszerű követelményeknek megfelelő páncélozott padlózattal ellátott Mercedes típusú gépjárművet, amely akkor a legkorszerűbbnek számított.

A szakmai feladatok informatikai támogatásának biztosítása jelentős beruházásokat igényelt a számítástechnikai eszközök beszerzése terén.

A Honvéd utcai központi épület alagsorában a BM legkorszerűbb lőterét alakítottuk ki. Fegyverműhelyünk is jelentősen megújult. Önkiszolgáló éttermünk alapvetően átalakult, a legkorszerűbb főző- és sütőtechnikai eszközökkel lett felszerelve. A központi épület biztosította az új szervezeti egységek jó színvonalú elhelyezését, továbbá korszerű orvosi rendelő kialakítását.

Nemzetközi kapcsolatok

A rendszerváltást megelőzően a Kormányórségnek gyakorlatilag nem voltak nemzetközi kapcsolatai, sem hivatalos, sem informális szinten. A külföldi társszolgálatokkal történő együttműködés egy-egy konkrét biztosítási feladat kapcsán valósult meg, de ezen túlmenően a kapcsolattartást inkább a kölcsönös gyanakvás jellemezte. Érdekes módon ez még az úgynevezett „baráti” országok viszonyában is jellemző volt.

A rendszerváltást követően nemcsak a magyar társadalom és ezen belül a rendvédelmi szolgálatok lehetőségei nyíltak meg a külföldi szervezetekkel történő kapcsolatra, de a külföldi szolgálatok is nagy érdeklődést mutattak irányunkban, és nyitottak voltak az együttműködésre. Nem túlzás, hogy szolgálatunk életében történelmi jelentőségű volt az a lehetőség, amelynek keretében – többek között – a DSS meghívására 1991-ben és 1992-ben egy-egy kiképzési programon vehettünk részt partnerszervezetünk arizonai kiképzőbázisán. Első ízben tapasztalhattunk meg egy külföldi szolgálattal és annak képviselőivel történő közvetlen, nyitott, kötöttségektől mentes együttműködést. Itt ismerhettük meg egy modern nyugati kiképzési rendszer jellemzőit, annak tematikáját, módszereit. Az elsajátított magyar viszonyok közötti alkalmazásához persze figyelembe kellett vennünk a két ország eltérő jogi és társadalmi környezetéből adódó különbségeket.

Európában, a környező országokban és hazánkban a társadalmi, gazdasági és politikai változások új kihívásokat jelentettek, és egyben új lehetőségeket is teremtettek a védelmi-biztonsági szolgálatok kapcsolatrendszerének bővülésére, amelyre addig legfeljebb a zárkózott és sokszor titkolt bilaterális kapcsolatok voltak jellemzőek.

1992-ben XVI. Károly Gusztáv svéd király hivatalos látogatásra érkezett Magyarországra. A látogatás előkészítése során tárgyaltam Bert Melénnel, a svéd királyi biztonsági szolgálat vezetőjével, és egyeztettük a látogatás programját. Későbbi, kötetlen beszélgetés alkalmával sok szó esett az Olaf Palme svéd miniszterelnök ellen elkövetett merényletről, és elemeztük annak vizsgálati tapasztalatait. Ekkor vettem fel szükségességét egy nagyobb, átfogóbb, kontinentális – a védelmi és biztonsági szolgálatok vezetői közötti – együttműködésnek; a szakmai munka megkönnyítése, egymás jobb megismerése érdekében. Bert Melén megemlítette, hogy a királyi biztonsági szolgálatok rendszeresen informálisan találkoznak, egyeztetnek az uralkodók biztosításával kapcsolatos feladatokról. A közösen kezdeményezett nemzetközi találkozó megszervezésében Bert Melén igazgatón kívül sokat tett Rolf Schatzmann, a svájci biztonsági szolgálat igazgatója is. A két kollégát 1992 végén meghívtam Magyarországra. Ekkor felvázoltam a potenciális találkozó körülményeit, a tervezett programstruktúrát, amely az alábbi témakörökre terjedt ki:

- az adott ország védelmi-biztonsági szolgálatának bemutatása, speciális vonásai;
- védett személyek és objektumok veszélyeztetettségi szintjének, terrorfenyegetettségének azonos elveken történő értékelése;
- gyakorlati tapasztalatokon alapuló ajánlások megfogalmazása, közös munkaelvek, azonos terminológiák kidolgozása;
- többoldalú együttműködés lehetőségének kutatása, előkészítése, koordinálása.

A fenti kérdéskörökkel indult meg a találkozó szervezésének folyamata, lebonyolítása, majd történt meg a záródokumentum elfogadása.



4. ábra: Csoportkép a védelmi-biztonsági szolgálatok találkozásáról

Forrás: Köztársasági Őrezred, fotólabor

1993-ban rendkívül alapos előkészítést követően a Köztársasági Őrezred kezdeményezésére Budapesten, a Béla király úti kormányvendégházban (B-250) rendeztük meg a védelmi-biztonsági szolgálatok találkozóját, amelyre 27 ország 32 biztonsági szolgálata fogadta el meghívásunkat. Miután köszöntöttem a megjelenteket, felkértem Pintér Sándor r. altábornagy országos rendőrfőkapitányt a konferencia megnyitására, aki beszédében utalt a találkozó időszerűségére, mert a növekvő diplomáciai tevékenység terhet ró a védelmi-biztonsági szolgálatokra. Hangsúlyozta, hogy a terrorizmus növekvő aktivitásának célpontjai az ország közhatalmát és szuverenitását személyükben magukban hordozó vezetők, illetve objektumok. Kiemelte, hogy e szolgálatok operatív együttműködése növeli a védelem hatékonyságát. Boross Péter belügyminiszter beszédében hangsúlyozta és szükségesnek tartotta azt, hogy a nagy tapasztalatokkal rendelkező szolgálatok adják át ismereteiket azoknak, akik demokratikus körülmények között még rövid ideje teljesítik e fáradságos és nemes hivatást. Üdvözölte az ötletet, amely létrehozta e találkozást.

Ez alapozta meg a védelmi és biztonsági szolgálatok világméretű együttműködését, amely két későbbi (1995: Svájc, 1997: Szlovákia) találkozót követően 1998-ban Izraelben

formálisan is megalakult *Association of Personal Protection Services* (Személyvédelmi Szolgálatok Szövetsége, APPS) néven. Az APPS az első ilyen jellegű multilaterális szervezet, amely abból a felismerésből jött létre, hogy a védett személyeket is fenyegető nemzetközi terrorizmussal szemben csak a védelmi szolgálatok hatékony együttműködésével vehetjük fel a harcot. Az azóta 60 ország és nemzetközi szervezet biztonsági szolgálatát tömörítő szövetség kitűnő példát mutat eltérő politikai rendszerű, sokszor nem is kimondottan baráti viszonyban lévő országok biztonsági szolgálatainak együttműködésére a kölcsönös előnyök alapján. Az APPS alapszabálya kimondja, hogy a tagállamok 18 havonta rendezik meg konferenciájukat, amelyen kötelező a részvétel. Bár az APPS multilaterális szervezet, a konferenciák kitűnő lehetőséget teremtenek bilaterális kapcsolatok kialakítására is, amely sok esetben megkönnyíti a különböző országok biztonsági szolgálatai között az együttműködést azonnali intézkedést igénylő ügyekben, de lehetőséget ad két- és többoldalú együttműködésre is, például képzési területen.

Az APPS példája minden bizonnyal hatással volt az Európai Unióra, amely már egy politikai döntést követően a 2002/956/JHA (2002. november 28.) sz. Tanácsi Határozat I. cikkelye szerint létrehozta az Európai Hálózat a Közszerelők Védelmére (*European Network for Protection of Public Figures*, ENPPF) szervezetét, amelynek uniós csatlakozásunkat követően mi is tagjává váltunk. Ez a fentiekből adódóan egy szorosabb, a tagállamok biztonsági szolgálatainak együttműködését már jogi eszközökkel is szabályozó szervezet. Ennek érdekében kidolgoztak egy kézikönyvet, amely a „Chiasmus” rendszer segítségével lehetővé teszi a tagállamok kontaktpontjai közötti titkosított kommunikációt, és így a lassú, bürokratikus ügyintézés mellőzését.

A Köztársasági Őrezred (többek között a fenti két szervezeti tagságából adódó lehetőségeket is kihasználva) nagyon kiterjedt bilaterális kapcsolatrendszer alakított ki. A világ meghatározó biztonsági szolgálatain kívül rendszeres, sokrétű kapcsolatot alakítottunk ki a szomszédos országok szervezeteivel is. A személyes találkozók, egymás tevékenységének megismerését szolgáló látogatások gyakran mással nem pótolható együttműködést eredményeztek a napi biztosítási feladatok végrehajtásában.

A fent vázolt nemzetközi kapcsolatrendszer nagyban hozzájárult az Európai Unió Tanácsának 2011 I. félévében megrendezett magyar soros elnökség magyarországi programjainak, illetve a Justus Lipsius épület biztosításának sikerességéhez az állam- és kormányfői csúcstalálkozók alkalmával.

Kiemelt munkák

A több száz végrehajtott feladat közül két – kiemelt biztosítást igénylő – eseményt említenék, amely a Kormányórség életében még soha nem látott előkészítést, a végrehajtás fokozott diszkréciót, tapintatot, széles körű koordinációt és szakmai teljesítményt várt el a személyi állománytól. Az egyik Szent II. János Pál pápa magyarországi látogatása volt, a másik Antall József miniszterelnök temetése.

Az első olyan program, amelyet nyugodtan tekinthetünk a pápalátogatás bizonyos részletei előfutárának, Mindszenty József bíboros, Magyarország utolsó hercegprímása

hamvainak hazahozatala, és Esztergomban, a bazilika altemplomában történő végső elhelyezése volt 1991. május 4-én. Az eseményen Antall József miniszterelnök beszédet mondott, és a Kormány több tagja, az egyházi, társadalmi és kulturális élet számos szereplője is részt vett. A feladat azért volt különleges, mert korábban ehhez hasonló esemény egyházi koordinációval a Kormányórség történetében nem volt. Az állami és az egyházi vezetés rendszerváltás utáni első komolyabb együttműködését közel sem övezte olyan stabil politikai-társadalmi és nemzetközi környezet, amelyet optimálisnak lehetett volna nevezni, hiszen a szovjet csapatok még nem hagyták el Magyarország területét. Különös tekintettel arra, hogy a két intézmény közötti viszony a megelőző 40 évben nem volt éppen barátinak nevezhető. A szervezésnek úgy vágott neki az állami oldalon koordinációra kijelölt Kormányórség, hogy erre nem állt rendelkezésre korábbi intézményi vagy más állami szervtől átvehető szakmai tapasztalat. A Katolikus Tábori Püspökséget még nem hozták létre, így nem volt olyan szervezet, amely a kapcsolattartásban hathatósan segíthette volna a folyamatokat.

A rendkívül pragmatikus biztosítási tervekben és hatósági intézkedésekben gondolkodó állami oldalon jelentkező szempontrendszert kellett összeegyeztetni az egyházi oldalon jelentkező liturgikus és hitéleti szempontokat előtérbe helyező gondolkodással. Mindezt úgy, hogy az egyház korábbi tapasztalatát az állambiztonsági szervek egyházi reakció ellen irányuló elhárítása, valamint az Állami Egyházügyi Hivatal és jogutód szervezetei nem túl baráti működése határozta meg. Vagyis elmondható, hogy az együttműködés történelmi jelentőségű volt mindkét fél számára. A szervezésre vonatkozó eltérő szakmai szempontok akkori találkozása nem csupán újszerű élményt jelentett mindkét félnek, hanem jó tapasztalatot is, amely az állami-egyházi koordinációban megszervezett későbbi események olajozott végrehajtását³³ is megalapozta napjainkig. A hamvakat szállító konvoj közel 200 méteres volt, mivel az egyházi, az állami és a társadalmi elit közvetlenül szerette volna megtapasztalni az ünnepi hangulatot. A kijelölt útvonalon – Hegyeshalomtól Esztergomig – lakott településeken szinte lépésben lassítva, az út mindkét oldalán ünnepelő hívek kíséretében haladtunk. Győrben rövid liturgikus szertartásra megálltunk, majd ezt követően a tervezett időpontra Esztergomba megérkeztünk.³⁴

Szent II. János Pál pápa első látogatása Magyarországon

A szentatya magyarországi meghívásáról 1988-ban született egyházi és kormányzati döntés, amelyet a Szentszék 1989. július 6-án hozott nyilvánosságra. 1991 tavaszán megalakult a Nemzeti Előkészítő Bizottság (NEB), amelybe valamennyi biztonságért felelős tárca delegálta vezető beosztású szakértő munkatársát. A NEB elnöke Pálos Miklós, a Miniszterelnökség politikai államtitkára volt. Mivel a NEB nem operatív testület volt,

³³ Lásd a minden évben augusztus 20-án megtartott Szent Jobb-körmenet.

³⁴ 13/1991. a Magyar Köztársaság Kormányórsége mb. parancsnokának intézkedése a néhai Mindszenty bíboros hamvai temetésével, illetve II. János Pál pápa magyarországi látogatásával kapcsolatos teendőkre. (Jelzet: HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0007-0013/1991.)

nem sokkal később a belügyminiszter a pápalátogatás biztonságáért felelős miniszteri biztosnak nevezett ki, amely a belügyi ágazaton belül utasítási, ágazaton kívül pedig erős, a belügyminiszter nevében eljáró, koordinációs felhatalmazást jelentett.³⁵ A biztosításban érintett valamennyi terület feladatellátása a Kormányórság által biztosított közvetlen védelemre épült. Az egyházi vezetők részéről folyamatos, értékes támogatást kaptam, rendkívül konstruktívak voltak; Keresztes Szilárd, egykori hajdúdorogi megyéspüspök, Ternyák Csaba, a Pápai Magyar Intézet rektora, jelenleg egri érsek, Németh László atya, Paskai László bíboros akkori titkára, jelenleg pápai prelátus, továbbá a Szentszék részéről Roberto Tucci SJ, a Szentszék biztonságáért felelős vezetője.

Hosszas előkészítés után 1991. augusztus 16-án Szent II. János Pál pápa megérkezett Budapestre. Szállása az Apostoli Nunciatúra Gyimes utcai épületében volt. Látogatását nagy várakozás övezte szerte az egész országban, mindenki találkozni szeretett volna vele.

Ne feledjük el, hogy tíz évvel vagyunk a szentatya ellen elkövetett merénylet után. Déli szomszédjainknál instabil belpolitikai helyzet alakult ki: Jugoszlávia a szétesés határán, háborús cselekmények folynak, és belviszály dül, egy rakéta véletlenül becsapódik a Magyar Köztársaság területére. Keleten a Szovjetunió szétesése van folyamatban, a hatalomért Gorbacsov és Jelcin küzd.

A közvetlen védelem előkészítése érdekében a biztosításban érintett szervek vezető beosztású szakértő munkatársaiból létrehoztunk egy külön csoportot, akik gyűjtötték, elemezték és értékelték a beérkező információkat, a szentatya korábbi látogatásainak tapasztalatait.

Meghívtam az olasz partnerszolgálatot, tekintettel arra, hogy ők napi kapcsolatban voltak a Vatikán hasonló szervezetével. Kiutaztunk a pápalátogatás biztosítása kapcsán valamennyi érintett terület delegált képviselőjével Lengyelországba, a partnerszolgálatunkhoz, mivel a szentatya más országokhoz képest oda látogatott el legtöbbször.

A hivatalban lévő pápák közül Szent II. János Pál pápa volt az első, aki ellátogatott Magyarországra, érthető, hogy előzmények, tapasztalatok hiányában sokkal nagyobb figyelmet kellett fordítani a szervezésre. A környező országokban lévő belpolitikai bizonytalanság, a merénylet tizedik évfordulója, valamint az első látogatás felfokozott érdeklődést és várakozást jelentett valamennyi szervező számára, így a közvetlen biztosításért felelős Köztársasági Őrezred számára is. Tudtuk, hogy a szentatya a világ egyik legveszélyeztetettebb személye, és ennek ismeretében a lehető leggondosabban készültünk fel a látogatásra. Meg kellett értetni a biztosításban közvetlen részt vevőkkel, hogy a szentatya nem kizárólag különlegesen védett személy, hanem lelkipásztori látogatásra érkező egyházi vezető, s ezt mindenkinben tudatosítani kellett. A közvetlen személyvédelmi feladatok ellátására elkülönítettünk egy személybiztosítóból álló csapatot, akik a tököli repülőtér általunk használt zárt területén készültek fel a legkülönbözőbb biztosítási szituációkra. A programok alkalmával Budapesten belül gépjárműveket, a vidéki helyszínek között légi szállítást vettünk igénybe, kivéve az Esztergomból Budapestre

³⁵ 001/109/1991. sz. miniszteri biztosi kinevezés (a vizsgált időszakban a kinevezések a Hivatalos Értesítőben nem kerültek közzétételre).

történő hazaúton, ahol a Dunán, szárnyas hajón történt a szentatya utaztatása, amely jelentős biztosítási feladatbővülést eredményezett. Körültekintő, aprólékos egyeztetéseket folytattunk a helyszínek előkészítésénél az egyházi, az állami és a helyi szervekkel.



5. ábra: Szent II. János Pál szentmiséje (Esztergom, 1991. augusztus 16.)

Forrás: Diós István (szerk.): *A Szentatya Magyarországon*. Budapest, Szent István Társulat, 1991. 14.

A látogatás előtt főpróbát tartottunk, a helyszíneket kronológiai sorrendben modelleztük. A rendőri biztosításért Túrós András rendőr vezérőrnagy, a határőrségi biztosításért Bakondi György határőr ezredes, a polgári és katonai titkosszolgálatok részéről Kárpáti Miklós ezredes, a Közlekedési Minisztérium részéről Szalai Béla főosztályvezető, az egészségügyi biztosításért a Népjóléti Minisztérium részéről Tujner Miklós felelt, a pápalátogatás időtartamára kijelölt és felkészített Országos Baleseti Intézet részéről az intézet vezetői, Salacz Tamás és Szita János voltak felelősek. Szita doktor a szentatyát valamennyi helyszínre elkísérte. A Honvédelmi Minisztérium részéről Lakatos György ezredes, hadművelleti csoportfőnök volt felelős a tárcsa feladatainak koordinációjáért. A légi szállítás során – a helyszínek között – három MI-8-as helikoptert vettünk igénybe, ebből kettő tökéletesen azonos külsőleg, belsőleg, a harmadik a biztonsági személyzetet szállította. A környező országokban uralkodó belpolitikai helyzet miatt kérésünkre

a szállító helikoptereket oldalról két MI-24 D harci helikopter kísérte. A légi szállítást a Honvédelmi Minisztérium biztosította.

A pápalátogatás magyarországi helyszínei közül biztosítási szempontból a parlamenti látogatást, az esztergomi, a máriapócsi, a debreceni, továbbá a Hősök terén tartott szentmisét emelném ki, ahol váratlan helyzetekre reagálva át kellett értékelnünk a tervszerűen felépített biztonsági rendszer elemeit, de ezek sem az élő televíziós közvetítésekben, sem a szentatya környezetében nem voltak érzékelhetők. A vidéki helyszíneken 3-400 000 ember volt jelen, míg Budapesten a Hősök terén jelentősen meghaladta a félmilliót a létszám. Különleges helyszín volt a Népstadion, mivel zárt térnek tekintettük, ahol 80 000 hívővel, döntő többségében fiatalokkal találkozott, hatalmas ováció fogadta. A jóváhagyott biztosítási terv szerint a stadionban a pápamobilt a biztosítás parancsnoka és a közvetlen biztosításban részt vevő testőrök kísérték gépjárművel, a számára előkészített szószerkezetig. A stadionba való érkezésünk pillanatában kaptam az információt, hogy kérésére a biztonsági alakzat váljon le róla, és kizárólag a pápamobilban utazó személybiztosító kísérje. Így lehetősége nyílt arra, hogy a biztonsági alakzatban lévő testőrök kísérete nélkül érkezzen meg a stadionba. Így mintegy 400-500 métert haladt pápamobillal, kíséret nélkül, tőlünk viszonylag távol. Ez minden biztosításért felelős vezető rémálma. A stadionban emelkedett hangulatban lévő lelkes fiatalok folyamatosan skandálták a nevét. Felemelő érzés volt. A program végén az emelvényről távozva, beszállt a pápamobilba, és a stadionból való kimenetelig több tucat éneklő, táncoló ünneplő fiatal kíséretében távozott.

A közvetlen biztosításban részt vevő valamennyi testőr véleménye az volt, hogy a szentatya karizmatikus, egyúttal szelíd, jámbor ember volt. A közelében lévőket átjárta a nyugalom. Egy életre szóló különleges élmény volt, megtiszteltetés volt védeni. A szentatyával a biztosítása érdekében történt napi általános találkozásainkon kívül külön fogadott, és köszönetet mondott munkánkért.

Antall József miniszterelnök temetése

A másik kiemelt esemény Antall József miniszterelnök kórházban töltött utolsó időszaka és a temetési szertartás biztosítása volt.

1990. május 2-án megalakult az új demokratikusan választott parlament, majd május 23-án az Antall-kormány. 1990-ben az orvosok súlyos betegséget diagnosztizáltak Antall Józsefnél. A taxisblokádtól két nappal, októberben megműtötték, de a betegsége nem múlt el, nem épült fel teljesen. Az elkövetkező évek kormányzati terhei, a demokratikus átalakulás járhatatlan útjai, a belpolitikai küzdelmek, a gazdasági nehézségek, az intenzív diplomáciai tevékenység nem szolgálta a kormányfő egészségügyi felépülését, amely 1993-ig külföldi és hazai orvosi beavatkozásokat tett szükségessé. A folyamatos és gondos orvosi kezelések ellenére állapota egyre súlyosabb lett.

November 22-én a miniszterelnök kórházi kezelésre ment, ahonnan orvosai nem engedték haza.³⁶

A kórházban találkozott Kónya Imrével, a Magyar Demokrata Fórum (MDF) parlamenti frakcióvezetőjével, és kettejük között az alábbi beszélgetés zajlott le:

„Kijelentette, ameddig a kórházban van, reméli nem tart már sokáig, szeretné, ha hárman látogatnánk a politikustársak közül. Boross, Lezsák és én. Valóban, futott át az agyamon, Boross helyettesíti a kormányban, Lezsák a pártban a második ember és én vagyok a frakcióvezető. Hangosan pedig megkérdeztem: – Azért ugye, mert így van jól közjogilag? Elmosolyodott és elégedetten bólintott: – Igen. Közjogilag.”³⁷

A kórházi körülményekhez alkalmazkodva kialakítottuk a diszkrét fizikai jelenlétet, azt a védelmi rendszert, amely meggátolta a nemkívánatos információ áramlását. Telepítettük azokat a technikai, informatikai eszközöket, amelyek a kormányzati szervekkel szükséges kapcsolattartáshoz indokoltak voltak.

A kormányfő állapota 1993. december 8-tól (szerda) tovább súlyosbodott, de állapota lehetővé tette, hogy a döntésekben továbbra is részt vegyen.

December 10-én miniszterelnök urat kórtermében felkereste Boross Péter belügy-miniszter, Lezsák Sándor, az MDF elnökhelyettese és Kónya Imre, az MDF parlamenti frakcióvezetője.

Péntek délután a kezelését végző orvosok – Schultheisz Emil, Németh György, Rák Kálmán, László Előd, Kiss János, Szlávy László professzorok – tájékoztatása szerint „a legutóbbi közlemény kiadása óta Antall József állapota – szív működési zavarok fel lépte következtében – rosszabbodott”.

Ezt követően késő délután kaptam az információt, hogy Bolberitz Pált, pápai prelátust, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Hittudományi Kar dékánját, hajdani tanítványát kéreti, aki, mint megtudtam, vidéken, Csongrádon lelkigyakorlatot tartott. A rendelkezésre álló szűkös információk alapján – az érintett megyei főkapitány bevonásával – mintegy másfél órán belül Bolberitz atyát, aki a templomból magával hozta az Oltáriszentséget, a miniszterelnökhöz, a kórházba szállítottuk.³⁸

Másnap miniszterelnök úr kérte Deák János altábornagyot, a Honvéd Vezérkar főnökét, Pintér Sándor r. vezérőrnagyot, országos rendőrfőkapitányt és jómagamat, mint a Kormányórság parancsnokát. „Köszönöm a szolgálatot. Köszönöm, hogy szolgálták a hazát és a demokráciát. Arra kérem önöket, hogy továbbra is ezt tegyék” – mondta az egymást követően berendelt vezetőknek.³⁹

Még délelőtt megérkezett Göncz Árpád köztársasági elnök, és miniszterelnök úrnak a Magyar Köztársaság Nagykeresztje kitüntetését adományozott. Az átadáson részt vett

³⁶ Marinovich (2003) i. m. 237.

³⁷ Kónya Imre: ... *És az ünnep mindig elmarad? Történetek a rendszerváltásról napjainkig.* Budapest, Alexandra, 2016. 582–583.

³⁸ Kónya (2016) i. m. 585.; Marinovich (2003) i. m. 242.

³⁹ Kónya (2016) i. m. 585.

Antall Józsefné, Klára asszony, György és Péter, a miniszterelnök két fia, Boross Péter belügyminiszter és Marinovich Endre, a kabinetfőnök.⁴⁰

Szombaton és vasárnap a találkozókon végig jelen volt a miniszterelnök úr idősebbik fia, Antall György.

1993. december 12-én 17 óra 15 perckor Antall József, Magyarország szabadon választott miniszterelnöke elhunyt.

Telefonon felhívtam Boross Péter belügyminisztert, és jelentettem neki a történeteket. Ezt követően előkészítettük Szabó Eszterrel, a BM sajtófőnökével – Pálfi G. István, az MTV Híradó főszerkesztőjének bevonásával – Boross Péter belügyminiszter, ügyvezető miniszterelnök rendkívüli bejelentését az esti híradóban.

Egy hivatalban lévő állami vezető halála mindenhol bizonytalanságot okoz a társadalomban. Ez különösen erősen jelentkezett a demokráciaépítés folyamatában, amikor intézményi tapasztalatok híján eleve sokakban benne volt a bizonytalanság. A fiatal demokrácia időszakában kiemelten fontos rendezési elv volt, hogy az emberek érezzék az állami vezetők közvetlenségét, ez a gyász közös megélésében is jelentkezett.

Alapfilozófiánk az volt, hogy a védelem alá vont személyt a biztosítás megkezdésétől a biztosítás végéig – ez esetben a végső nyughelyre helyezésig – a testőrség biztosítsa. Talán érthető részemről, hogy ezek részleteit nem fejtem ki, bár minden apró mozzanatra élesen emlékszem.

Másnap megalakult a temetést előkészítő bizottság mintegy 15 fővel, ahol a család képviselője mellett miniszterek, államtitkárok voltak jelen, a rend- és honvédelmi területről érintett vezetők bevonásával. Mivel két héttel voltunk karácsony előtt, a temetést előkészítő bizottság – a család képviselőjével egyeztetve – a temetés napját 1993. december 18-án 12 órára tűzte ki. Az idő rövidségére való tekintettel a testület mellett december 13-án létrejött egy operatív csoport a szertartás lefolyásának stratégiai kérdései tisztázására. Ezt Marinovich Endre, a miniszterelnök kabinetfőnöke vezette, később egyéb fontos feladatai miatt Forrai István, a helyettese vette át. A család részéről Antall György volt jelen, továbbá Makovecz Imre építész, Koltay Gábor filmrendező és jómagam. Mivel hivatalban lévő miniszterelnök hunyt el, ezért Koltay Gábor nagyon határozott javaslatára John Fitzgerald Kennedy⁴¹ temetési forgatókönyvét vettük alapul, amit Makovecz Imre is egyetértőleg támogatott. Így merült fel a koporsó ágyútalpon történő szállítása. Még aznap késő este Koltay Gábort kivittem Tökölre, egy katonai javítóüzembe, ahol megtaláltuk az alkalmas ágyútalpat. Az így kialakított álláspontról másnap tájékoztatást kapott a temetést előkészítő bizottság, és elfogadta azt.

A vasárnapi temetést megelőző pénteken gyászolók tízezrei a Kossuth téren fegyelmetlenül és méltóságteljesen várták – az egyébként rossz idő ellenére –, hogy bejussanak a Parlamentbe, a Kupolacsarnokban felállított ravatalnál leróni kegyeletüket. Vasárnap hajnalra sem hagyott alább a részvétnyilvánítók tömege, ezért 8 órakor megszűnt a Parlamentbe történő belépés, 10 órától 11 óráig a hazai politikai és tudományos élet képviselői, majd 11 órától a külföldi állami vezetők róhatták le kegyeletüket.

⁴⁰ Marinovich (2003) i. m. 242–243. és 276.

⁴¹ Az Amerikai Egyesült Államok 35. elnöke (1961. január 20. – 1963. november 22.)

Komoly kihívást jelentett az Objektumvédelmi Főosztály munkatársainak, hogy az egyébként védett objektumban szinte ellenőrzés nélkül miként lehet biztosítani a résztvevőnyilvánítók tömegének jelenlétét.

A temetési szertartás 1993. december 18-án 12 órakor kezdődött a Kossuth téren, amelyet Bolberitz Pál celebrált. A temetés napját az Országgyűlés 94/1993. (XII. 15.) határozatával nemzeti gyásznappá nyilvánította.



6. ábra: Gyászenet Antall József miniszterelnök temetésén

Forrás: Köztársasági Őrezred, fotólabor

A temetésen több mint húsz ország magas rangú vezetői, államfők, miniszterelnökök, parlamenti elnökök, miniszterek vettek részt. Az Amerikai Egyesült Államok alelnöke, Albert Gore oroszországi útját rövidítette le, így érkezett Budapestre. A szertartásra érkező állami vezetők biztosításáért felelős szervekkel folyamatos kapcsolatban voltunk, és az érkezésüktől az elutazásukig, beleértve a Kossuth téri gyászszertartás időtartamát is, megszerveztük biztosításukat.

A gyászenet a Kossuth tértől a városon keresztül (Alkotmány utca – Bajcsy-Zsibinszky út – Károly körút – Rákóczi út – Keleti pályaudvar útvonalon) a Fiumei úti temetőig haladt az út mindkét oldalán, együttérző tömegek kíséretében. A síremlék Magyarország legnagyobb fiainak sírkertjében van, nem messze attól a helytől, ahol egyik példaképének, a haza bölcsének, Deák Ferencnek a mauzóleuma található. A MÁV Rt. két külön vonatot, a Volán autóbusz-közlekedési vállalatok több száz kíséző külön-

járatot indítottak az ország különböző részeiből. A gyászolók tízezrei indultak útnak a fővárosba, hogy utolsó útjára elkísérjék az elhunyt miniszterelnököt, és leróják sírjánál végső kegyeletüket. A tömegek a kegyelethez illő fegyellemmel és méltósággal viselték a zsúfoltság okozta apró kellemetlenségeket.

A gyászszertartás végén a lélekharangot egy díszőr, valamint a miniszterelnök úr testőrségének egy tagja közösen szólaltatta meg. A koporsót borító nemzeti színű zászlót a Díszőrség parancsnoka összehajtva átadta miniszterelnök úr özvegyének.

Összegzés

A szerzői felkérés a rendszerváltás időszakára szólt. Ralph Dahrendorftól származó szállóige szerint „egy politikai rendszert hat hónap alatt le lehet váltani, egy gazdasági rendszert hat év alatt át lehet alakítani, a társadalmihoz hatvan év kell”.

Amikor 1990-ben átvettük a Kormányórség vezetését, szinte felmérhetetlenül nagy feladatra vállalkoztunk. Nehéz helyzetben voltunk, nem volt előttünk minta, hogy a demokratikus átalakulást követően a kormányváltás feladatai az adminisztrációt miként érintik. Át kellett alakítani a szervezetet az új kihívásoknak megfelelően úgy, hogy a jelentősen megnövekedett feladatok ellenére a működőképesség megmaradjon. Alkalmazkodni kellett az ország politikai, gazdasági és társadalmi átalakulását irányító elithez, oly módon, hogy a szervezet intakt maradjon, és a szakmai érdekeket messzemenően képviselje. A visszaemlékezésből jól kitűnik, hogy az átalakulás tendenciája a fejlett demokráciákban működő partnerszolgálatok felé irányult. Köszönet és elismerés az egykori vezető beosztású kollégáimnak, munkatársaimnak, akik ezen a nehéz és kezdetben járatlan úton is vállalták a megpróbáltatásokat, kihívásokat, a felelősségteljes munkát.

Mindent összevetve termékeny, eredményes négy évet töltöttünk a Kormányórségnél. Közösen leraktuk az új, modern, a kor színvonalának megfelelő védelmi és biztonsági szolgálat alapjait, és kijelöltük az irányt a jövő számára.

Felhasznált irodalom

Bangha Ernő: *A Magyar Királyi Testőrség 1920–1944*. Budapest, Európa, 1990.

Diós István (szerk.): *A Szentatya Magyarországon*. Budapest, Szent István Társulat, 1991.

Kónya Imre: *...És az ünnep mindig elmarad? Történetek a rendszerváltásról napjainkig*. Budapest, Alexandra, 2016.

Marinovich Endre: *1315 nap. Antall József naplója*. Budapest, Éghajlat, 2003.

Parádi József – Öry Károly (szerk.): *A magyar rendvédelem története*. Budapest, Tipico Design, 1995.

Rácز Erzsébet: *Feljegyzések a vihar kapujában. Emlékezés Tildy Zoltánra*. Budapest, Ráday Gyűjtemény, 1995.

Jogszabályok

1990. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
1971. évi 10. törvényerejű rendelet a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról
- 94/1993. (XII. 15.) OGY határozat dr. Antall József miniszterelnök temetése napjának országos gyásznappá nyilvánításáról
- 18/1978 (X. 19.) BM utasítás a kormányrepülőgépek és a ferihegyi kormányvárótermek igénybevételének szabályozásáról. ÁBTL-4.2.-10-21/18/1978/1.
- 3122/1990. sz. minisztertanácsi határozat a belügyminiszter feladatáról és hatásköréről szóló 20/1998. (IV. 8.) MT rendelet módosítására vonatkozó 71/1990. (IV. 9.) MT rendelet kiegészítéséről – Miniszterelnöki Kormányiroda, Irattár
- 3206/1990. minisztertanácsi határozat a belügyminiszter feladatáról és hatásköréről szóló 20/1998. (IV. 8.) MT rendelet módosítására vonatkozó 71/1990. (IV. 9.) MT rendelet kiegészítéséről rendelkező 3122/1990. MT határozat módosításáról – Miniszterelnöki Kormányiroda, Irattár
- 2002/956/JHA (2002. november 28.) Tanácsi Határozat a közéleti személyiségek védelmére szolgáló európai hálózat létrehozásáról

Szabályzatok és egyéb dokumentumok

- ÁBTL-3.1.2-M-25787/1
- ÁBTL-3.1.2-M-25787/2
- ÁBTL-3.1.2-M-30561
- ÁBTL-3.1.2-M-33165
- ÁBTL-3.1.2-M-33169
- 10-650/1972. A BM Kormányőrség parancsnokság ügyrendje – ÁBTL-4.2.-10-650/1972.
- 18/1978. (X. 19.) BM utasítás a kormányrepülőgépek és a ferihegyi kormányvárótermek igénybevételének szabályozásáról – ÁBTL-4.2.-10-21/18/1978/1.
- 1/1979. (VIII. 10.) BM-KPM utasítás a kormányrepülőgépek üzemeltetéséről, valamint a kormányzati légi utazási feladatokról – ÁBTL-4.2.-10-37/1/1979/I.
- 9/1988. sz. a Magyar Népköztársaság belügyminiszterének parancsa az egységes belügyi légibázis megszüntetéséről – ÁBTL-4.2.-10-22/9/1988.
- 6/1989. sz. BM Kormányőrség parancsnokának intézkedése a BM Kormányőrség történetének kutatására, feldolgozására és megőrkítésére – HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0009-0006/1989.
- 7/1990. sz. MK Kormányőrség parancsnokának intézkedése a MK Kormányőrség Tanácsadó Testület létrehozásáról – HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0007-000/1990.
- 20/1991. sz. BM Kormányőrség Parancsnokának intézkedése a hazai és külföldi védett vezetők, valamint delegációk biztosítása tervezésének, szervezésének hatásköri és illetékességi kérdéseiről – HU MNL OL XIX-B-17 74-7/20/1991.
- 13/1991. sz. a Magyar Köztársaság Kormányőrsége mb. parancsnokának intézkedése a néhai Mindszenty bíboros hamvai temetésével, illetve II. János Pál pápa magyarországi látogatásával kapcsolatos teendőkre – HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0007-0013/1991.
- 6/1992. sz. MK Kormányőrség parancsnokának intézkedése a díszőri szolgálat bevezetéséről – HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0005-0006/1992.

- 9/1992. sz. Köztársasági Őrezred parancsnoki intézkedés a számítógépes iratkezelésről és annak titokvédelemmel kapcsolatos szabályozásáról – HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0005-0009/1992.
- 11/1992. sz. Köztársasági Őrezred parancsnoki intézkedése az alaptevékenységet végrehajtó állomány szakmai, fizikai és egészségügyi helyzetének (beosztásra való alkalmasságának) felmérésére – HU MNL OL XIX-B-0017-0074-0005-0011/1992.
- 21/1992. sz. Köztársasági Őrezred parancsnokának intézkedése a hazai és külföldi védett vezetők, delegációk biztosítása tervezésének, szervezésének hatásköri és illetékességi kérdéseiről – HU MNL OL 0075-0005-0021/1992.
- 36-27/2-1993. sz. az ORFK Köztársasági Őrezred fejlesztési koncepciója 1993–1996 – HU MNL OL XIX-B-0017-0036-0027-0002/1993.
- 5/1994. sz. ORFK Köztársasági Őrezred parancsnoki intézkedés az ORFK Köztársasági Őrezred Bevetési és Irányító Központjának ideiglenes szolgálati utasítására – HU MNL OL XIX-B-0017-0036-0001-0005/1994.
- 36-62/95/TÜK a Köztársaság Őrezred átfogó helyzetéről szóló jelentés – HU MNL OL XIX-B-0017-0036-0062/1995.
- A rendőrség alaki-karhatalmi szabályzata. Budapest, BM Tanulmányi és Kiképzési Csoportfőnökség, 1971. 210 p. – ÁBTL-4.2-10-1824/1970.
- Megszüntető okirat a Köztársasági Őrezred beolvadással történő megszüntetéséről – Hivatalos Értesítő 2012. július 19. 30. szám, 5218.

Vákát

Az idegenrendészeti szervezet és munkájának három évtizede

Absztrakt – A tanulmány a magyar idegenrendészeti szervezet fejlődését mutatja be a rendszerváltástól napjainkig. A szerző tevékeny résztvevője volt mind a szervezeti átalakításoknak, mind pedig a jogszabályi változásoknak 1990 és 2020 között.

Bevezetés

A rendvédelmi szervezetek köre 2019. július 1-jén új szervezettel bővült, a közel 20 éven keresztül „civil” közigazgatási intézményként működő Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal rendvédelmi szervként Országos Idegenrendészeti Főigazgatósággá¹ alakult. Bár az intézmény elnevezése csak az idegenrendészeti tevékenységre utal, fontos hangsúlyozni, hogy az új rendvédelmi szervezet továbbra is ellátja a Magyarországon nemzetközi védelemért folyamodó külföldiekkel kapcsolatos hatósági feladatokat. A menekültügy szervezeti hovatartozását illetően – akárcsak korábban – több ellenvélemény is megfogalmazódott, utalva e tevékenységi kör alapvetően humanitárius jellegére. Ha azonban visszatekintünk akár az 1900-as évek elejére, egyértelmű, hogy a menekültekkel kapcsolatos feladatellátás, hasonlóan az idegenrendészeti tevékenységhez, döntően a rendőrhatóság, illetőleg a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozott. Bár az évtizedek során e szakmai területek strukturális elhelyezkedése szempontjából voltak jelentős változások, aligha vitatható, hogy az idegenrendészet és a menekültügy mint a migrációs intézményrendszer két fő pillére, egymással nagyon szoros kapcsolatban áll, tevékenységük sok tekintetben egymásra épül. Mindezekre tekintettel a rendszerváltást követő évtizedekben megvalósuló szervezeti fejlődés folyamatát és a szakmai tevékenység tapasztalatait mindkét szakterület vonatkozásában szükségesnek tartom bemutatni.

A rendszerváltás időszaka

A magyar migrációs intézményrendszer jelentős változásokon ment keresztül a rendszerváltást követő évtizedekben. Ezeket a változásokat nagymértékben befolyásolta a nemzetközi migrációs folyamatok alakulása, a nemzetközi jogi környezet formálódása, a regnáló kormányok gazdasági és biztonságpolitikai érdeke és a mindezekből következő bevándorláspolitikája.

¹ www.bmbah.hu

Az 1980-as évektől kezdődően, de különösen az évtized végén és az 1990-es évek elején a migrációs folyamatokban olyan változások következtek be, amelyek alapvetően előtérbe helyezték a tágabb értelemben vett bevándorlás kérdéskörét egész Európában. Egyfelől a közép- és kelet-európai országokban lezajlott politikai és társadalmi változások nyomán szinte valamennyi volt szocialista országban – így hazánkban is – megszűntek az addigi utazási korlátozások, emellett sorra születtek a vízummentes utazást biztosító egyezmények, amelyek a térség államainak lakossága számára példátlan utazási szabadságot biztosítottak. Másfelől a piacgazdasági átmenetet kísérő nehézségek, egyes országokban a növekvő munkanélküliség a népesség nem csekély hányadát potenciális kivándorlóvá tették. Ezen időszakban szembesült Európa az irreguláris migráció problémájával, amely akkor főként a volt szocialista országokból (emellett egyes dél-európai gazdasági nehézségekkel küzdő országokból is) beutazók részéről a törvényesen engedélyezett tartózkodási idő tömeges túllépését jelentette. Új fejleményként merült fel az a körülmény is, hogy a bevándorolni szándékozók sokszor a menedékjog által kínált „lehetőséget” egyre szélesebb körben igyekeztek kihasználni. Súlyosbították a helyzetet a térségben kialakuló válságócok, polgárháborúk, amelyek közvetlen és távlati hatásai is jelentős migrációs tényezőként jelentkeztek. Bár az Európai Közösség államai saját gazdasági, szociális és politikai megfontolásaik alapján életbe léptettek bizonyos korlátozásokat, nyilvánvalóvá vált, hogy újra kell gondolni a bevándorlás és a menekültek befogadását szabályozó jogi környezetet, és olyan új struktúrákat kellett kialakítani, amelyek megóvják Európát a volumenében is kiugróan növekvő migráció nemkívánatos hatásaitól. Előtérbe került az összehangolt fellépés igénye, a bevándorláspolitikai állásfoglalások és gyakorlati eljárások folyamatos egyeztetése, aminek eredményeként a vándorlási folyamatok szabályos mederbe terelése érdekében a közösen cselekvő államok a humanitárius elveken és a menekültjogszabályokon alapuló nemzetközi standardok egész sorát dolgozták ki.

Az 1980-as években a bel- és külpolitikai eseményekkel kapcsolatos fejlemények hazánkban is jelentős változásokat idéztek elő. Magyarország a rendszerváltást megelőzően jellemzően menekülteket és migránsokat kibocsátó ország volt. A több évtizedes elzárttság után azonban új folyamatok váltak meghatározóvá a migráció tekintetében, egyre inkább előtérbe került az ország befogadó szerepe, valamint földrajzi fekvése folytán tranzitszerepe. Az országot 1987-től menekülthullám érte el, amely főként a Ceaușescu-diktatúra elől menekülők, a romániai forradalom időszakában Erdélyből érkező magyar nemzetiségűek tömeges befogadását jelentette. Miután erre a problémára nem volt sem megfelelő jogi megoldás, sem pedig olyan szervezet, amely képes lett volna a helyzetet a súlyának megfelelően kezelni, érthető, hogy a rendszerváltás évében elsőként a menekültügyi igazgatás jogi és szervezeti keretei teremtdtek meg, ami tulajdonképpen a menekültügyi problémák első kormányzati szintű elismerését is jelentette. Magyarország 1989. március 1-jén az Európán kívüli menekülteket kizáró területi korlátozás fenntartásával csatlakozott a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi egyezményhez és az azt kiegészítő 1967-es New York-i jegyzőkönyvhöz.² A magyar Kormány megállapodott az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával, amely

² 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján

Budapesten irodát nyitott, és a magyar hatóságok helyett elbírált az Európán kívülről érkezők menedékjogi kérelmét, az úgynevezett mandátumos menekültek számára azonban a magyar idegenrendészeti hatóság biztosította a tartózkodási jogot. Hajdúszoboszlón, Bicskén és Békéscsabán létrejöttek az első menekülteket befogadó állomások, amelyek később sok ezer menekült számára biztosítottak elhelyezést és ellátást. 1989 áprilisában az érintett régiók (Budapest, Csongrád megye, Szabolcs-Szatmár megye) rendőr-főkapitányságaira telepített hat kirendeltséggel (helyi szervek), igen csekély létszámmal (mindössze nyolc fővel) megalakult a Belügyminisztériumban a Menekültügyi Hivatal. Ez a főosztály jogállású szervezet a helyi szervek szakirányításán és a befogadóállomások működtetésén túlmenően kezelte a 49/1988 (VI. 28.) MT számú rendelettel már korábban létrehozott Letelepelési Alapot, amely alapvetően a magyar nemzetiségűek otthonteremtésének, beilleszkedésének pénzügyi támogatását biztosította (ez a támogatási forma 1993-tól Menekülteket Támogató Alap elnevezéssel működött egészen 1996-ig, amikor megszüntették).

Az év második felében került megalkotásra a ki- és bevándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvény, amely 1990. január 1-jén lépett hatályba,³ és amely már érvényesítette a belső jogban a különböző nemzetközi egyezményekhez, így az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához*, a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához* történő csatlakozás következtében Magyarországra háruló kötelezettségeket. Az egyébként igen szűkszavú, keretjellegű törvény jelentős mértékben megtartotta a 80-as évek második felében sorra születő, a korábbi szigorú, elutasító, pártállami döntéseken alapuló szabályozással egyre inkább szakító jogszabályok alapvető elemeit, emellett az idegenrendészeti szervezeti struktúrát tekintve is jelentős változás hozott, mivel a külföldiek magyarországi tartózkodásával kapcsolatos feladatellátást teljes egészében a rendőrséghez utalta. (Korábban az idegenrendészeti hatáskör címzettje a rendőr-főkapitányságok mellett a BM Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hivatal volt.) A törvény hatálybalépésétől első fokon az illetékes megyei rendőr-főkapitányság, másodfokon a Belügyminisztérium szervezeti keretei között működő Országos Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség járt el, amely utóbbi szerv egyébként bármely ki- és bevándorlási ügyben eljárhatott első fokon is. Meg kell említeni azonban, hogy mindezek bekövetkezésében szerepe volt annak a nemzetközi nyomásnak is, amely a magyar migrációs politika megváltoztatását szorgalmazta (például az Amerikai Egyesült Államok a legnagyobb kedvezmény Magyarország számára történő biztosítását egy új jogi szabályozáshoz kötötte).

A vasfüggöny lebontása, a határok nyitottabbá válása, a korábbinál lényegesen engedőbb idegenrendészeti szabályozás, illetőleg a határon túli magyarokkal kapcsolatos kormányzati politika következtében ugrásszerűen megnőtt a Magyarországra alapvetően az európai országokból, döntően a szomszédos országokból, Romániából és Ausztriából beutazó külföldiek száma, amely 1990-ben már meghaladta a több tíz milliót. Jelentős változás következett be az illegális migráció területén is, mivel ezen időszakban kezdett komolyan növekedni az államhatáron megjelenő jogellenes cselekmények száma, az államhatáron megjelent az embercsempész-tevékenység, és kialakultak az embercsempész-útvonalak.

létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

³ 1989. évi XXIX. törvény a kivándorlásról

Ugrásszerűen emelkedett azoknak a külföldieknek a száma, akik végső úti céljukat Magyarországon keresztül, a jogszabályok megsértésével kívánták elérni. Eleinte elsősorban román és jugoszláv, majd később ázsiai és afrikai országok állampolgáraival szemben kellett a határőrség és az idegenrendészet munkatársainak intézkednie. Az illegális migráció visszaszorítása érdekében sorban születtek a szigorító intézkedések, amelyek keretében a Belügyminisztérium Kerepestarcsán és kilenc határőr-igazgatóságon úgynevezett ideiglenes szállást hozott létre, ahol a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében helyezhettek el külföldieket az idegenrendészeti szervek. Meg kell említeni, hogy különösen az akár négy-ötszáz fő egyidejű elhelyezését biztosító kerepestarcsai intézmény működése, az ott elhelyezett külföldiek életkörülményei okán is, számos kritikát váltott ki mind nemzetközi, mind hazai szinten, amelyre tekintettel a Horn-kormány az intézményt hivatalba lépésének első évében meg is szüntette.

Az egykori Jugoszlávia területén, 1991 nyarán kitört polgárháború következtében, 1992-től több hullámban érkeztek Bosznia-Hercegovina területéről zömmel muzulmán menekültek, akiknek az esetében a vallási és kulturális sajátosságaikat figyelembe véve az elhelyezés és az ellátás komoly kihívást jelentett. Miután a tömegesen érkezők csak átmeneti ideig kívánták az ország védelmét igénybe venni, és e helyzetre nem volt megfelelő szabályozás, formális menekültügyi eljárás lefolytatására nem került sor, azonban a menekültügyi hatóság számukra, de facto mégiscsak ideiglenes védelmet biztosított, egészen a daytoni békeszerződés 1995. november 20-i aláírásáig. Az Antall-kormány 1993-ban a 43/1993. (III. 3.) rendeletével a menekültügyi feladatok irányításának korszerűsítése érdekében létrehozta a Menekültügyi és Migrációs Hivatalt, amely azonban kizárólag menekültekkel kapcsolatos hatósági és támogatási feladatokat látott el, idegenrendészeti jogköre nem volt.

Az a tény, hogy Magyarország az 1990-es évek elejére a korábbi, menekülteket kibocsátó országból növekvő idegenforgalom mellett menekülteket és bevándorlókat befogadó, valamint az illegális migráció egyik tranzitországává vált, fokozottan ráirányította a politikai figyelmet a kormányzati intézkedések megtételének és a további jogszabályok megalkotásának szükségességére. 1994. május 1-jén lépett hatályba a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény,⁴ amely amellet, hogy a korábbinál lényegesen részletesebb, egyben szigorúbb szabályokat állapított meg a külföldiek beutazásának és tartózkodásának feltételrendszerét tekintve, hatékonyabb jogi eszközöket biztosított az illegális migránsokkal szembeni eredményesebb fellépés érdekében. A kiutasítások végrehajtása érdekében a törvény hatálybalépésével a korábbi ideiglenes szállások helyett, a rendőrség és a határőrség fenntartásában, tíz közösségi szállás kezdte meg a működését, amelyek egyidejűleg ezer jogsértést elkövető külföldi elhelyezését tették lehetővé. Megteremtették a súlyosabb jogsértést elkövetők idegenrendészeti őrizetbe vételének feltételeit, az elrendelt kényszerintézkedést rendőrségi fogdában vagy büntetés-végrehajtási intézetben hajtották végre. A törvény a kapcsolódó végrehajtási rendeletekkel jelentős változást hozott az idegenrendészeti igazgatás terén is,

⁴ 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról.

ugyanis pontosan meghatározta az egyes hatóságok jogköreit, megosztotta az idegenrendészeti feladatok ellátását a rendőrség (rendőr-főkapitányság, rendőrkapitányság), a határőrség (határforgalmi kirendeltség, határőr igazgatóság), a vízumkiadó szerv (külképviselet), valamint a vám- és pénzügyőrség között. Az új jogszabály és az illegális migráció gyors ütemű elterjedését akadályozandó szigorúbb jogalkalmazási gyakorlat eredményeként az idegenrendészeti hatóságok a korábbi évi két-háromezer kiutasításhoz képest évente tizenöt-tizenhétezer külföldit utasítottak ki az ország területéről, legnagyobb számban román, jugoszláv és török állampolgárokat az illegális beutazás és tartózkodás, valamint illegális munkavállalás miatt, és 10 ezres nagyságrendben alkalmaztak személyes szabadságot korlátozó intézkedéseket. Előtérbe került a hatósági kísérettel történő kiutasítás végrehajtásával (kitoloncolás) szemben egy humánusabb lehetőség, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (*International Organization for Migration, IOM*) önkéntes és támogatott hazatérési programja igénybevételének szorgalmazása, amely azonban – akárcsak a későbbiekben – alapvetően nem oldotta meg az érintett külföldiek származási országukba történő visszajuttatásával kapcsolatos problémákat.

A menedékjogi szabályozás és hatásai

1997-ben a menedékjogról szóló törvény megalkotásával sor került a menekültekkel kapcsolatos feladatok törvényi szintű szabályozására is, amely mérföldkövet jelentett a magyar menekültügy történetében. Az országgyűlés a törvény elfogadásával egyidejűleg határozatot hozott a genfi egyezményhez fűzött területi korlátozás feloldásáról is. Ezen aktusok 1998. március 1-jén történt hatálybalépése azonban rövid időn belül azt eredményezte, hogy mintegy 70 ország menekülő állampolgára számára nyílt meg a lehetőség hazánkban nemzetközi védelemért folyamodni, amely egyéb tényezők közrehatása mellett a korábbi időszakhoz képest egy év leforgása alatt a koszovói válság hatásaként is, 700%-kal növelte meg a kérelmezők számát. A befogadó intézményeket a túlszűfolttság jellemezte, és egyre inkább felszínre kerültek azok a nemkívánatos jelenségek, amelyek arra utaltak, hogy a menedékjog intézményét növekvő számban próbálják meg kihasználni olyanok, akik valójában nem szorulnak védelemre. Ezt támasztotta alá az is, hogy a menekültügyi hatóságnak jelentős számban kellett eljárást megszüntetnie azért, mert a kérelmező időközben, a döntést be sem várva, illegálisan továbbutazott.

A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény⁵ a kapcsolódó jogszabályokkal együtt az igazgatási rendszer változását is eredményezte. 1998. május 1-jén kezdte meg működését közvetlenül a Belügyminisztérium közjogi államtitkárának alárendeltségében a BM Menekültügyi és Migrációs Hivatal (MMH), és annak szervezeti egységeként a bevándorlási engedély iránti kérelmek másodfokú hatóságaként, valamint a szakirányítás ellátására a Bevándorlási Főosztály. Megszűntek egyben a korábbi Menekültügyi és Migrációs Hivatal rendőrségi struktúrába illesztett területi szervei, illetőleg az új szervezetben a Hivatal ügyosztályokként, nagyrészt kicserélődött személyi állománnyal működtek

⁵ 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról.

tovább. Ezzel egyidejűleg került sor a bevándorlási ügyintézés hatásköri szabályainak módosításával a bevándorlás engedélyezésével kapcsolatos feladatoknak a rendőrség hatásköréből a közigazgatási hivatalok feladatkörébe utalására. Ez a döntés utólag kevésbé bizonyult jó megoldásnak, ugyanis a bevándorlási kérelmekkel kapcsolatos ügyintézés a közigazgatási hivatalok rendszerében testidegennek bizonyult, és különösen a fővárosban jelentős ügyfelhalmozódást és a kérelmek feldolgozását tekintve komoly határidő-túllépést eredményezett. Az akkori kormányzati elgondolás szerint a bevándorlási hatáskör átadását további lépések követték volna, amelyek eredményeként a teljes tartózkodási engedélyezési rendszerrel kapcsolatos idegenrendészeti feladatok a rendőrség igazgatásrendészeti szerveitől az MMH-hoz, illetőleg a közigazgatási hivatalokhoz kerültek volna, amire azonban már nem került sor.

A jogszabályi és intézményi változásokban természetesen meghatározó szerepe volt annak, hogy az 1990-es években felerősödtek Magyarország integrációs törekvései, és különböző kormányzati stratégiák születtek az Európai Unióhoz történő csatlakozáshoz szükséges feltételek megteremtésének végrehajtásáról és a feladatok ütemezéséről. A csatlakozási felkészülés nemcsak jogharmonizációt, hanem a migrációval foglalkozó szervek tekintetében az intézményrendszer jelentős átalakítását is előírta. Célkitűzésként fogalmazódott meg, hogy a migrációval szorosan összefüggő mindazon feladatkör, amelynek ellátása nem igényel rendészeti típusú jogalkalmazást, egy ütemezett végrehajtási folyamat eredményeként, kerüljön más közigazgatási intézmény hatáskörébe.

A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BM BÁH) megalakítása és működése

Az 1998-ban hivatalba lépő új polgári kormány előtérbe helyezve az ország biztonságának megóvását, és figyelembe véve azt a tényt, hogy a bevándorlás kérdése az Európai Unió egyik súlyponti kérdésévé vált, a csatlakozási feltételek teljesítése érdekében a szükséges jogharmonizációs feladatok végrehajtása mellett tovább folytatta a migrációs szervezeti rendszer reformját. A migrációs feladatokat érintő törvények módosításával, elsődlegesen az illegális migráció visszaszorítása, a különböző irányítás alá tartozó, rendőrségi és határőrségi idegenrendészeti szervek egységes irányítása és összehangolt feladatellátása érdekében egy többlépcsős folyamat végrehajtásával új szervezeti kereteket kívánt megteremteni. E szervezetfejlesztési koncepció fogalmazta meg azt az igényt, hogy az idegenrendészeti és menekültügyi szervek mellett a Belügyminisztérium keretei között működő állampolgársági szerv is legyen része az új migrációval foglalkozó civil kormányzati szervnek. (Meg kell jegyezni, hogy a magyar állampolgárság megszerzésével kapcsolatos feladatok a rendszerváltásig jellemzően a rendőrség hatáskörébe tartoztak. Az ügyintézés 1989-ben került át az Országos Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnökségtől a Belügyminisztérium szervezeti keretei közé. Az állampolgársági ügyintézés szervezeti hovatartozását illetően természetesen folytak viták, azonban az állampolgársági eljárások szoros kapcsolatát az idegenrendészettel senki sem vitatta. Szakmai berkekben ma is úgy tartják, hogy a honosítás előszobája a bevándorlás.

A szervezeti célkitűzések megvalósítása során első lépcsőben az idegenrendészeti, a határőrizetről és határőrségről szóló, valamint a menedékjogról szóló törvények kerültek módosításra. Ezzel egyidejűleg a kormány rendeletet alkotott a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról [162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet],⁶ amelynek alapján az MMH bázisán, a menedékjogi ügyosztályokra és befogadóállomásokra építve, 2000. január 1-jén megkezdte működését központi államigazgatási és önállóan gazdálkodó szervként a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala (BM BÁH), amellyel a migrációval kapcsolatos feladatrendszerek közelítése központi szinten megvalósult. Ez lényegét tekintve azt jelentette, hogy a rendőrség és a határőrség vonatkozásában megváltozott az idegenrendészeti jogorvoslati fórumrendszer, a másodfokú döntési jogosultságok és egyes jogszabályban meghatározott esetekben (például központi hatáskörbe tartozó vízumkiadás) az elsőfokú hatáskörök gyakorlásának a joga is a BM BÁH-hoz került. Az új szervezet állománya a hatásköri módosulással érintett szervezetek idegenrendészeti feladatokat ellátó állománya egy részének, illetve a beolvadó menekültügyi szervezet, valamint a Belügyminisztériumban működő Állampolgársági Főosztály teljes személyi állományának átcsoportosításával került biztosításra. Ami az állomány jogviszonyát illeti, tekintettel a rendvédelmi szervek profiltisztítását célzó akkori kormányzati szándékra, a szervezet köztisztviselői és közalkalmazotti státuszokból épült fel, ugyanakkor a joghátrányok elkerülése érdekében a hivatásos állományú rendőrök és határőrök esetében a megoldást a köztisztviselői feladatellátásra történő berendelés jelentette. Az intézmény összlétszáma mindössze 383 fő volt, amely igen rövid időn belül kevésnek bizonyult, tekintettel arra is, hogy az új intézmény a menekültügyi és az állampolgársági szervektől jelentős mennyiségű (összességében közel tizenhétezer) feldolgozatlan hatósági ügyet örökölt. A működés első két évében meg kellett teremteni az infrastrukturális feltételeket, a jogosnak tekinthető nemzetközi és hazai kritikákat figyelembe véve korszerűsíteni kellett a befogadó intézményeket, ami különösen az igen rossz állapotban lévő, korábban a békéscsabai befogadóállomás ideiglenes szállásaként, majd 1995-től az ország legnagyobb befogadóállomásaként működő debreceni befogadóállomást érintette. Stabilizálni kellett a gazdálkodást (magas volt a jogelőd MMH-tól átvett, főként az alulfinanszírozottság okán keletkezett rendezetlen adósságállomány), ki kellett építeni az együttműködési kapcsolatokat valamennyi rendvédelmi szervvel, s mindezt már az induláskor is jellemző, a migrációs trendek változásaival összefüggő, folyamatosan növekvő mértékű hatósági ügyteher mellett.

Az új szervezet kialakítása nem ment könnyen, hiszen ez az igen jelentős változás szervezeti érdekeket, személyes egzisztenciákat is érintett. A Belügyminisztérium vezetése azonban eltökélt volt az új migrációs struktúra kialakítását illetően; elősegítése érdekében jelentős költségvetési többletforrást és komoly logisztikai támogatást biztosított, sőt az intézményi reform tovább folytatása tekintetében is határozott lépéseket tett. Ebben nyilvánvalóan szerepet játszott az a tapasztalat is, hogy az első fokon eljáró idegenrendészeti hatóságok vonatkozásában, a szervezeti hierarchiában elfoglalt helyük alapján a szervezeti irányítás különbözősége akadályozta az egységes jogalkalmazási gyakorlat megvalósulását, a kormányzati migrációs politikai célkitűzések maradéktalan érvényre juttatását.

⁶ A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet.

A BM BÁH működésének első két évében szembesült az afganisztáni háború menekültügyi hatásaival, ugyanis a régiót tekintve Ausztria mellett Magyarország fogadott be legnagyobb arányban afgán menedékkérőket. Az új intézménynek szinte a megalakulásától kezdve reagálnia kellett rendkívüli helyzetekre, amelyek főként abból adódtak, hogy a befogadó intézményekben a főhelyek gyakorlatilag megteltek, és a vallási, etnikai különbségek miatt egyre gyakoribbá váltak a rendbontások, a verekedések, a súlyos testi sértések. Az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás következtében világszerte életbe lépő szigorú biztonsági intézkedésekre tekintettel, 2001 szeptemberében kormányzati döntés született arról, hogy a szükséges ellenőrzések végrehajtása érdekében az afgán menedékkérőket egy intézményben, a Debreceni Befogadó Állomáson kell elhelyezni, amelynek megvalósítása, a rendőrség hathatós közreműködése ellenére, korántsem volt problémától mentes. (A megoldás még a későbbiek során, az új kormány 2002-ben történő hivatalba lépése után is politikai vitákat generált.) Októberben az Orbán-kormány az elhelyezési gondok megoldása, a feszültségek csökkentése érdekében Kalocsán egy korábbi katonai laktanya területén új ideiglenes szálláshely megnyitásáról döntött. Ez volt az első alkalom, amikor az ellenzéki vezetésű önkormányzat lakossági tiltakozást szervezett, aláírásgyűjtésbe fogott, majd több ezer fő részvételével tiltakozó demonstráció megtartására is sor került. Az aggodalmak utóbb feleslegesnek bizonyultak, mivel az intézmény gond nélkül működött, amiben szerepe volt annak a belügyminiszteri döntésnek is, hogy az intézményben nem afgán állampolgárok, hanem határon túli magyar menekültek kerültek elhelyezésre, igaz, ők sem hosszú ideig (a későbbi évek során többször is előfordult lakossági tiltakozás, például a Balassagyarmaton működő közösségi szállással szemben, vagy legutóbb a Vámosszabadiban megnyitott befogadóállomást érintően).

Az igazgatási rendszer második lépcsőben történő továbbfejlesztésére egyidejűleg került sor a csatlakozás érdekében még szükséges, a bel- és igazságügyi fejezetre vonatkozó, a migráció területét érintő jogharmonizációs feladatok végrehajtásával. Az Országgyűlés az úgynevezett migrációs törvénycsomag részeként új jogszabályként megalkotta a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvényt,⁷ amely a törvénycsomag valamennyi elemével együtt 2002. január 1-jén lépett hatályba. A törvény hatálybalépésével egyúttal az egységes migrációs szervezet kialakításának tovább folytatását jelentette. Ezen időponttól kezdődően jöttek létre az intézmény területi szervei, a regionális igazgatóságok és e szervek keretei között az ügyfélszolgálati irodák. A statisztikai tervezési régiók figyelembevételével kialakított hét regionális igazgatóság és a huszonhárom ügyfélszolgálati iroda a rendőrségtől teljes egészében átvette a legális migrációval kapcsolatos elsőfokú idegenrendészeti jogköröket és az illegális migrációval kapcsolatos hatáskörök döntő hányadát. Átvette továbbá a határőrségtől mindazon idegenrendészeti feladatokat, amelyek nem kapcsolódtak közvetlenül az államhatáron megjelenő jogellenes cselekményekhez. Jelentős változás következett be a bevándorlási kérelmekkel kapcsolatos ügyintézés tekintetében is, mivel a kérelmek elbírálásának elsőfokú jogköre a három és fél éves kitérő után a közigazgatási hivataloktól a BÁH területi szerveihez, azaz újra az idegenrendészethez került. E mögött

⁷ 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról.

az a kormányzati megfontolás is szerepet játszott, miszerint a közigazgatási hivatalok nem tudták kellő hatékonysággal érvényesíteni a közbiztonság megóvásához fűződő érdekeket.

Az elsőfokú idegenrendészeti hatáskörök mellett a regionális igazgatóságok megkapták a menedékjogi eljárásokban az elsőfokú döntés jogát is, amely korábban a központi menekültügyi szerv kizárólagos hatáskörébe tartozott. Ezzel összefüggésben azonban meg kellett változtatni a jogorvoslati fórumrendszert is, ugyanis korábban a jogorvoslati kérelmek elbírálását kizárólagos illetékességgel az akkori Fővárosi Bíróság látta el, amely a hatalmas ügyteher miatt csak az eljárási határidőt jelentősen túllépve tudott az egyes ügyekben döntést hozni, és ez a külföldiek körében komoly bizonytalanságot és feszültséget okozott. A regionális igazgatóságok székhelye szerinti illetékes bíróságok közreműködése folytán jelentősen csökkent a menedékjogi eljárások lefolytatásának időtartama. A menekültügynek az ily módon történő átszervezése az akkori nem kormányzati szervek aggodalmát váltotta ki, amely azon alapult, hogy veszélyben látták az egységes szemléletű döntések meghozatalát, és tartottak az idegenrendészet „uralmától”. E félelem megalapozottságát a későbbi tapasztalatok nem igazolták. Az említett változások eredményeként a BM BÁH országos illetékességű és hatáskörű közigazgatási szervvé vált, s ezzel tulajdonképpen Magyarországon létrejött az egységes migrációs szerv.

Az intézmény összlétszáma 807 főre növekedett, azonban már az első pillanattól fogva látszott, hogy szükséges az állomány bővítése. (A jogelőd szerveknél összességében nagyobb létszámú állomány látta el a feladatokat.) Bár az új szervezet az intézményrendszer teljes kiépítéséhez, működéséhez a kellő pénzügyi támogatást megkapta, még néhány évig komoly nehézséggel küzdött. Rövid időn belül biztosítani kellett a területi szervek elhelyezését, amely egyéb lehetőségek hiányában főként rendőrségi és határőrségi objektumokban, illetőleg bérlémenyekben valósult meg. Nehézséget okozott az új nyilvántartási rendszerek kiépítése, figyelemmel arra, hogy azok korábban elkülönülten, a szervezeti sajátosságoknak megfelelően eltérő metodikával működtek. Súlyos gondok merültek fel a humán feltételrendszer oldaláról is. A jogelőd rendőrségi szervektől ugyanis igen jelentős, több mint huszonháromezer folyamatban lévő idegenrendészeti ügyet örökölt, amely ügyeknek a feldolgozását nagyrészt új, az egyetemről éppen csak kikerült fiatal, lelkes, ám jogalkalmazási tapasztalattal nem rendelkező állománnyal, összesen 400 új munkatárssal kellett megoldania. A hatósági munkavégzés mellett folyamatos szakmai képzések megtartását is biztosítani kellett. Az ügyhátralékok feldolgozása, emellett a világpolitikai helyzetben bekövetkezett kedvező irányú változások, valamint a magyar határőrizeti szervek embercsempészekkel szembeni szigorú fellépése 2003–2004-re lényeges csökkenést eredményezett a Magyarországra érkező illegális migránsok számában. Ez a kedvezőbb helyzet hozzájárult ahhoz, hogy a BM BÁH nagyobb lendülettel és erőárfordítással tudott készülni a közelgő európai uniós csatlakozást követő tagállami működés feltételeinek megteremtésére. Ez az informatikai nyilvántartási rendszerek fejlesztését és azoknak az európai uniós adatbázisokhoz történő kapcsolódásra való alkalmassá tételét, valamint a menekültügyi döntéshozatal területén meghatározó jelentőséggel bíró országinformációs adatbázis kialakítását, európai színvonalú befogadó intézményrendszer kiépítését és olyan szervezeti egységek létrehozását jelentette, amelyek biztosították a tagállami együttműködés kereteit. A felkészülést nagymértékben segítette az, hogy szakértők és szakmai vezetők jelentős számban vehettek részt tanulmányutakon,

tapasztalatcsere-látogatáson az egyes tagállamokban, és így lehetőség nyílt eljárások, jogalkalmazási tapasztalatok, szervezeti megoldások megismerésére.

A szervezet működése az Európai Unióhoz történő csatlakozás után

Új fejezetet nyitott a szervezet életében az Európai Unióhoz történő csatlakozás (2004) mind az idegenrendészet, mind a menekültügy vonatkozásában, tekintettel arra is, hogy a megnyíló uniós támogatási források igénybe vételével jelentős intézményfejlesztések valósulhattak meg. Sor került a befogadó intézmények, ügyfélszolgálati irodák európai követelményeknek és színvonalnak megfelelő korszerűsítésére, a munkavégzés tárgyi feltételeinek modernizálására.

2005-ben indult meg az akkor még európai uniós összehasonlításban is példa nélkülinek tekinthető szakkonzuli hálózat kiépítése, és 2006. január 1-jétől sor került a határon túli magyarok anyaországgal való kapcsolatának erősítése érdekében bevezetett új jogintézmény, a nemzeti vízum kiadásának támogatása érdekében hét migrációs szakkonzul kihelyezésére a Kárpát-medencei külképviseletekre. Ez az intézkedés a későbbiekben folytatódott, és munkatársak sorozatos kihelyezésére került sor részint bevándorlási összekötőként, részint migrációs szakkonzulként, migrációs kockázatot jelentő kibocsátó országokba.

2006-ban nagyon fontos változást hozott az intézmény életében az új baloldali és liberális koalíciós kormány azon intézkedése, amely, szakítva a történelmi hagyományokkal, megszüntette a Belügyminisztériumot, és két tárca összevonásával létrehozta az *Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot*. A szervezet, nevéből elhagyva a belügyminisztériumi szervezeti megjelölést, a közjogi államtitkár, illetőleg az alárendeltségében működő Migrációs Főosztály irányítása alá került. Az intézmény feladatköre csak annyiban változott, hogy az állampolgársági szakterülethez kapcsolódóan 2006-tól új feladatként ellátta a hazai anyakönyvezéssel kapcsolatos másodfokú és szakirányítási feladatokat (lényegében ez a feladatbővülés mentette meg attól, hogy az új tárca tovább folytassa az állomány létszámának amúgy is radikális mértékben megkezdett csökkentését).

Ezen időszak legfontosabb feladata volt a jogharmonizációs céllal megalkotott és 2007. július 1-jén hatályba lépő, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény⁸, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény⁹ alkalmazására, továbbá a schengeni csatlakozásra való felkészülés. Ennek keretében sor került az intézményen belül szervezeti átalakításokra is, amelyek mind az idegenrendészeti, mind a menekültügyi szakterületet érintették, és amelyek az új jogintézményekhez kapcsolódó új szervezeti egységek létrehozását (például Dublini Együttműködési Osztály), illetve meglévő funkciójának átalakítását jelentették. A befogadó intézmények terén például kialakítottak zárt intézményként egy úgynevezett előszűrő állomást Békéscsabán, amely azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, ugyanis az ott nagy számban elhelyezett külföldiek

⁸ 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról.

⁹ 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.

az intézményből több esetben is erőszakkal kitörtek, veszélyeztetve ezzel az ott dolgozók biztonságát is.

A magyar menekültügy történetében a 2007-es év emlékezetes év volt. Október hónapban az Amerikai Egyesült Államok és a magyar kormány megállapodása alapján olyan kubai menekültek érkeztek Magyarországra az amerikai haditengerészet guantánamói támaszpontjáról, akiket korábbi években a parti őrség az USA-ba tartó illegális utazás közben halászott ki a tengerből, és akiknek az USA-ba történő beutazását az amerikai bevándorlási hivatal nem engedélyezte. A 28 fős csoport hazánkban menekültstátuszt és amerikai forrásból a Nemzetközi Migrációs Szervezet közreműködésével jelentős beilleszkedési támogatást kapott, azonban a többség nagyon rövid időn belül, néhányan egy-két év múlva elhagyták hazánkat, továbbutaztak részben Spanyolországba, részben az USA-ba.

Ezekben az években számos rendkívüli eseményre került sor, köztük olyanra is, amelyre korábban még nem volt példa. 2009. január 13-án a debreceni befogadóállomáson élő, befogadottként védelmet kapott afgán menekültek 30 fős csoportja, köztük kisgyermekes családok, elfoglalták a Szent István Bazilikát, és éhségstrájkjal fenyegetődözve azt követelték, hogy a menekültügyi hatóság biztosítson részükre a genfi konvenció szerinti menekültstátuszt. E státuszra és az elismert menekülteket megillető úti okmányra lett volna szükségük ahhoz, hogy legálisan elhagyják hazánkat, és továbbutazzanak a valódi célország, Németország felé. A BÁH a rendőrség közreműködésével kezelte a helyzetet, amely végül békésen megoldódott, azonban ez az eset is rávilágított arra a már hosszabb ideje fennálló tapasztalatra, hogy a hazánkban védelmet kérő külföldiek döntő hányada számára Magyarország csak egy tranzitország, ahol azért kérelmezik a menedékjogi védelmet, hogy ezzel elhárítsák a jogellenes beutazás idegenrendészeti következményeit.

A 2010-ben az újra hatalomra kerülő polgári koalíciós kormány *Nemzeti Együttműködés* címet viselő programjából adódóan a BÁH idegenrendészeti feladatai között – most már ismételtén a Belügyminisztérium ágazati irányítása alatt – legfontosabb volt a biztonsági érdekek érvényre juttatása, a jogsértő cselekmények megelőzése, visszaszorítása, és mindezek érdekében a rendvédelmi szervekkel történő együttműködés fokozása. Meg kell említeni, hogy az állampolgársági szakterületen kiemelkedő jelentőséggel bírt a határon túli magyarokat érintő egyszerűsített honosítás jogintézményének bevezetése és a honosítottak hazai anyakönyvezésével kapcsolatos nemzetpolitikai célkitűzéseknek megfelelő eljárások lefolytatása, amely évekre meghatározta nemcsak az Állampolgársági Igazgatóság, hanem a tömeges ügyintézés miatt az idegenrendészeti és a menekültügyi szakterületek munkáját is. (Ezt a feladatot a BÁH 2016. december 31-ig látta el, amikor is a hatáskör átkerült Budapest Főváros Kormányhivatalához, az ágazati felelősség pedig átkerült a Miniszterelnökséghez.) A BÁH szinte teljes állománya a napi feladatai ellátása mellett, túlórában végzett jelentős többletmunkát akár munkaszüneti napon is annak érdekében, hogy a határon túli magyarokat érintő honosítási folyamat a kormányzati elvárásoknak megfelelően haladjon. A megnövekedett szakmai teher azonban azzal is járt, hogy az állomány körében évről évre növekedett a fluktuáció, sajnos sok fiatal is elhagyta a pályát. A többi közigazgatási szervezethez képest talán nagyobb arányú pályaelhagyás már persze a korábbi éveknek is jellemzője volt, azonban ez a sajnálatos jelenség főként ezen időszak alatt csúcsosodott ki. (Volt olyan év, amikor a fluktuáció mértéke elérte a 22%-ot.) A kormány lehetővé tette a létszámbővítést, amelyhez

anyagi forrásokat is biztosított, azonban az utánpótlás felvétele és főként képzése nem volt egyszerű feladat. Ennek okán is, még inkább előtérbe került az önálló felsőfokú egyetemi képzés indításának szükségessége, amely törekvés eredményeként a 2012/2013-as tanévben a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karának új szervezeti elemeként Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék kezdte meg a működését. Ez a fejlemény a későbbiek során a képzett szakemberállomány utánpótlása tekintetében kedvező következménnyel járt, de nem tudta teljesen orvosolni a fluktuációból eredő utánpótlási nehézségeket, ami a más közigazgatási szervekhez képest alacsonyabb bérezésből is fakadt. Mindemellett a tanszékkel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy létrehozása és működése a tagállami partnerszervek részéről fokozott érdeklődést és osztatlan elismerést váltott ki.

Az illegális migráció hatásai

A migrációs helyzetben 2013-tól kezdődően nagyon jelentős változás következett be, ugrásszerűen és kirívó mértékben nőtt az illegálisan érkező és a menedékjoggal visszaélő migránsok száma egész Európában. Az Európai Unió területére illegálisan belépők száma 2013-ban meghaladta a 430 ezret, ez a szám 2014-ben már közel 670 ezer volt, 2015-ben pedig már az előző év háromszorosát is meghaladta. Ezzel egyenes arányban a menedékkérők száma is növekedett, 2015-re 1,2 millió fölé emelkedett. Hazánkban is hasonlóan alakultak a trendek, 2015-ben több mint 400 ezer fölé emelkedett az illegális határátlépők száma, akik közül több mint 177 ezren nyújtottak be menedékjogi kérelmet. Az Európát elérő és lényegében válsághelyzetet előidéző, korábban soha nem tapasztalt mértékű vegyes migrációs áramlás egyaránt magában foglalta a gazdasági okok miatt útnak induló illegális migránsok tömegeit, valamint a háború, fegyveres konfliktus és súlyos erőszakos cselekmények miatt védelmet kereső menekültek sokaságát.

Egyértelművé vált, hogy a klasszikus határellenőrzési rendszerek nem tudják a naponta érkező és illegális belépő ezreket feltartóztatni, a menekülési útvonalon fekvő európai országok eleinte nem tudták, később már meg sem kísérelték végrehajtani a regisztrációs teendőket, ezért Magyarország vette át ezeknek a terheknek a nagy részét. Kormányzati intézkedések sora lépett életbe. Az államhatár közelében (például Kiskunhalason egy volt honvédségi laktanyában) és az ország mélységében működő egyes rendőrségi objektumokban úgynevezett regisztrációs pontok nyíltak a tömegesen érkezők ellenőrzése, adatainak az EU újjelenyomat-azonosító (*European Dactyloscopy*, EURODAC) rendszerében történő rögzítése érdekében. A BÁH fenntartásában új, ideiglenes befogadó intézmény kezdte meg működését Nagyfán, illetve a meglévő befogadóállomások kapacitásának jelentős növelésére került sor. (A regisztrációs pontok működésével kapcsolatban mindenképpen meg kell említeni, hogy Magyarország 2015-ben azzal, hogy gyakorlatilag minden jogellenesen belépőt és menedékkérőt regisztrált, és az adatokat rögzítette az EURODAC-rendszerben, példa nélküli intézkedést hajtott végre. Ezt elismeréssel illették még azok az országok és szervezetek is, amelyek más kormányzati intézkedések fő bírálói voltak.)

Megépült a déli határszakaszon a műszaki határzár, amely büntetőjogi védelem alá került, létrejöttek a szerb és a horvát határszakaszon a tranzitónák azzal a céllal, hogy a menedék-

kérők ott terjesszék elő a nemzetközi védelem iránti igényüket, és csak azok léphessenek be az ország területére, akiknek a menekültügyi hatóság valamilyen szintű védelmi státuszt biztosított. A tranzitzőnákkal kapcsolatban érdemes felidézni azt, hogy 2015. szeptember 16-án – tehát egy nappal a menedékkérők számára kialakított röszkei tranzitzőna megnyitása után – illegális migránsok százai rohamozták meg szervezeten a lezárt határátkelőhelyet, és döntötték be a kaput. A rendkívül erőszakosan végrehajtott jogsértést csak a határozottan intézkedő rendőri erővel lehetett visszaszorítani. Az ott elkövetett erőszakos cselekményeknek büntetőjogi következménye is lett.

A migrációs helyzet alakulására tekintettel folyamatosan került sor jogszabályok módosítására, és új migrációs törvénycsomag is készült, amelynek elemei közül az intézményre gyakorolt hatását tekintve legjelentősebb a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról szóló 2016. évi XCIV. törvény.¹⁰ A törvény hatálybalépésével bevezetésre került a határon lefolytatott eljárás szabályrendszere, valamint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogi kategóriája. A tranzitzőnák, amelyek különösen a szerb határszakaszon jelentős menekültügyi feladatokat, emellett komoly közbiztonsági ellenőrzési feladatokat láttak el, már kezdetektől fogva éles kritikák kereszttüzében álltak. Működésüket nemcsak hazai civil szervezetek, hanem az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága mellett más európai intézmények is bírálták, annak a véleménynek hangot adva, hogy ott a menedékkérők őrizete valósul meg, ráadásul szörnyű elhelyezési feltételek közepette. Ezek a vélemények nem voltak figyelemmel arra a tényre, hogy a tranzitzőnák kifelé nyitottak voltak, tehát azt külföldiek saját akaratukból Szerbia irányába bármikor elhagyhatták, amelyre volt számos példa is. Arra sem voltak tekintettel, hogy az elhelyezés körülményei megegyeztek bármely nemcsak magyar, hanem más európai uniós tagállam befogadó intézményeivel, sőt néhány tagállammal történt összehasonlításban a feltételrendszer sokkal jobbnak is bizonyult. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ez utóbbi tekintetében nem osztotta a több ügyben is keresetet benyújtó magyar civil szervezet véleményét, de tény, hogy kifogásolta a vonatkozó jogszabályi környezet hiányosságát. A tranzitzőnák működésével kapcsolatban meg kell említeni azt is, hogy az elutasított menedékkérők, nagyon kevés számú kivételtől eltekintve, hatósági kötelezés ellenére megtagadták a Szerbiába történő visszatérést. Azok a személyek, akiknek sérülékeny csoportba tartozása folytán (például kisgyermekes családok) sor került az országba történő beléptetésére és befogadó intézményben történő elhelyezésére, illegális módon, akár többszöri kísérlet után szinte kivétel nélkül Ausztria felé távoztak.

A kormányzati intézkedések és a szigorúbb jogi környezet, valamint az a körülmény, hogy a szomszédos országok is szigorították szabályrendszereiket, és megerősítették határaik védelmét, továbbá, hogy politikai döntések alapján, a nyugat-balkáni útvonalon feltorlódott menekülttömeg előtt 2015 nyarán megnyíltak a határok, és szabad lett az út Németország felé, csökkentette az országra háruló migrációs nyomást. A tranzitzőnák működésével az ország mélységében meglévő befogadó intézményekben jelentősen visszaesett az ott elhelyezett külföldiek száma. Kormányzati döntés született ezért a Befogadó Állomás és Menekültügyi

¹⁰ 2016. évi XCIV. törvény a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról.

Őrzött Központ debreceni telephelyének 2015. december 15-én történő bezárásáról, majd az ideiglenes telephelyek megszüntetéséről, végül bezárta kapuit 2016. év végén a Bicskei Befogadó Állomás is. A kiutasított külföldiek elhelyezése érdekében európai uniós támogatással 2016 nyarán, Kiskunhalason egy korszerű, a követelményeknek teljes mértékben megfelelő menekültügyi őrzött szállás kezdte meg a működését, amely azonban nem volt hosszú életű, mivel az ingatlan néhány évvel később a büntetés-végrehajtás kezelésébe került.

2016 nyarán kormányzati döntés született az állampolgársági és névváltoztatási feladatoknak a Budapest Főváros Kormányhivatalához 2016. december 31-ig történő átadásáról, amelynek előkészítése és végrehajtása jelentős mértékben befolyásolta az egész intézmény 2016. évi tevékenységét. A hatáskör átadása azt eredményezte, hogy 142 fővel csökkent az állomány létszáma, továbbá 2017. január 1-jétől már Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) elnevezéssel működött tovább az intézmény. A 2010-es évek második felétől az idegenrendészeti tevékenységben jelentős arányt képviselt a legális migráció keretében Magyarországon növekvő számban tartózkodni kívánó külföldiekkel kapcsolatos munka. A kérelmezők között különösen a munkavállaló és a tanulmányokat folytató harmadik országbeli állampolgárok aránya növekedett.

2018-ban már 113 országból érkeztek külföldiek hazánkba, és minden jel arra mutatott, és mutat jelenleg is, hogy ez a tendencia tartósan növekedni fog. A gördülékeny és gyorsabb hatósági tevékenység folytatásával, az elektronikus ügyintézés feltételrendszerének biztosításával kapcsolatos célkitűzés megvalósítása előtérbe helyezte a korábbi időszakban már megkezdett és ütemesen haladó informatikai fejlesztések kérdését, amely területen a BMH jelentős sikereket ért el. A legális migráció területén is felmerültek olyan kockázatok, a jogi lehetőségekkel való visszaélések, amelyek más rendvédelmi szervekkel és a munkügyi hatóságokkal történő együttműködések keretében a fokozottabb és rendszeresebb ellenőrzések lefolytatását tették szükségessé. A szigorú intézkedéseknek köszönhetően 2019-re csökkent a jogsértő külföldiek száma, azonban a nemzetközi migrációs helyzet alakulásának kedvezőtlen kilátásai előrevetítették azt, hogy az ország veszélyeztetettségének fennállásával hosszabb távon kell számolni, és a terrorizmus elleni küzdelem is további erőfeszítéseket igényel. Az ország biztonságának megóvásához fűződő érdek fokozottabb érvényesítése az intézmény jogállása megváltoztatásának kormányzati igényét vetette fel.

2018 nyarán döntés született a BMH rendvédelmi szervvé történő át-, vagy úgy is fogalmazhatunk, hogy visszaalakításáról. A döntéssel szemben különösen a civil szervezetek és ellenzéki politikusok fogalmaztak meg ellenvéleményt, többen a menekültekkel kapcsolatos feladatkör további háttérbe szorítását vizionálták, és kevésbé vették figyelembe azt a tény, hogy a szervezet munkájában a korábbiakhoz képest már sokkal inkább a rendészeti jellegű hatáskör és jogalkalmazás dominált még a biztonsági megfontolások érvényesítésével inkább humanitárius megközelítéssel dolgozó menekültügyi szakterület tekintetében is. Ahhoz azonban, hogy a szervezet rendvédelmi, rendőri szervként tudjon működni, *három törvény, huszonkét kormányrendelet és negyven miniszteri rendelet* módosítására volt szükség. A szervezet jogállásának megváltozása a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) tekintetében speciális átmeneti szabályok megalkotását is igényelte, ugyanis az eddig köztisztviselőként dolgozó állomány hivatásos szolgálati jogviszonyba helyezésére a Hszt. általános szabályai alapján nem volt

mód. A jogalkotó ezért hosszabb határidőt megállapítva rendelkezett a szükséges rendészeti képzések végrehajtásáról, és több kedvezményt is biztosított annak érdekében, hogy a hatósági feladatokat ellátó állomány július 1-jétől rendőrségi állományba történő kinevezésére sor kerülhessen (például a kinevezések tekintetében életkori kedvezményt állapított meg).

Az új szervezet 2019. július 1-jén kezdte meg rendőrségi szervként Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF)¹¹ elnevezéssel a munkáját. Az előírt szakképzettség megszerzése érdekében a hivatásos állomány már ősszel megkezdte tanulmányait a szaktanfolyamokon, ami a napi hatósági munkavégzés mellett embert próbáló feladatnak bizonyult. A rendészeti alapképzés követelményeinek az állomány jóval a megállapított határidő előtt, 2020. június 30-ig eleget tett. A vizsgakötelezettség összesen 382 főt érintett. Ez évben már csak a vezetői állomány egy része tekintetében, illetve a hivatásos állomány esetében besorolástól függően van képzési teendő a rendészeti szakvizsga letétele érdekében.

2021. június 30-ig kell a rendészeti igazgatási alkalmazotti jogviszonyban állóknak letennie a rendészeti alapvizsgát. Nagy kihívást jelentett az is, hogy a rendvédelmi szervhez való tartozást jelképező ruházatot és eszközöket is biztosítani kellett az állomány számára; ez szintén teljesült határidőre. Az illegális migrációval szembeni fellépés hatékonyabbá tétele érdekében belső szervezeti változtatásokra került sor, többek között a regionális igazgatóságok szervezeti keretei között kialakításra kerültek az ellenőrzési osztályok, amelyek fő feladata a jogsértő külföldiek kiszűrése, az idegenrendészeti szabályok betartatása.

Új fejlemény az OIF életében, hogy 2020. május 14-én az Európai Bíróság határozatában kimondta, hogy a menedékkérők tranzitónákban történő elhelyezése, figyelemmel a jogi garanciák hiányára, jogellenes őrizetnek minősül. Az Európai Bíróság döntésére tekintettel a Kormány határozott a tranzitónák azonnali bezárásáról, és előírta azt, hogy ezt követően menedékjogi kérelmet benyújtani, illetőleg a kérelem benyújtására vonatkozóan szándéknyilatkozatot tenni, csak egyes szomszédos országokban (Szerbiában és Ukrajnában) működő magyar külképviseleten lehet. Ez a kormányzati döntés nyilvánvalóan jelentős hatással van a menekültügyi szakterület munkájára. Nem könnyíti meg a helyzetet, hogy a megváltozott eljárási rend miatt az Európai Unió kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben arra hivatkozással, hogy hazánkban sérül a menekültek hozzáférése a menedékjoghoz. Ez a körülmény vélhetően a kérdés újragondolását, esetleg más megoldás megfontolását teszi szükségessé.

Az átalakult intézménnyel kapcsolatos kormányzati elvárásként fogalmazódott meg az, hogy rendőrségi szervként az ország érdekeinek szem előtt tartásával határozottan lépjen fel az illegális migránsokkal, a joggal visszaélőkkel szemben, és járuljon hozzá az ország biztonságának erősítéséhez. Alig több mint másfél éves működése során az OIF bizonyította azt, hogy a jelentősen megváltozott körülmények ellenére is képes a követelményeknek megfelelő feladatellátásra. Képessé vált arra is, hogy bekapcsolódva a rendvédelmi szervek nagy családjába, a konkrét feladatkörén túlmutatóan is tevékenykedjen, és segítséget nyújtson többek között az általános rendvédelmi feladatokat ellátó rendőri szerv munkájához, amire jó példa a koronavírus okozta válsághelyzetben történő együttműködés.

¹¹ 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről.

Befejezés

Az egységes migrációs szerv létrehozásától az intézmény rendvédelmi szervvé történő átalakulásáig hosszú út vezetett. A szervezet számos jogszabályi változást és strukturális átalakítást élt meg. Megbirkózott az évente több százszázalékos nagyságrendben jelentkező hatósági ügyekkel, és megküzdött a migrációs válsághelyzet legnagyobb kihívásaival, civil közigazgatási szervként is kellő erőt mutatott fel a jogszabályokat megsértő külföldiekkel szemben. A bevezető gondolatokban utaltam arra, hogy a nemzetközi migráció jelensége nem fog megszűnni, és aligha fog belátható időn belül csökkenni a migráció szempontjából befogadó vagy tranzitországokat, így hazánkat is érintő kedvezőtlen biztonságpolitikai hatás. Bizonyossággal állítható ezért, hogy a jövőben is lesz bőven feladata a rendvédelmi szervezetek között az idegrendészeti szerveknek, karöltve a menekültügyi szervezettel, amely szervek most már kibővült eszköztár birtokában tudják biztosítani hatósági eljárásaik, intézkedéseik során a nemzeti érdekeinknek megfelelő törvényes és magas szintű jogalkalmazást, és határozottan fognak cselekedni hazánk és egész Európa biztonságának megóvása érdekében.

Felhasznált jogszabályok

1989. évi XXIX. törvény a kivándorlásról. Online: www.jogiportal.hu/index.php?id=mbllx8r0rc18oz5n7&state=20070701&menu=view
1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300086.TV>
1997. évi CXXXIX. törvény a menedéjogról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700139.TV>
2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0100039.TV>
2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700001.tv>
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0700002.TV>
2016. évi XCIV. törvény a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600094.TV>
1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről. Online: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=10809
- A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet. Online: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=267&Itemid=1016&lang=hu
- 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet az idegrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=A1900126.KOR&mahu=1>

Három évtized jogállamban. A büntetés-végrehajtás rendszerváltás utáni szakmai fejlődésének rövid áttekintése

Absztrakt – A szerző a magyar rendszerváltást követő 30 év büntetés-végrehajtási fejlődéstörténetét mutatja be, amelyben a szakmai értékek, az elért eredmények és a megoldott nehézségek egyaránt helyet kapnak. A tanulmány jól ragadja meg azokat a modernizációs csomópontokat, amelyek a magyar börtönügyet átvezették az államszocializmus időszakából a fejlett, ám ugyanakkor a magyar sajátosságokat is tartalmazó modern európai végrehajtási rendszerek közé.

Bevezetés

Rendszerváltáskor a honi büntetés-végrehajtásnak nehéz, számos problémával küszködő örökséggel kellett szembenéznie. A Kádár-korszak büntetés-végrehajtásának szakmatörténeti alakulását áttekintve megállapítható, hogy a szocialista állam politikai és kormányzati szervei rendre felismerték és elismerték a szakma korszakos elmaradását, ezen belül mindvégig nyomasztónak tekintették az intézeti infrastruktúra avultságát, az alkalmazott módszerek és eszközök hiányosságait. A helyzet javítására ugyan rendszeres gyakorisággal hoztak politikai és kormányzati szintű döntéseket, de ezek végigvitele sorra megrekedt. Ennek következtében a pénzügyi preferenciáknak csupán töredéke jutott el a büntetés-végrehajtáshoz, azonban elvárták, hogy a működőképességét „belső erőforrásokból” biztosítsa. Az ebben az állandósuló helyzetben kialakuló válságkezelés a szakterület minden szintjének tartós és állandó próbatételt jelentő életformájává vált.

A rendszerváltozáskor aligha férhetett kétség ahhoz, hogy megérett a helyzet a korábbi hatalmi struktúra börtöncentrikus szemléletének felszámolására. Az elmélet és a gyakorlat terén feltorlódott problémák megoldására elengedhetetlennek tekintettük a hazai börtönügy reformját, azaz a büntetés-végrehajtásnak a fejlett európai államokhoz közeledő dinamikus átalakítását. A modernizáció gondolkörébe két, egymást kölcsönösen kiegészítő kérdéskör megoldása kívánczolt:

- a büntetés-végrehajtásnak a jogállami kritériumoknak, valamint az európai normáknak és elveknek való megfelelése;
- az igazságszolgáltatási rendszer punitivitásának átgondolása (amit a fogvatartottak létszáma jelez), valamint a fogvatartás tárgyi és személyi feltételeinek javítása.

A rendszerváltozást követően Magyarországon a bűnözés robbanásszerű növekedése volt tapasztalható. Az 1988-ban regisztrált 185 ezer bűncselekmény 1992-re 447 ezerre, csaknem két és félszeresére nőtt. A növekvő és új vonásokat mutató bűnözés rendkívüli kihívás elé állította az igazságszolgáltatást, ahol egyidejűleg egy „emberjogi aspektusú” liberalizációs átalakítási folyamat zajlott le. Ez elsősorban a *büntetési rendszer átalakításával*,

a Btk. kiigazításával és közkegyelmi rendeletek kibocsátásával történt. Miközben a bűnözés növekedése volt regisztrálható, a fogvatartotti létszám az 1988-as 21 ezerről 1993-ra 13 ezerre csökkent. A rendszerváltozás tehát – a 90-es évek közepéig mért fogvatartotti adatok alapján – büntetés-végrehajtási szempontból kedvező fordulatot hozott, szakmailag magasabb színvonalú munka feltételeit teremtette meg. A korabeli büntetés-végrehajtási elmélet lelkesen üdvözölte az ítélkezési gyakorlat börtöncentrikus jellegének redukcióját.¹

Jogharmonizáció

A rendszerváltozás időszakában megindult jogharmonizációnak a börtönügy területén nem kellett nulláról indítania. Helsinki (1975) óta a világrendszerek óvatos közelítésének, egymás „titkainak” alaposabb megismerhetősége mentén a társadalomdiagnosztikai tényezőként számba jövő börtönügy a korábnál sokkal inkább a kölcsönös érdeklődés homlokterébe került. A „keleti blokkot” nyomasztó magas fogvatartotti ráta és a fogva tartás körülményei a büntetőpolitika formálóit a „szalonképesség” javítása irányába ösztöklétek. Ennek útja a büntetés-végrehajtás korszerű elveinek, törvényi szintű szabályozásának és törvényességének deklarálása volt. Ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy hazánk a 70-es és 80-as években csatlakozhasson a börtönügyet is érintő ENSZ-kezdeményezésekhez (így az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát az 1976. évi 8. sz. tvr.-rel, míg a Kínzás Elleni Egyezményt az 1988. évi 3. sz. tvr.-rel ratifikáltuk). A helsinki mozgalom hatása az 1979-es büntetés-végrehajtási kódexen kitapintható.

A 90-es évek elején különös – szinte euforikus – mozgásba lendült a büntetés-végrehajtás elméleti (elsősorban jogi) művelése.² A szerzők azt a közös felfogást képviselték, hogy jogállam nem képzelhető el a büntetés-végrehajtási jog korszerűsítése nélkül, hogy a jogalkotás új periódusához elengedhetetlen e jogágazat tudományos igényű, széles látókörű művelése. A szemléleti torlaszok megszűntével, a hazai szabályozásnak a nemzetközi követelményekhez – kivált az ENSZ és az Európa Tanács normáinak, ajánlásainak, valamint az emberi jogi egyezményeinek – való adaptációjával indult meg a büntetés-végrehajtási jog harmonizációja. A büntetés-végrehajtási jog tekintetében az egyik első figyelemfelhívás már a rendszerváltozás euforikus első napjaiban napvilágot látott, amikor elismert szakemberek adtak hangot a változtatás szükségességének.³ Az elmélet sürgetésének oka az a felismerés volt, hogy a büntetés-végrehajtási jog egyre nagyobb szerepet játszott a tágabb értelemben vett büntetőeljárás-jogban és a büntető felelősségre vonás rendszerében, ugyanakkor e jogág kimunkálása, fontossága ellenére, elmaradt a társjogágakhoz képest. Határozott kíváncsisággal fogalmazódott meg, hogy „minden állampolgári jog és kötelesség módosulását (így a büntetés-végrehajtás miatt történőt is) törvényben kell szabályozni”.⁴

¹ Lőrincz József: Harmonizációs törekvések és problémák a magyar börtönügyben a rendszerváltás időszakában. *Börtönügyi Szemle*, 20. (2001), 4. 18.

² Lásd különösen Horváth Tibor, Kabódi Csaba, Nagy Ferenc, Vókó György munkássága.

³ Kabódi Csaba – Lőrincz József – Vókó György: Szót kér a büntetés-végrehajtási jog. *Jogpolitika*, (1989), 1. 19.

⁴ Kabódi–Lőrincz–Vókó (1989) i. m. 20.

A tárgyalt időszak egyik legkiemelkedőbb szakmai tanulmánya Vókó György tollából született meg, aki ugyancsak a büntetés-végrehajtási jog önállósága és fejlesztésének megkerülhetetlensége mellett foglalt állást. Megállapította, hogy a „végrehajtási szabályozás fő sajátossága realizálni a büntetés, a büntetőjogi intézkedés és egyéb eljárási kényszerintézkedések végrehajtásának céljait, feladatait. Nem lehet az önkényesség eszköze, mindig a jogszabályoknak megfelelően, a törvényesség betartásával kell teljesítenie funkcióját.”⁵ A büntetés-végrehajtás európai irányvétele újabb lendületet adott a kriminálpedagógia, ezen belül a büntetés-végrehajtási korrekciós nevelés kutatásának, amelynek célja a konstruktív életvezetés elősegítése bűnelkövetők körében.⁶

A nyugat-európai tapasztalatok szemléletünk alakulására számos kérdésben jelentős hatást gyakoroltak. A rendszerváltozás éveiben felgyorsultak az európai börtönmodell megismerésére és hazai alkalmazásukra irányuló törekvések. E fejlődés elvi magját az a változtatási igény jelentette, amely a korábbi paternalista berendezkedésű börtöntől egy új típusú fogva tartásig vezette volna a honi börtönügyet. Ugyanakkor azonban a rendszerváltozás után a hazai irodalomban is ismertté váltak azok a nyugati államokban megjelent szkeptikus kutatási eredmények, amelyek a börtönök pozitív, személyiségformáló hatását megkérdőjelezték. E kutatások rávilágítottak arra, hogy hazánkban az eredményes kezelés és a nevelés inkább a leváltott igazságügyi vezetés retorikájában létezett, mintsem a büntetés-végrehajtás napi gyakorlatában. A hazai szakirodalom is felszabadulva a szocialista büntetőpolitika és büntetés-végrehajtás hamis frazeológiája alól, kritikusabb hangot ütött meg. Így – többek között – kifejtették, hogy irreális, túlzott az a várakozás, amely szerint a börtön társadalmi együttélésre szocializálja az elítéltet, ugyanis ennek eléréséhez még számos szakmai akadályt kell leküzdeni, és a feltételeket is kedvezőbbé kell tenni.

Az átvételre szánt európai börtönmodellnek két alapvető igénynek kellett megfelelnie: az egyik a társadalom biztonsághoz való joga, a másik a fogva tartott személy emberi méltóságának tisztelete. Ebből fakadóan az 1987-es *Európai Börtönszabályok* hazai adaptálásával úgy kellett orientálni a jogalkotást és jogalkalmazást, hogy ennek az igénynek megfeleljen, hogy a börtön működésének diszfunkcionális hatása minél csekélyebb legyen. Az említett *Börtönszabályok* tartalmazta azokat a börtönügyi alapelveket is, mint a normalizálás, nyitottság és a felelősség elvét, amelyeket a hazai börtönügy a rendszerváltozás időszakában saját fejlődésének iránymutatójául fogadott el.⁷

A normalizálás elve szerint a szabadságvesztés végrehajtási körülményeit, az elítéltek életmódját, a fogva tartás anyagi, infrastrukturális feltételeit, valamint az elítéltek jogi helyzetét a lehető legjobban közelíteni kell a szabad élet általános feltételeihez, illetve a „civil”, állampolgári jogi helyzethez. Amennyire könnyen megvalósíthatónak látszott a jogi normalizáció, annyira távolinak tűnt a fogva tartás anyagi körülményeinek gyökeres

⁵ Vókó György: A büntetés-végrehajtási jog továbbfejlesztésének, tudományos művelésének szükségességéről. *Jogtudományi Közöny*, 45. (1990), 7–8. 291.

⁶ Ruzsonyi Péter: Kriminálpedagógia és az új Bv. Kódex. In Deák Ferenc – Pallo József (szerk.): *Börtönügyi kaleidoszkóp. Börtönügyi tanulmányok I.* Budapest, Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, 2014. 182–183.

⁷ William Rentzmann: Normalizáció, nyitottság, felelősség Kelet-Európában. *Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár*, (1995), 1.

változtatása. A magyar börtönügy terhes öröksége ugyanis döntően olyan intézetekből áll, amelyeknek többsége még a 19. században épült, és egy letűnt világ kőbe merevedett börtönfilozófiáját hordozza. Az elaggott intézeti infrastruktúra, az intézetek területi elhelyezkedése, nagyságrendje, külső és belső építészeti megoldásai akadályozták a fogvatartottak regionális, differenciált, az emberi jogoknak és szükségleteknek megfelelő elhelyezését. A történelmi okokból jelentős részben az ország középső területein lévő intézetek elhelyezkedése és befogadóképessége sem felelt meg az adott régió bűnözési helyzetének, de a differenciált elhelyezés (nők, férfiak, nyitott, félig zárt, zárt stb.) szempontjainak sem. Az *Európai Börtönszabályok* az elítéltek megfelelő elhelyezését és életter biztosítását alapvető követelménynek tekinti. A hazai intézetrendszer az elmúlt évtizedek kollektivistá pedagógiafelfogásának örökségeként – ellentétben az európai egyes-kettes, legfeljebb hármas elhelyezéssel – a közös elhelyezést preferálta, aminek következtében a 80-as évek végén mintegy 3300 zárkában helyezték el a 15 ezer főt meghaladó fogvatartotti állományt. A másik jelentős gond a szinte állandósult túlszűfolttság volt (a Kádár-korszak 33 évéből mindössze 4 év volt, amikor nem nőtt a férőhely-kapacitás 100%-a fölé a fogvatartotti létszám). *Már a 90-es évek elején világossá vált, hogy a normalizálás elvének gyakorlati megvalósítása időigényes, és az intézeti infrastruktúra gyökeres korszerűsítése jelentős ráfordításokat igényelne.*

A nyitottság elvén az elítéltek szellemi és fizikai izolációját a biztonsági kockázat határain belüli lehetőségig oldó törekvést értjük. Ez egyfelől szélesíteni igyekszik a fogvatartott kapcsolatát a külvilággal, másfelől növeli a börtön és a társadalmi környezet közötti interakciót a külső erőforrások, szolgáltatások igénybevételeével, a közvélemény, a média rendszeres, hiteles tájékoztatásával. A nyitottság elvének jegyében a hazai börtönügynek és a társadalomnak egy a korábbtól gyökeresen eltérő kommunikációs viszonyt kellett kialakítania. Már a rendszerváltó években eltűnt a börtönügy korábbi, a pártállami korszak erőszakszerveire jellemző titkossága, megközelíthetetlensége. Ugyanakkor a 90-es évek elejétől az összбűnözést kifejező mutatók erőteljes, robbanásszerű emelkedést jeleztek, ami a lakosság biztonságérzetének látványos romlásával, a бűнözéstől való félelmének növekedésével járt együtt. A közvélemény-kutatási adatok ekkor kimutatták, hogy ez a folyamat megnövelte a represszív intézkedések szélesítésének társadalmi igényét.

A felelősség elvén a бűntetés-végrehajtásnak azt a törekvését értjük, amely az elítéltek felelősségérzetének, önbecsülésének és önállóságának fejlesztésére irányul. Ez az alapelv az elítélt döntési felelősségét hangsúlyozva a végrehajtási folyamat alanyává, közreműködőjévé avatja az elítéltet, a бörtön szerepe a társadalmilag elfogadható életvezetés kialakításához való segítségnyújtás. A 80-as, 90-es évek fordulóján világos volt számunkra, hogy az instrukatív-paternalista бörtöntől az együttműködő-szolgáltató бörtönig vezető szakmai út – különösen régióinkban – nem könnyen és gyorsan átjárható. Kiütközött, hogy az elítéltek emberi és állampolgári jogokkal körülбástyázott önrendelkezését a személyzet egy része saját jogainak, valamint tekintélyének csorбításaként éli meg. Az is világossá vált, hogy az elítélt emberi méltóságát, identitását tiszteletben tartó szerepvállalásához, e бonyolultabb szakmai képlet elfogadásához nem csupán időre, de a személyi állomány anyagi és erkölcsi megbecsülésére is szükség van.

A hazai szabályozásnak a nemzetközi követelményekhez – főképpen az ENSZ és az Európa Tanács minimumszabályaihoz, valamint az emberi jogi egyezményekhez – való igazításával kapcsolatban elengedhetetlenné vált a büntetés-végrehajtás törvényi szintű módosítása. Gondos előkészítés után 1993. április 15-én lépett hatályba az 1979. évi Bv. kódexet módosító 1993. évi XXXII. törvény. A törvény különösen az elítélti jogok körét szélesítette és pontosította. A jogszabály e jogokat három típusba sorolta: az elítélt emberi jogaira, amelyek nem csorbíthatók; állampolgári jogaira, amelyek e törvényben előírtak szerint módosulnak, szünetelnek vagy változatlanok; végül az elítélt és a bv. szervezet közötti viszonyban szereplő jogokra. A törvényhozás különös figyelmet fordított arra, hogy a büntetés-végrehajtás normái mennyiben felelnek meg az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* előírásainak. A jogharmonizációs munka során megállapítható volt, hogy az Egyezménynek tevékenységünkkel érintkező előírásai, így különösen a 3. cikk (a kínzás és a megalázó, lealacsonyító bánásmód tilalma), a 4. cikk (a rabszolgaság, kényszermunka tilalma), az 5. és 9. cikkek (szabadsághoz, a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jogok védelme), a 8. cikk (a személyiséghez fűződő jogok védelme) korábban sem voltak idegenek sem jogalkotásunktól, sem pedig a végrehajtási gyakorlattól. A törvényi módosításnak azt a feladatot kellett ellátnia, hogy kiemelve, garanciális védelemben részesítse a fogvatartottnak az alkotmányban is rögzített alapvető emberi jogait. Így került törvénybe a fogvatartott anyanyelvének használatára, jó hírének, magántitkának, személyes adatainak védelmére, a magánlakásának sérthetetlenségére és emberi méltóságának tiszteletére vonatkozó szabály. A törvény ugyanakkor tartalmazta a hátrányos megkülönböztetés, valamint a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódban részesítés tilalmát. A törvény általános szabályként az elítélt állampolgári jogainak érvényesülését biztosította. Felszámolva a korábbi diszkriminációt, a jogalkotás kiterjesztette az elítéltek állampolgári jogosítványait egyebek mellett a tanulmányi és vizsgaszabadságra, a korlátlan levelezésre, továbbá a nyugdíj, betegség és rokkantság esetén való ellátásra. Egyes állampolgári jogok a szabadságvesztés természetéből fakadóan módosultak, illetve szüneteltek. A törvényhozás új megoldásként e jogok lehető legteljesebb felsorolásával, a korlátozások pontos meghatározásával járt el. A törvény a módosult állampolgári jogok között sorolta fel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot, a munkához való jogot (a munkába állítást akadályozó ok fennállásáig), a szólásszabadsághoz, az egyesüléshez, tanuláshoz való jogokat. Végül a törvény szünetelni rendelte a szabad mozgáshoz, a tartózkodási hely megválasztásához, a gyülekezéshez, a sztrájkhoz való jogot, valamint az elítélt választói, továbbá szülői felügyeleti jogát is. Az új törvény növelte a bíróság kontroll-szerepét egyfelől a büntetés-végrehajtási bíró döntési hatáskörének szélesítésével, valamint az elítéltek jogorvoslati rendszerének, az ügyek bírói felülvizsgálatának kiterjesztésével is, ezenkívül az Alkotmánybíróság döntése lehetővé tette az elítéltek fellebbezési jogát a büntetés-végrehajtási bíró döntése ellen.⁸

A törvényt módosítás fontos szempontja volt, hogy olyan végrehajtási mechanizmust kínáljon, amely az elítélteket érdekeltté teszi az együttműködésben. Ennek az egyik, tör-

⁸ Csóti András – Lőrincz József: Múlt és jövő: jogharmonizáció és nemzeti sajátosságok. *Börtönügyi Szemle*, 16. (1997), 2. 36.

vényben is intézményesített formája az úgynevezett enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazási lehetősége, amely lényegét tekintve az elítélt előmeneteléhez kötötten a zárt intézet életkörülményeit fokozatosan oldva közelíti a szabad élet körülményeihez. Ezzel lehetővé vált a korábbi rendszerünkől hiányzó nyitott intézeti típus működtetése, ahol az elítélt az intézeten kívül felügyelet nélkül dolgozhat, továbbá elhagyhatja az intézetet. A törvénymódosítás jelentősen szélesítette a külvilággal, elsősorban a családdal való kapcsolattartás lehetőségét is. Bevezette a kimaradást, amelynek keretében az elítélt 24 órára elhagyhatja az intézetet, kiszélesítette a jutalomként adható eltávozás alkalmazását és időtartamát. Emberiességi szempontok és a kegyeleti jog gyakorolhatósága vezette a jogalkotót, amikor előírta, hogy az elítélt egyedül vagy felügyelettel meglátogathatja súlyosan beteg hozzátartozóját, illetőleg részt vehet hozzátartozója temetésén.⁹

Az intézeti infrastruktúra kapacitása és a fogvatartotti létszám alakulása

A rendszerváltozás első évében a *főrhely-meghatározás* terén jelentős fordulat következett be: míg a korábbi, légköbméterben való felmérés alapján a honi intézetrendszer 1979-ben 21 080, 1985-ben 23 745, 1989-ben 25 851 főrhellyel rendelkezett,¹⁰ addig 1990. május 31-től az európai ajánlásokat alapul vevő 6/1990. IM utasítás a négyzetméter/fő számítás alapján határozta meg a főrhelyet – férfi elítéltek számára 3, nők és fiatalkorúak számára 3,5, előzetesen letartóztatottak részére 4 négyzetmétert –; eszerint az 1990. június 1-jei elhelyezhető létszám 16 812 főre csökkent.¹¹

1992. március első napjaiban kormányülésen tárgyalták meg a büntetés-végrehajtás helyzetét. Ez az esemény azért emlékezetes, mert ennek előtt magyar kormány Deák Ferenc idejében tárgyalt utoljára a börtönügyről.¹² Az igazságügyi kormányzat előterjesztésében többek között megállapította, hogy „a jórészt századvégi börtönök kialakítása, állapota nem felel meg a modern európai követelményeknek, elkerülhetetlenül szükséges a főrhelybővítés, valamint a meglévő épületek korszerűsítése.”¹³

Az 1993. évi XXXII. törvény hangsúlyozottabbá tette a fogvatartottak elhelyezését, amikor kiemelte: „Az elítélteket egyedül, ha azonban ennek feltételei hiányoznak, közösen kell elhelyezni.” Az európai modell követése, a fogvatartottak egyszemélyes zárkákban való elhelyezése azonban illuzórikusnak bizonyult, hiszen az akkor az intézetrendszerben felmért 3142 lakóhelyiségből 1300 zárka egy évszázaddal előtt magánzárkának épült, de ezekben a novella megjelenésének idején 3800 főt helyeztek el, az újabban létesített körülből 400 lakóhelyiség 8–12 fős főrhelyű volt, de előfordultak egészen nagy méretű, 40, sőt

⁹ Pallo József: Büntetés-végrehajtási kodifikáció a rendszerváltás után, avagy negyedszázados az 1993. évi börtönügyi novella. *Magyar Rendészet*, 18. (2018a), 2. 94–97.

¹⁰ Lásd Előterjesztés a büntetés-végrehajtás helyzetéről. BVOP, 1991. június 15.

¹¹ Lásd Előterjesztés a bv. intézetek befogadóképességének a hatályos elhelyezési normák szerinti megállapítására. BVOP, 1995. március 07.

¹² *Új Magyarország*, 2. (1992. március 3.), 53. 13.

¹³ Az igazságügy-miniszter előterjesztése a Kormány részére a büntetés-végrehajtás helyzetéről. IM, 1992. február 13. 12.

100 négyzetméteres lakóhelyiségek is.¹⁴ A férőhelyszámítás újabb, gyökeres módosítását a büntetés-végrehajtás vezetése 1995 márciusában végezte el, addig ugyanis a lakóhelyiségek alapterületének osztásánál a teljes terület szolgált alapul, az újabb nettó alapterület felmérése alapján a büntetés-végrehajtás intézetrendszerének kapacitását 10 459 férőhelyben állapították meg.¹⁵ A nettó férőhelyszámítás új helyzetet teremtett, hiszen a fenti férőhelyadat alapján – az akkori rendkívül alacsony fogvatartotti létszám (12 908 fő) mellett is – csaknem 3 ezer fős túlszűfolttsággal kellett szembesülni. A kormány a kialakult helyzetre gyorsan reagált, amikor egy új kecskeméti objektum és a fővárosban egy előzetes letartóztatást ellátó intézet létesítéséről döntött.¹⁶ 1996 márciusában az igazságügy-miniszter átfogó előterjesztést készített a kormány számára a büntetés-végrehajtás intézetrendszerének hosszú távú fejlesztéséről. Az előterjesztés a kialakult helyzetet új intézetek létrehozásával (mintegy 1300 új férőhely létesítésével), a meglévők funkciójának megváltoztatásával, egyes intézetek felszámolásával és értékesítésével javasolta orvosolni.¹⁷ Az előterjesztés fejlesztési szándékai közül 1997-ben a kecskeméti, regionális fiataikorúak intézete, majd 2002-ben ugyanitt az anya-gyermek részleg nyert kialakítást, összesen 50 férőhellyel, valamint 2000-ben a Fővárosi Bv. Intézet III. objektuma (X. kerület, Maglódi út) 600 férőhellyel került átadásra.

A kriminálpolitika újabb irányvételét a Btk. módosításával az 1998. évi LXXXVII. törvény vezette be, válaszul a bűnözés struktúrájának kedvezőtlen változására, így a nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező szervezett bűnözés megjelenésére, az állampolgári biztonságérzetet is gyengítő bűncselekmények számának növekedésére. A szigorítás hatására a fogvatartotti létszám 1997 és 2002 között 33%-kal növekedett, egyidejűleg nőtt az intézetrendszer túltelítettsége: az 1997-ben mért 22%-ról 2002 végére 59%-ra emelkedett.

4. táblázat: Fogvatartotti létszám és telítettség, 1995–2002

Év	Fogvatartotti létszám	Telítettség (%)
1995	12 454	116
1996	12 762	118
1997	13 405	122
1998	14 366	134
1999	15 110	140
2000	15 539	152
2001	17 275	159
2002	17 838	159

Forrás: BVOP

¹⁴ Feljegyzés a fogvatartottak elhelyezéséről. BVOP, 1993. június. 10–11.

¹⁵ Előterjesztés a bv. intézetek befogadóképességének a hatályos elhelyezési normák szerinti megállapítására. BVOP, 1995. március 07. 2/a., 2/b., 3. melléklet.

¹⁶ Lásd a 2155/1995. (V. 29.) Korm. határozat a büntetés-végrehajtás működésének és fejlesztésének egyes kérdéseiről.

¹⁷ Előterjesztés a Kormány részére a büntetés-végrehajtás intézetrendszerének hosszú távú fejlesztéséről. IM, Budapest, 1996. március.

A 2002. évben hivatalba lépett igazságügyi kormányzat kezdeményezte a Btk. módosítását a 2003. évi II. törvénnyel, amely a börtönügy szempontjából elsősorban a börtön-népeség csökkentésére irányult.

5. táblázat: Fogvatartotti létszám és telítettség, 2003–2007

Év	Fogvatartotti létszám	Telítettség (%)
2003	16 507	145
2004	16 543	144
2005	15 720	140
2006	14 811	130
2007	14 402	128

Forrás: BVOP

Az elhelyezés javítására 2004 májusában kormányrendelet jelent meg, amely két, egyenként hétszáz főt befogadó börtön építését tette lehetővé a köz- és a magánszféra együttműködésén alapuló konstrukcióban. A *Public Private Partnerships* (PPP) konstrukció lényege az volt, hogy az államnak nem kell előre kifizetni a beruházás ellenértékét, de az átadás után meghatározott ideig használati (szolgáltatási) díjat fizet. A kormány létesítési helyként a börtönpopuláció szóródását figyelembe véve Tiszaöket (átadása 2008 márciusában) és Szombathelyet (átadása 2008 júniusában) jelölte ki. A 2008 augusztusában elkészült rövid távú fejlesztési program¹⁸ – a csökkenő telítettség hatására – csupán érintőlegesen foglalkozott az elhelyezési körülmények javításával, mindössze néhány megyei intézet aggályos túltelítettségét emelte ki. A következő években a fogvatartotti létszám dinamikus emelkedése miatt a két korszerű intézet másfél ezres kapacitásnövelő szerepe már alig volt érzékelhető.

6. táblázat: Fogvatartotti létszám és telítettség, 2008–2010.

Év	Fogvatartotti létszám	Telítettség (%)
2008	14 782	118
2009	15 373	128
2010	16 203	131

Forrás: BVOP

Az ezredforduló után speciális szakmai problémaként jelentkezett az *életfogytig tartó szabadságvesztést töltők* számának emelkedése is (2003: 215 fő; 2005: 221 fő; 2007: 232 fő; 2008: 219 fő).¹⁹ Jelentős, új szakmai kihívást jelent a feltételes szabadságra bocsátás kedvezményéből kizárt, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésre ítélt fogvatartottak („ténylegesen életfogytigra ítélték” – TÉSZ) büntetésének végrehajtása. A nemzetközileg

¹⁸ *Felelősen, felkészülten.* A bv. szervezet fejlesztési programja 2008–2010. BVOP, 2008. augusztus.

¹⁹ A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának éves jelentéseiből.

is elfogadott szakmai alapelvek szerint a hosszú tartamú, ezen belül életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt fogvatartottakat, amennyire lehetséges, integrálni kell a teljes fogvatartotti populációba, ezért az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték nem egy intézetben vannak elhelyezve, és nincsenek tisztán ilyen nevelési csoportok.²⁰

A rövid ítéleti idővel rendelkező első büntényesekkel, az enyhébb bűncselekményeket elkövetettekkel kapcsolatos legfőbb reintegrációs feladatok között célszerű a hozzátartozóikkal, volt munkaadóikkal, segítő környezetével a kapcsolattartás megőrzése, fenntartása, a kapcsolattartási formák nagyobb számban és időtartamban történő biztosítása, személyiségfejlesztő, konfliktus- és agressziókezelő, problémamegoldó tréningek alkalmazása, a kriminálisan jobban fertőzött népességtől való relatív elkülönítés.²¹

A fogvatartottak foglalkoztatása

Az elítéltek munkával foglalkoztatása is sajátosan alakult át hazánkban. 1989-től a vállalatoknak nyújtott támogatások átmenetileg megszűntek, ezt tetézte a belföldi fogyasztás nagymértékű visszaesése, illetve az, hogy a fogyasztási cikkek területén egyre szélesedő importliberalizáció miatt a vállalatok által előállított termékek eladhatatlanná váltak. A piacok elvesztése maga után vonta a vállalatok tartozásainak, hitelállományának már-már az elviselhetőség határát elérő növekedését. Nyilvánvalóvá vált, hogy a piacgazdaság feltételei között ezek a vállalatok a munkaerő minősége, a termékek színvonala, a ráfordítások nagysága miatt versenyképtelenné váltak, ráadásul a volt kül- és belföldi piacok fizetőképtelensége és beszűkülése miatt is e munkáltatási forma kritikus helyzetbe került. A megoldást az kínálta, hogy a korábbi bv. vállalatokat 1994-ben korlátolt felelősségű társaságokká alakították. A létrehozott nyolc ipari és négy mezőgazdasági kft. működését jelentős forráshiánnyal kezdte, ezért az átalakulás lassú és a legtöbb kft.-nél áldozatos volt. Az igazságügyi kormányzat elodázhatatlan feladatként kezelte a gazdasági társaságok feladat- és szervezet-korszerűsítését, amelyet összevonásokkal, néhány gazdasági társaság közülemmé átalakításával, valamint egy szerződéses együttműködésen alapuló mezőgazdasági konszern létrehozásával kívántak elérni.

A rendszerváltás óta egyre kedvezőbben alakultak az *elítéltek általános és középiskolai beiskolázásának* mutatói, különösen öröndetes a középiskolai oktatásban részt vevők növekvő száma. A tanulási kedv növekedésében ösztönző szerepe volt az ösztöndíjnak is. A foglalkoztatásnak fontos eleme a szabadidő kitöltése, a közművelődési tevékenység keretében szervezett esélőnővelő programok emelkedő száma, illetve a zárkán kívüli hasznos elfoglaltsággal töltött idő.

A nevelési szakterületen az egy nevelőre jutó fogvatartottak száma fontos mutatója az adott intézet személyi feltételrendszerének. A fiatalokúak bv. intézetében ez az arány optimálisnak mondható, 10–23 főig terjedt. Az egy rendszeresített nevelői státuszra jutó

²⁰ 2003-ban a Szegedi Fegyház és Börtönben Hosszúidős Speciális Rezsím (HSR) jött létre, amelyben az elhelyezett fogvatartottak (speciális kezelési igényük miatt) nagyrészt, de nem kizárólag TЭСZ-esek.

²¹ *Felelősen, felkészülten* (2008) i. m. 15.

felnőtt fogvatartottak száma intézetenként nagy szórást mutatott (23,35–77,33). Az országos átlag (fiatalkorúak bv. intézete nélkül) 42,11 fő volt, amely megfelelt a nemzetközi átlagnak.²²

A biztonságos őrzés

Az 1996. évi Bv. Szabályzat²³ rendelkezése szerint a fogva tartás rendjét és biztonságát a fogvatartott önkéntes jogkövetésre való ösztönzésével, a jogszabályoknak megfelelő őrzéssel, felügyelettel, ellenőrzéssel, a szükséges intézkedések megtételével, végső esetben kényszerítő eszköz alkalmazásával kell megvalósítani. A fogvatartottak jogait érintő biztonsági intézkedéseket (biztonsági elkülönítés, a különleges biztonságú zárkába, illetve körletre helyezés, a mozgást korlátozó eszközök alkalmazása, a személymozgás, a biztonsági ellenőrzés, a biztonsági vizsgálat, valamint a biztonsági szemle) a Bv. szabályzatban, míg a jelentősebb beavatkozást okozó kényszerítő eszközök (testi kényszer, bilincs, könnygáz, elektromos sokkoló eszköz, gumibot, szolgálati kutya, lőfegyver) alkalmazását törvényi szinten, a büntetés-végrehajtás szervezetéről szóló 1995. évi CVII. törvény IV. fejezetében szabályozta a jogalkotó.

A rendszerváltozáskor a *statikus biztonság* kritériumait elemezve általánosságban megállapítható volt, hogy a biztonsági szolgálati feladatok ellátása során igénybe vett és alkalmazott tárgyi eszközök állapota leromlott, a korábbi forráshiány miatt a beszerzések mind a helyi, mind központi szinten évek óta elmaradtak. A legtöbb intézet a 19. század végén épült, a működési feltételek sok esetben már a folyamatos karbantartásokkal sem voltak biztosíthatók, számos helyen indokoltá vált a jelentős költségráfordítással járó teljes felújítás. A megyei intézetek szinte mindenhol a város forgalmas, épületekkel teljesen körülrzárt részén helyezkedtek el, a legtöbb esetben még alappal sem rendelkező, téglából épült bástyafalak esetenként még a háromméteres magasságot sem érték el. A zárkaajtók cseréje több helyen már megtörtént, azonban még továbbra is sok intézetben voltak fából készült, még a legminimálisabb elvárásoknak sem megfelelő ajtók. Számos intézetben még a több mint százéves, lágyvasból készült rácsok voltak beépítve. A gyakori használatban elavult a szállítójárművek parkja, szintén nagyon kedvezőtlené vált a helyzet a személyi állomány védelmét, testi épségét védő eszközök (például lövedékálló mellény), felszerelések terén.²⁴

A rendszerváltást követő években megkezdődött a *biztonságtechnikai rendszerek* megújítása, a 90-es évek közepéig kiépültek a kül- és beltéri jelzőrendszerek, a személy- és csomagvizsgáló berendezések, a beléptetőrendszerek, a zártláncú tévérendszerek, a szükséges híradástechnikai eszközök, egyes intézetekben az elektromos zárrendszerek. Az őrzés és felügyelet fizikailag és pszichikailag egyaránt megviselte a személyzetet,

²² *Felelősen, felkészülten* (2008) i. m. 13.

²³ Az igazságügy-miniszter 6/1996 (VII. 12.) IM rendelete a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól.

²⁴ *Előterjesztés a bv. biztonsági stratégiájáról*. BVOP, 2009. szeptember 5.

a biztonságtechnika helyes alkalmazásával csökkenthetővé váltak az érzékszervek fogyatékosságaiból adódó hibalehetőségek, könnyebbé vált a munka.²⁵ A 90-es évek közepétől azonban e – különösen a számítógép-vezérelt – rendszerek működésének továbbfejlesztése elengedhetetlen feladattá vált. A technikai eszközök alkalmazásának felismerték a korlátait is: nem pótolhatta teljesen az emberi tevékenységet, csak segíthette, kiegészíthette.²⁶

A büntetés-végrehajtásnál rendszeresített *fegyverek* fejlődéstörténete a 70-es évektől a 90-es évek végéig sajátos utat járt be. A 70-es években még a hadifegyver kategóriájába eső nagy tűzerejű és hatótávolságú fegyverek voltak rendszerbe állítva, ezek felülvizsgálata a rendszerváltozás után elkerülhetetlenné vált. A szakemberek számára világossá vált, hogy a városközpontokban elhelyezett intézetekben alkalmazásuk vétklen személyek életét és testi épségét is veszélyeztetheti. Az 1993-tól alkalmazott sörétes puskák a – végső esetben megsemmisítő – ölomlővedéken kívül olyan megállító erejű speciális gumi- vagy műanyag lövedéket is kilőhettek, amelyek az élet és testi épség veszélyeztetése nélkül megakadályozhatták a rendkívüli események kibontakozását. 2000-ben pedig a nagyobb tűzerejű objektumvédelmi fegyvereket kisebb lőtávolságú kisépíspisztolyokra cserélték fel.²⁷

A tiltott tárgyak kiszűrésére, bejutásuk megakadályozására komoly segítséget jelentő különböző technikai eszközök (fémkereső kapu, csomagvizsgáló röntgenberendezés) nem álltak megfelelő számban rendelkezésre, fejlesztésük, új eszközök felkutatása fontos feladatává vált a bv. szervezetnek. A korábbi tapasztalatok megerősítették a szolgálati kutyák alkalmazásának szükségességét, megállapítható volt, hogy a „hagyományos” őrző-védő feladatok mellett egyre több intézet alkalmazott kábítószer-keresésre kiképzett kutyákat.

A rendszerváltozás utáni években nyilvánvalóvá vált, hogy a biztonság megszilárdításának leghatékonyabb módja a *dinamikus biztonság* elemeinek szélesebb körű alkalmazása, ami feltételezte a minden elítélttel szembeni bizalmatlan szembenállás mérséklését, a velük való együttműködés lehetőségeinek szélesítését. Az ekkoriban megváltozott szemléletet tükrözte az a felfogás, hogy nem a rácsok és a falak szaporítása garantálja a biztonságot, hanem az elítéltekkel való bánásmód, problémáik gyors, hatékony és törvényes orvoslása, testi-lelki segítségnyújtás és tanácsadás, jogaik respektje.

A dinamikus biztonság javítása egyik módjának az őrzés további differenciálása mutatkozott. Az elmúlt évtizedek gyakorlatában kialakult egy olyan szempontrendszer, amely az elítélteket a fogva tartás biztonságára veszélyességük mértéke szerint differenciálta, úgynevezett *biztonsági csoportba* sorolta. A besorolási szempontok egy része az elkövetett bűncselekményhez kapcsolódott, nevezetesen annak jellegéhez (erőszakos, vagy sem), az elkövetés körülményeihez (különleges brutalitás, fokozott erőszak, gátlástalanság), illetve a kiszabott szabadságvesztés tartamához, végrehajtási fokozatához, a büntetésből még hátralevő időtartamhoz, de mérlegelésre szorultak új büntető eljárás

²⁵ Csordás Sándor: A technika szerepe. *Börtönügyi Szemle*, 14. (1995), 2. 69.

²⁶ Csordás (1995) i. m. 72.

²⁷ Budai Péter: Kanócos puskától a gépkarabélyig: avagy a fegyverek fejlődéstörténete a büntetés-végrehajtásnál. *Börtönügyi Szemle*, 20. (2001), 3. 89–92.

indítása esetén az ennek alapjául szolgáló magatartás körülményei is. A szempontok egy másik csoportja az elítélt személyiségéhez kapcsolódott, ide tartoztak előélete, egészségi és fizikai állapota, kapcsolattartása a külvilággal. Végül a fentieket egészítette ki, hogy biztonsági szempontból értékelni kellett az elítéltek tartózkodási helyeit, elhelyezési körletét, munkahelyét is. Az elítéltet a fenti szempontok értékelése alapján a befogadási bizottság négy biztonsági csoportba sorolhatta. A kockázatelemzés lényege, hogy nem lehet teljesen kizárni valamely esemény bekövetkezésének valószínűségét, de reális lehet a törekvés a bekövetkezési valószínűség kezelhető mértékre csökkentésére. A jogszabály előírta a besorolás meghatározott időszakonkénti felülvizsgálatát is.²⁸ A fogvatartottak individuális tulajdonságainak felmérése, ismerete és csoportosításuk jelentősen hozzájárult a biztonság erősítéséhez.

Ezek az erőfeszítések vezettek ahhoz, hogy az ezredforduló előtti évtizedben a fogvatartás biztonságával összefüggő szakmai kulcsmutatók nemzetközi viszonylatban is jónak voltak mondhatók. Terrorcselekmény, fogolyzendülés nem fordult elő, a fogolyszökés büntetett elkövetők az esetek legnagyobb részében bv. szerven kívülről (előállítás, külső munkahely) szöktek el. A fogvatartottak által elkövetett öngyilkosságok száma nem haladta meg az országos átlagot, köszönhetően a szuicid prevencióban kulcsszerepet betöltő szakembereknek (elsősorban a pszichológusoknak).

A személyi állomány helytállása

A rendszerváltozás különös terhet rótt a büntetés-végrehajtás személyi állományára, egyben megmutatta ebben az átmeneti időszakban válságkezelő rátermettségét. A rendszerváltozással a közép-kelet-európai régióban feltorlódozó ellentmondások a büntetés-végrehajtási szervezetek legitimációs válságát idézték elő, számos szomszédos államban véres börtönlázadások sorát robbantották ki. A bekövetkezett politikai-gazdasági fordulatra a hazai fogvatartotti állomány is sajátágosan reagált: úgy ítélték meg, hogy számukra a rendszerváltozás csak akkor következik be, ha ügyükben új törvények alapján egy új igazságszolgáltatási rendszer dönt. Követeléseiknek már 1989-ben, majd 1990-ben és 1991-ben is hangot adtak, Budapesten, Sopronban és Pálhalmán étkezés- és munkamegtagadással, Miskolcon jelentős anyagi károkkal járó börtönlázadással, Vácott egy elítélt öngyilkosságával hívta fel a figyelmet az elítéltek követeléseire. Annak magyarázata, hogy hazánkban ekkor súlyosabb megrázkódtatásokkal, a köznyugalom megzavarásával járó rendkívüli események nem fordultak elő, a büntetés-végrehajtás személyi állományának megfontolt, türelmes, ugyanakkor határozott fellépésében, lényegében megfelelő felkészültségében, szakszerű munkavégzésében rejlett. Honi börtönügyünknek a több évtizedes válság kezelésében edzett „aranytartáléka” a személyi állománynak az a hűséges, kemény magja, amely a nehéz időszakokban erején felül is képes teljesíteni. A büntetés-végrehajtási szervezet rendszerváltozás utáni elsőrendű törekvése a sokrétű feladat ellátásához szükséges *humán erőforrások biztosítása, felkészítése volt*. A nemzet-

²⁸ A biztonsági csoportba sorolást lásd Bv. Szabályzat 42–44. § és 47. §.

közi ajánlások előírták a börtönszemélyzet kiválasztásának három alapelvét: az erkölcsi feddhetetlenséget, az emberi és a szakmai rátermettséget.²⁹ A személyi állomány tagjai számára nélkülözhetetlen a kiegyensúlyozott, stabil, de rugalmas személyiség, a jó kapcsolatteremtő készség (mind az elítéltek, mind a munkatársak irányába, a korrekt munkakapcsolatok kialakítása céljából), az empátia, a tolerancia, az emberszeretet, a türelem, az önismeret és az önkontroll, a fogvatartottakra való hatni tudás és az a képesség, hogy csendes, higgadt módon tudjon tiszteletet ébreszteni önmaga iránt. A büntetés-végrehajtási munka során az állomány tagjai – főképp a fogvatartottakkal közvetlenül foglalkozók – nagyobb terhelésnek vannak kitéve, mint a civil életben munkát vállalók. Ezért is elengedhetetlenül szükséges, hogy az állomány tagjai terhelés alatt is képesek legyenek nyugalmuk megőrzésére és a helyzet ellenőrzés alatt tartására. A büntetés-végrehajtási munka speciális tartalmából és körülményeiből adódóan – a munkavégzés egészségügyi vonzatai között – említést kell tenni az átlagosnál nagyobb stresszhatásokról, amelyek a legnagyobb mértékben a fogvatartottakkal közvetlenül kapcsolatba kerülő állományt érintik.

Fejlődés a támogató jogpolitikai klímában

Magyarországon 2010 tavaszán országgyűlési választásokra került sor, amelyet követően az új kormány a Nemzeti Együttműködés Programja (NEP) című fundamentális dokumentumban vázolta fel az átfogó igazságszolgáltatási reform szükségességét és főbb irányait. Az Erős és tiszteletreméltó törvények alcímében³⁰ mintegy alapvetésként rögzítették, hogy ahhoz, hogy Magyarországon rend legyen, szigorú, következetes törvényekre van szükség. A büntetőjog területén a főbb hangsúlyok az emberi élet és a tulajdon elleni bűncselekmények ismételt elkövetőinek szigorú megbüntetésében, a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés (TÉSZ) gyakoribb alkalmazásában, az úgynevezett „három csapás” bevezetésében és a gyermekek, valamint az időskorúak fokozottabb védelmében jelentek meg. Ennek jegyében a választások utáni első lépések egyikeként a Btk. szigorítására is sor került. A NEP előrevetítette a büntetés-végrehajtásról való más irányú gondolkodást is, amikor A törvény az áldozatokat védje, ne az elkövetőket alcímében hibaként rótta fel, hogy az elítéltek nem kellő számban dolgoznak a szabadságvesztés alatt. Ebben a jogi és társadalmi környezetben kétségkívül az egyik legnagyobb kérdés és kihívás az új büntetés-végrehajtási törvény megalkotása volt.

E nagy ívű munka nyitányaként az 1230/2010. (XI. 9.) Korm. határozat felhívta a belügyminisztert, hogy végezze el a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények működésének átfogó felülvizsgálatát abból a szempontból, hogy mennyiben felelnek meg a vonatkozó – Magyarországra nézve kötelező, illetve számára ajánlást

²⁹ Lásd Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (97) 12. sz. ajánlását a büntetések és szankciók végrehajtásában érintett állománnyal kapcsolatban, valamint az 1987-es és a 2006-os Európai Börtönszabályokat.

³⁰ NEP. 2.3.

tartalmazó – nemzetközi dokumentumok elvárásainak. A vizsgálat a fogva tartás és elhelyezés körülményeire – különös tekintettel a zárka (lakóhelyiség) egy főre eső területének méretére –, a kapcsolattartás egyes formáinak érvényesülésére, valamint a biztonság fenntartásának a zsúfoltságból eredő nehézségeire irányult. A vizsgálat alapján készült jelentés kitért arra, hogy a hazai büntetés-végrehajtási intézetek nem felelnek meg a jelzett elvárásoknak, ezért nem kerülhetők meg a jogszabályi változások és egyéb fejlesztések. Mindez felgyorsította azt a folyamatot, amelynek eredményeként az Belügyminisztérium 2013 januárjában arra utasította a büntetés-végrehajtási szervezetet, hogy készítse elő az új törvényi szintű szabályozás koncepcióját. E koncepció több átdolgozást³¹ ért meg, azonban a vezérfonal, amelyet a szakma képviselt, mindig állandó maradt.

Megfogalmazódott a büntetés-végrehajtási jogviszony fogalmának meghatározása, amely lehetővé tette számos értelmezési nehézség elkerülését. Új elemként jelent meg a koncepcióban, hogy önálló címként szerepeltek a szabadságvesztés végrehajtásának alapelvei, és a régi, hagyományos alapelvek mellett új, a jelenlegi társadalmi helyzetre reagáló alapelvek is helyet kaptak. A javaslat új alapokra helyezte a szabadságvesztés célját, feladatát, ebben a reintegrációra törekvés, valamint a fogvatartott reintegrációban való aktív és személyes közreműködése az egyén sajátos kezelési igényeihez igazodó osztályozási és kezelési rendszerrel párosult.

A hagyományosan, régóta működő kezelési módszerek mellé olyan új rezsimek kialakítását is megcélozta a koncepció, amelyek létrehozását az egyéniesítéshez igazodó szakmaisággal indokoltak az előterjesztők. Kiemelt hangsúlyt fordítottak többek között az első büntényes fogvatartottakra, a gondatlan elkövetőkre, a szexuális bűnelkövetőkre, a fogyatékkal élőkre és a szenvedélybetegek fogva tartását meghatározó elvekre egyaránt.

A koncepció figyelmet fordított a reintegrációt elősegítő egyéb tevékenységekre, a fogvatartotti programokra és a munkakultúra fejlesztésének középpontba állítására. A munkáltatás, terápiás foglalkoztatás minél szélesebb fogvatartotti körre való kiterjesztése ugyanis nemcsak a reintegráció elősegítését szolgálja, de jelentősen hozzájárul az önfenntartó büntetés-végrehajtás eléréséhez, amely már a NEP-ben is megfogalmazott cél volt.

A koncepció kitért az oktatás, képzés hatékonyabbá tételére, a családi és társadalmi kapcsolatok támogatására, a szabadidős tevékenységek, személyiségfejlesztő programok kiszélesítésére, az öntevékeny szervezetek működésére, a vallásgyakorlás és lelki gondozás biztosításának fontosságára. A biztonsági kockázat mérséklése szempontjából is más megközelítést jelentett a fogvatartottaknak küldhető csomagok száma csökkentésének szorgalmazása, valamint a fogvatartottak nyilatkozattételi lehetőségének szigorúbb keretek közé helyezése. A koncepció differenciáltabb jutalmazási és fegyelmi felelősségi rendet tervezett kialakítani, amelynek célja az elítéltek magatartására való adekvát válaszadás volt választható jutalmazási és fenyítési formákkal.

Az előterjesztők fontos érdeket jelenítettek meg akkor, amikor rögzítették, hogy a reintegráció sikere elképzelhetetlen az utógondozás nélkül.

Önálló fejezetként javasolták szabályozni az úgynevezett speciális fogvatartotti csoportokra, így a fiatalkorúakra, a nőkre, valamint a nem magyar állampolgárságú fog-

³¹ A koncepció 2013 januárja és júliusa között három verziót ért meg.

vatartottakra vonatkozó végrehajtási szabályokat, amivel a vonatkozó eltérő, speciális szabályok átláthatóbbá váltak.

Jelentős újításra tett javaslatot a koncepció azzal, hogy az elektronikus távfelügyeleti eszköz bevezetését szorgalmazta a szabadságvesztés végrehajtása során is. Jó elképzelés volt, hogy a szűkebb értelemben vett szakma részt vehetett a jogalkotás előkészítésében, ezzel ugyanis lehetőség nyílt a tapasztalaton alapuló megoldások hangsúlyosabb képviselőire, illetve pragmatikus szemléletmód érvényesítésére. A koncepcióval új értékalapokra helyezett, a társadalmi elvárásoknak is megfelelő szabályozás elérése volt a cél, amely a büntetés-végrehajtási szervezet munkáját jelentős mértékben elősegíti.

A kormány 2013 júniusában elfogadta a koncepciót, amely tartalmazta azokat a hangsúlyokat és azoknak a területeknek a megnevezését, amelyek módosítása szükségesnek mutatkozott. Meghatározta továbbá, hogy melyek azok az értékek, amelyeket az eddigi szabályozásból, a büntetés-végrehajtási gyakorlatából meg kell őrizni.³² Ennek eredményeképpen készült el az első olyan szövegtervezet, amelyet széles körű – mind hazai, mind nemzetközi – egyeztetésre bocsátottak. Fontos esemény volt, hogy az új törvény tervezetéről nemzetközi konferenciát szerveztek,³³ a tanácskozáson részt vett a cseh, a román, a szlovák és a szlovén büntetés-végrehajtás delegációja, az Európa Tanács felügyelő szerve, a CPT képviselője; jelen voltak a Belügyminisztérium, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a BVOP, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal munkatársai, továbbá az Országos Kriminológiai Intézet, a Legfőbb Ügyészség és a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács szakemberei is.

A jogszabálytervezet társadalmi vitája³⁴ 2013 őszén lezárult, a kormány megtárgyalta az előterjesztést, és Navracsics Tibor igazságügy-miniszter 2013. november 19-én benyújtotta az új kódex tervezetét az Országgyűlésnek.³⁵ A társadalmi vita során több kritikai észrevétel is megfogalmazódott, azonban az új szabályozás szükségességét még a legszigorúbb cenzorok is elismerték, és üdvözltek a jogalkotási folyamatot.

A 2013. évi tervezet jellege és főbb szabályozási irányai

Az új kódex megalkotásának időszerűségét erősítette, hogy minden demokratikus jogállamban alapvető fontosságú a legmagasabb jogszabályi szinten megjeleníteni azon jogkövetkezmények végrehajtását, amelyek a személyi szabadság megszerű elvonásával vagy korlátozásával járnak együtt. A szabályozás megreformálásának igényét tovább súlyozta, hogy a hatályos normarendszer 34 éves múltat tekintett vissza, és formáját tekintve törvényerejű rendeletként tagolódott be a magyar jogrendszerbe. A szabályozást megújító jogalkotói tevékenység olyan változásokat eredményezett a büntetés-végrehajtási jog területén is, amelyek a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979.

³² BM/77/7797/2013. számon elkészült az Előterjesztés a Kormány részére az új büntetés-végrehajtási kódex megalkotásáról című dokumentum.

³³ A Belügyminisztérium márványaulájában került sor a rendezvényre 2013. szeptember 25-én.

³⁴ Az Igazságügyi minisztérium 2013. szeptember 6-án tette közzé a tervezetet.

³⁵ A javaslat T/13096. számon került az Országgyűlés tárgysorozatába.

évi 11. törvényerejű rendelet módosításaival már nem voltak garantálhatók. Az új jogintézmények bevezetése mellett feltétlenül szükségesnek mutatkozott a férőhelyek további bővítése is, annak érdekében, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet állapota tovább közeledjen az európai normákhoz, alkalmassá váljon a visszaesési kockázat mérésére és prognosztizálására, ezzel is fokozva a reintegrációs tevékenység színvonalát.

Kijelentették, hogy az új kódex előkészítésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az EJEB nem egy magyarországi esetben megállapította, hogy a zsúfolt körülmények a 3. cikket megsértve embertelen és megalázó bánásmódnak minősültek. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2006) 2. számú ajánlása az új európai büntetés-végrehajtási szabályokról ugyan nem kötelező a tagállamok számára, azonban iránymutatást, segítséget ad mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazónak. Mindezek alapján az Egyezményre, a Bíróság gyakorlatára és a CPT jelentéseiben megfogalmazott ajánlásokra figyelemmel alakították ki a szabályokat. A nemzetközi kötelezettségvállalások körében meg kell említeni az ENSZ Közgyűlése által 2002 decemberében elfogadott, a kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetésről szóló 1984. évi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét (*Optional Protocol to the Convention Against Torture, OPCAT*). Az OPCAT szerint a részes államok – a kínzás belföldi megelőzésére – kötelesek kijelölni egy vagy több látogatótestületet, kialakítva ezzel az úgynevezett nemzeti megelőző mechanizmust, amelynek feladatát az alapvető jogok biztosa látja el.³⁶

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szerint,³⁷ ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat is. Az akkor hatályos végrehajtási rendeletek között több olyan is volt, amely olyan jogintézményeket szabályozott miniszteri rendeleti szinten, amelyek közvetlenül érintettek alapvető jogokat, ezért azokat törvényi szintre kellett transzponálni.

Új elemként jelent meg, hogy önálló címként szerepeltek a szabadságvesztés végrehajtásának alapelvei, és a régi, hagyományos alapelvek mellett új, a jelenlegi társadalmi helyzetre reagáló alapelvek jelentek meg. Az élénk szakmai vitát indukáló rugalmasság alapvető szintű megjelenítésében a büntetés-végrehajtási szervezet mindenkor rendelkezésre álló feltételrendszerének optimalizált működtetése fogalmazódik meg, amely értelemszerűen sajátos és változó módon érezteti hatását a végrehajtásban. Kiemelték, hogy az elmúlt időszakban született EJEB-ítéletek arra is felhívják a figyelmet, hogy a nemzetközi elvárások feltétlen elfogadása komoly nehézségekbe ütközik. Másrésről a felelős gondolkodás diktálta követelményként azonosították, hogy az új szabályozás csak olyan normákat tartalmazzon, amelyeket a büntetés-végrehajtási szervezet képes végrehajtani, tehát azok a magyar realitás talaján álljanak.

Különösen nagy felelősség hárult a jogalkotásra a tekintetben, hogy a bebörtönzéssel együtt járó személyiségkárosító hatások lehetséges kiküszöbölése és a sikeres reintegráció érdekében alapvető szinten deklarálja a káros hatások minimalizálására való törekvést.

³⁶ A Nemzeti Megelőző Mechanizmus 2015. január 1. óta működik.

³⁷ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 4. §.

Az egyéni aktivitás elvének szabályozásba való beiktatásával az elítélt számára felkínált reintegrációs programokban való részvételre való kötelezettségét és jogosultságát hangsúlyozták. A jogalkotó szerint az elítéltek e körben megjelenő tevékeny közreműködése támpontot szolgáltathat a hatékonyság méréséhez, további szempontja lehet a visszaesés prognosztizálásának, és szerepe van abban is, hogy a progresszív jogintézmények alkalmazásának egyik kritériumaként jelenjen meg. A végrehajtás egyéniesítésének elve kapcsán kiemelték, hogy az alkalmazott eljárásokat az elítélt személyiségéhez, egyéni képességeihez, szükségleteihez kell igazítani.

A végrehajtás egyéniesítése nem jelentheti azt, hogy az intézet minden egyes elítéltet egyedi módon kezeljen, de szükségessé teszi az elítéltek nemek és fokozatok szerinti elkülönítésén túl személyiségeadekvát életkori, kriminológiai, biztonsági, nevelési és egészségügyi szempontok szerinti csoportképzésüket, azaz a hatékony rezsimrendszer működtetését is. Az egyéniesítés további érvényesítése az egyes csoportokon belül kialakított speciális kezelési, gondozási módszerek alkalmazásával történhet. Karakteresen jelent meg a szabályozásban, hogy a hagyományosan, régóta működő kezelési módszerek mellé olyan új rezsim kialakítása szükséges, amelyek létrehozását az egyéniesítéshez igazodó szakmaiság indokolja. Az új szabályozás kiemelt hangsúlyt fordított többek között az első büntényes fogvatartottak, a gondatlan elkövetők, a szexuális bűnelkövetők, a visszaesők, a fogyatékkal élők, a szenvedélybetegek fogva tartásának speciális kérdéseire.

A fogvatartottak reintegrációjára való törekvés alapján jelent meg a progresszív szemléleten alapuló és az individualizált igényekhez igazodó Kockázatelemzési és Kezelési Rendszer.³⁸ A feladat végrehajtásának intézményesítése érdekében tervbe vették a Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet kialakítását, amely új intézményként tagolódik be a végrehajtási struktúrába, és tevékenységével hatékonyan szolgálja az egyéniesítést.

Központi célkitűzésként jelent meg a munkakultúra, valamint a rend és a büntetés céljával egybecsengő munkáltatás középpontba állítása. Az esélyteremtés jegyében indokoltnak tartották, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyra utaló jelleggel fogalmazódjon meg az, hogy a fogvatartottak jogot szerezhetnek a nyugdíjellátásra. Az alapvető jogok biztosa által is megfogalmazott elvárás volt, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a szociális biztonsághoz való jog megvalósulása érdekében a fogvatartottak foglalkoztatása nyugdíjra jogosító jogszerző időnek minősüljön.

Szükségessnek ítélte a jogalkotó a Kockázatelemzési és Kezelési Rendszert is szem előtt tartó differenciáltabb jutalmazási és fegyelmi felelősségi rend kialakítását, amely a választható jutalmazási és fenyítési formákkal adekvát választ adhat az egyén által tanúsított magatartásra.

A büntetés-végrehajtási szervezet alapfeladatának tekintett reintegráció sikerének egyik záloga, hogy a fogvatartott családi kapcsolatai a szabadságvesztés végrehajtása alatt ne szakadjanak meg, illetve e speciális élethelyzet szabályaihoz igazodóan mind jobban ki tudjanak teljesedni. A kapcsolattartás egyik legszemélyesebb formája a telefonbeszélgetés, ennek szellemében új elemként jelent meg, hogy a büntetés-vég-

³⁸ Ez gyakorlatilag az OSZKE-rendszer átnevezése alapján jött létre. Ennek célja a negatív konnotációjú „emberek osztályozása” üzenet kiváltása volt.

rehajtási szervezet tegye lehetővé az elítéltek mobiltelefonos kapcsolattartását az engedélyezett személyekkel.

Ugyancsak karakteres újítás volt annak elfogadása, hogy az elektronikus távfelügyeleti eszköznek helye lehetne a szabadságvesztés végrehajtása során is. A határozott tartamú szabadságvesztés utolsó szakaszában a reintegrációt jelentősen megkönnyítő, otthoni elhelyezés esetén a zsúfoltság mérséklése mellett a fogvatartási költségek csökkentését is jelentené. A sikeres társadalmi visszailleszkedés érdekében és a visszaesés megelőzése céljából, egyedi elbírálás alapján indokolt lehet egyes elítéltek esetében az elektronikus távfelügyelet alkalmazása a kiszabott ítélet utolsó szakaszában (reintegrációs őrizet). Ez az időszak a büntetésbe beleszámít, ugyanakkor a büntetés-végrehajtási szervezet és a pártfogó felügyelet által folyamatosan felügyelt, és tartama alatt az elítélt kialakíthatja életvitelét, munkát kereshet és elhelyezkedhet.

Megjelent a jogalkotásban, hogy az utógondozás jelentőségének erősítése érdekében a jó magaviseletű, két évnél hosszabb szabadságvesztés büntetésből szabaduló fogvatartottak részére kérelemre – a szabadulást követő hat hónapban – közmunka formájában munkalehetőség, valamint kedvezményes lakhatás biztosítása elősegíti a reintegrációt.

Jelezték, hogy a fogvatartotti populációban vannak olyan csoportok, amelyek felé a büntetés-végrehajtási szervezetnek különös érzékenységgel kell fordulnia annak érdekében, hogy az egyéniesített végrehajtás elveivel összhangban a reintegráció esélyei növelhetők legyenek. Ilyenként azonosították a fiatalkorúak csoportját, ahol a reintegráció elősegítésének egyik legfontosabb eszköze az oktatás. Az oktatás-képzés rendszerében olyan változásokat láttak szükségesnek, amelyek az elítéltek motivációját növelik, és az ésszerűséget, valamint a hatékonyságot nagymértékben szolgálják.

A fiatalkorú fogvatartottak esetében az oktatás mellett kiemelt feladatként jelentkezett a szakemberek (pedagógus, gyermekpszichológus, gyermekorvos) bevonásával történő személyiségfejlesztés, valamint a megfelelő egészségügyi ellátás is.

Figyelemmel arra, hogy az egészségügyi ellátás a büntetés-végrehajtási szervezeten belüli speciális szakmai tevékenység, az új törvényben deklarálni kellett, hogy a mindenkor hatályos egészségügyi joganyagban foglaltaktól csak normatív felhatalmazással, indokolt esetben lehet eltérni. Kiemelték, hogy a fogva tartás lényegéből következően kizárt a személyi szabadság, a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, amely az egészségügyi törvényben meghatározott általános betegjogok némelyikének korlátozásával jár. Ezeket az új törvényben is szükségesnek tartották megjeleníteni.

A befogadás hatékonyabb szervezése érdekében indokoltnak tartották, hogy a bíróság helyett a büntetés-végrehajtási szervezet határozza meg a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának kezdő napját.

A fogvatartottak tömegkommunikációs nyilatkozattételi lehetőségének szigorúbb keretek közé szorítása érdekében hangsúlyozták, hogy indokolt a fogvatartottak, különösen az előzetes letartóztatottak nyilatkozattételi lehetőségének átgondoltabb szabályozása, amelynek fontos részét kell hogy képezze a nyilatkozattétel megtagadása részletszabályainak kimunkálása.

A fogvatartottak részére kötelezően biztosítandó térítésköteles szolgáltatások meghatározása is megjelent, mert az új törvény tételesen meghatározza, hogy melyek azok

a büntetés-végrehajtási szervezet által kötelezően ellátandó feladatok, szolgáltatások, amelyeket a fogvatartott térítés ellenében vehet igénybe.

Látható tehát, hogy a jogalkotó meglehetősen alapos változtatásokat kívánt elérni, mégpedig a legmodernebb elvek mentén. A törvényjavaslat 2013 júniusa és novembere között összesen hat változatot ért meg, míg végül az Országgyűlés 2013. december 17-én elfogadta azt.³⁹ Magyarország történetében ekkor első alkalommal szabályozták a legmagasabb jogszabályi szinten a büntetés-végrehajtási jogot.

A hatályos törvény általános jellemzői, újításai

A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Tv. 2013) hatálybalépését 2015. január 1-jével határozta meg a jogalkotó. A Tv. 2013 elfogadásától a hatálybalépésig egy esztendő állt rendelkezésre, hogy a jogalkalmazók felkészüljenek az új szabályozás fogadására.⁴⁰

Indokoltta tette a kodifikáció szükségességét a pusztán jogtechnikai elvárásoknak való megfelelés igénye is, mert a hatályos jogalkotási törvény alapján, amennyiben egy jogintézmény működését törvényi szinten szabályozzák, akkor a végrehajtására való garanciákat is ezen a szinten kell megjeleníteni.

Végül utalni kell egy minden hazai kényszerítő körülményen kívül eső, ámde a szabályozást markánsan meghatározó okra is, amely nem más, mint a releváns nemzetközi szabályozásnak való megfelelés vagy az ahhoz történő közelítés szándéka. Ezt ösztönözte az Európai Parlament 1998-as ajánlása, amely egyértelműen rögzítette, hogy önálló törvényben kell szabályozni a joganyagot; másrésről a CPT ajánlásaiban megfogalmazottaknak való megfelelés kényszere; harmadrészt az egyre nagyobb számban jelentkező EJEB-ítéletek követelményei.

Ezek a szabályozási igények megjelentek a jogszabály preambulumban is, amely tartalmazza azokat a jogalkotó számára fontos sarokpontokat, amelyek a törvény megalkotásának jelentőségét, szükségességét és időszerűségét jelölik. Az itt megfogalmazott célok két elv mentén jelennek meg a legfőbb jogalkotó, az Országgyűlés részéről. Az első az alapvető emberi jogok sérthetlenségének és kiemelt védelmének megkérdőjelezhetetlen deklarálása, a második fontos elvi kinyilatkoztatás az európai és a nemzetközi jog primátusát elismerve mondja ki, hogy a végrehajtás kizárólagos állami monopólium, amelyhez legitim erőszak társul, azt a célt tartva szem előtt, hogy a törvényes végrehajtáson túlmutatóan megvalósuljon az elítéltek teljes körű munkáltatása és az önfenntartó büntetés-végrehajtás.

³⁹ A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény, amely 2013. december 23-án jelent meg a *Magyar Közlöny* 218. számában.

⁴⁰ Mindez két fő irányt szabott a tevékenységnek, egyrészt a végrehajtási rendeleteket kellett előkészíteni, másrészt a személyi állomány kiképzése jelentett nagy kihívást. A szükséges jogalkotás a felhatalmazó rendelkezések alapján megvalósult, és 16 végrehajtási rendelet született. Az állomány felkészítése érdekében a BVOP *Új utakon a büntetés-végrehajtás* címmel tansegédletet bocsátott ki, amely zálogát képezte a tudás koncentrált átadásának. A kiadvány sikerét jelzi, hogy több egyetemi jogi kar is kérte annak lehetőségét, hogy oktatási munkájuk során annak újabb változatát (*Korszakváltás a büntetés-végrehajtásban* címmel) felhasználhassák.

A kodifikáció folyamán a jogalkotás arra törekedett, hogy megteremtse az elmélet és a gyakorlat összhangját. Az eddigi tendencia arra mutatott, hogy a szakma gyakran az elméleti szakemberektől várta a problémái megoldását. A jogalkotó törekvése most arra irányult, hogy egyfajta szakmai pragmatizmus valósuljon meg. Ez azt jelenti, hogy folyamatosan keresni kell azokat a megoldásokat, amelyek a gyakorlatban már bizonyították létjogosultságukat. Ide kíváncsoznak Finkey Ferenc gondolatai, aki szerint: „Míg itt Európában rendszerint óriási tudományos tollháborúk vezetnek be, illetőleg készítik elő az új jogintézményeket, addig Amerikában a gyakorlati szakemberek megvalósítják az adott intézményt, és utóbb magyarázza a tudomány annak elveit.”⁴¹ Az optimalizálás szándékának megjelenése és annak támogatása mindenképpen az új szabályozás egyik fontos eredményének tekinthető.

A törvény hatálya alá tartozó, a személyi szabadság elvonásában érintett személyek alkotmányos jogi helyzete jelentős mértékben átalakul, aminek oka az a megváltozott élethelyzet, amelybe az arra jogosult hatóság döntése alapján kerülnek. Ezt a sajátos státust a büntetés-végrehajtási jogviszonnyal lehet jellemezni, amelyet a Tv. 2013 első alkalommal fogalmaz meg. Jellegét tekintve a büntetés-végrehajtási jogviszony hierarchikus jogviszony, egyik oldalán az állam által delegált hatáskörben a végrehajtásért felelős szerv, szervezet mint a központi büntetőhatalom kizárólagos birtokosa, míg a másik pozícióban az elítélt és az egyéb jogcímen fogva tartott áll.

Összefoglalva: az új szabályozás régi hiányosságot szüntetett meg akkor, amikor meghatározta a büntetés-végrehajtási jogviszony fogalmát. Mindez azért fontos, mert ezzel a meghatározással sikerült a joganyag több rendelkezését pontosabbá tenni, például így vált lehetővé, hogy az elítéltek jogállása egzaktabb tartalommal és formában jelenjen meg.⁴²

A Tv. 2013 átfogó és komplex fogalmat határoz meg a szabadságvesztés célját illetően. Ennek megfelelően a szabadságvesztés célja kettős, mert a jogalkotó meghatározza a célt a határozott ideig tartó szabadságvesztés esetében éppúgy, mint a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtása során.

A határozott ideig tartó szabadságvesztés esetében kettős hatásrendszernek kell érvényesülnie, mert egyrészt a bíróság ítéletében meghatározott *joghátrány* valószínűsíthető meg, másrészt a jogalkotó megfogalmazza azon elvárását is, hogy a büntetés kiállása után a szabadult sikeresen visszailleszkedjen a társadalomba, és annak jogkövető tagjává váljon. E cél csak megfelelő eszközökkel válik elérhetővé, ezt a jogalkotó a *reintegrációs* tevékenységben jelöli meg, amely magában foglal minden olyan eszközt, módszert és programot, amely elősegíti a társadalomba való visszailleszkedés hatékonyságát. Ahhoz, hogy a reintegrációs tevékenység hatékonyan működhessen, a jogalkotó megnyitja a lehetőséget arra is, hogy a büntetés-végrehajtási szervezeten kívüli más szervek, a társadalom egyéb szereplői is részt vállaljanak ebben a munkában. A szabályozás a társadalom szempontjából legfontosabb reintegrációs eszközöket nevesíti, elsősorban azokat, amelyek köré a büntetés-végrehajtási

⁴¹ Finkey Ferenc: *Az északamerikai büntetőjog mai vezéreszméi és reformintézményei*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1911. 13.

⁴² Pallo József: Új horizontok a büntetés-végrehajtási jogban. In Hack Péter – Horváth Georgina – Király Eszter (szerk.): *Kodifikációs kölcsönhatások. Tanulmányok Király Tibor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2016a. 237.

szervezet szakmai munkája a legnagyobb hangsúllyal szerveződik. Ennek megfelelően lett nevesítve az oktatás, a szakképzés és a munkavégzés – beleértve a terápiás foglalkoztatást is – és a közművelődési tevékenység. Nem lehet azonban eléggé hangsúlyozni, hogy ez a hármas „értékrendszer” még számos további, de a törvényben nem rögzített elemet hordoz magában. Értelemszerűen további eleme a reintegrációs tevékenységnek, hogy az egyéniesítés alapelvével összhangban az elítélt személyiségéhez legjobban igazodóan, mondhatni személyre szabott szakmai módszerekkel valósuljon meg.

Az Alaptörvény rögzíti a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazásának lehetőségét, amely elvi tételt a Btk. valós tartalommal tölti meg, azaz megteremti a jogintézmény alkalmazásának legális kereteit. A törvény meghatározza a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés célját is, ami az ítéletben meghatározott joghátrány érvényesítése és a társadalom védelme. Fontos hangsúlyozni, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés hatálya alá tartozó fogvatartottakat elhelyezésük, a velük való bánásmód és a büntetéssel nem korlátozott jogaik tekintetében semmiféle diszkrimináció nem érheti, tehát az a tény, hogy a társadalomra legveszélyesebb kategóriába tartoznak, esetükben sem alapozhat meg „extra” szigorítást.

A 2013. évi kodifikáció értékelése

A 2010-től megindult átfogó igazságszolgáltatási reform eredményeként a Btk.-val és az új Be.-vel olyan egységes hatásrendszer mentén működő büntetőjogi struktúra valósul meg, amely jól szolgálja a jogpolitikai célkitűzéseket, és nemzetközi tekintetben is megállja a helyét. A Tv. 2013 sikeres jogszabály, de a dinamikusan változó külső körülmények hatására gondoskodni kellett arról, hogy a jogalkalmazási komfortja megmaradjon. Biztató, hogy a jogalkalmazók többségének kedvező tapasztalatai vannak, és megértik a szabályozás legfőbb üzeneteit.

A Tv. 2013 egyik nagyon fontos új eleme az a paradigmaváltás, amelynek lényege, hogy a korábbi paternalista szemléletmódot elhagyva az elítélteket a személyes sorsuk aktív alakítójává kívánja tenni. Ennek elsődleges eszköze a felelősség, az egyéni aktivitás, az együttműködés elérése. Ez lehet az előfeltétele annak, hogy minden elítélt felelősséget érezzen saját élete iránt, és felismerje annak lehetőségét, hogy a számára felkínált reintegrációs programok, illetve az azokban való aktív közreműködés a fogva tartás minőségét befolyásoló tényezőként jelenik meg. Gyakorlati oldalról közelítve ez nem jelent mást, mint a reintegrációs program végrehajtását az elítélt önkéntes jogkövető magatartásának kialakításával (az elítélt megnyerésével), növelve ezzel a társadalomba való beilleszkedés esélyét.⁴³ A felelősség, az egyéni aktivitás és az együttműködés olyan egymást feltételező és egy irányba mutató hatásmechanizmust eredményez, amely a reintegrációt hatékonyan támogatja. Az önálló életvitelre előkészítés – a paternalista alapállással szemben – a mindennapi börtönélet „hotelfunkcióinak” visszaszorítását igényli az egyik

⁴³ Pallo József: Évforduló visszatekintések a Bv. törvény kodifikációjára és a jogalkotás néhány első tapasztalatára. *Börtönügyi Szemle*, 35. (2016b), 1. 33.

oldalon, míg az elítélt felelősségének fokozását, önállóbb életvezetésének elősegítését és szorgalmazását a másik oldalon. A felelősség elvéből is következik, hogy az elítélt a büntetés-végrehajtásnak nem tárgya, hanem alanya, aki jogokkal és kötelezettséggel, vagyis felelősséggel kell hogy rendelkezzen. Ugyanakkor sajátosságként jelentkezik az a körülmény, hogy mindennek sajátos életkörülmények között kell kiteljesednie, aminek a szabadságvesztés jellegéből szükségszerűen adódó szigorú fegyelem ad intézményesített keretet. Az új jogi szabályozás egyik sarokpontja, hogy a szabadságvesztés mechanizmusa alapvetően a szabadulásra készít fel. Ennek a folyamatnak a sikere nagyban függ az elítélt akaratától és változni vágyásától, amelyhez akkor tudunk valódi segítséget nyújtani, ha alternatív reintegrációs programokat kínálunk számukra.

A jövő feladata a jogalkalmazási tapasztalatok figyelembevételével a joganyag további optimalizálása és annak elérése, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet társadalmi jelentőségének megfelelően jelenjen meg a közgondolkodásban. Ennek fő üzenete, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet értékek hordozója, mert az egész közösség számára nyújt egy olyan szolgáltatást, amelynek célja a bűnelkövetők reintegrációja és a jogkövető közösségbe való visszavezetésük. E célkitűzéseket a modernizációs folyamatok jegyében, komoly szakmapolitikai támogatást élvezve következetesen valósítja meg a büntetés-végrehajtás vezetése. A felkészült szakmaiság napjainkban jól látható eredményekkel gazdagította a rendszerváltás utáni történelmünket, és a megújult arculaton túlmutatóan elsősorban a migrációs válsághelyzet kezelésében (biztonsági határzár), a túltelítettség csökkentésében (nagyívű férőhelybővítés) és a napi aktualitást mutató járványügyi vészhelyzet megoldásában (járványkórház kialakítása) világosan tükrözi a bv. szervezet megbízhatóságát, elhivatottságát és rugalmasságát. Végezetül, név szerint említve tisztelgünk a büntetés-végrehajtási szervezet országos parancsnokainak vezetői tevékenysége előtt, amely előfeltételét képezte az elmúlt harminc év sikereinek.

Dr. Tari Ferenc bv. altábornagy:	1990. 03. 01. – 1999. 05. 14.
néhai dr. Bökönyi István bv. altábornagy:	1999. 05. 15. – 2006. 02. 15.
Csere László bv. altábornagy:	1999. 02. 16. – 2007. 12. 30.
Dömény Sándor bv. vezérőrnagy:	2007. 12. 31. – 2008. 04. 14.
Dr. Kökényesi Antal bv. altábornagy:	2008. 04. 15. – 2011. 12. 20.
Csóti András bv. altábornagy:	2011. 12. 31. – 2016. 10. 31.
Dr. Tóth Tamás bv. vezérőrnagy:	2016. 11. 01. –

Felhasznált irodalom

- Budai Péter: Kanócos puskától a gépkarabélyig: avagy a fegyverek fejlődéstörténete a büntetés-végrehajtásnál. *Börtönügyi Szemle*, 20. (2001), 3. 89–92. Online: http://epa.oszk.hu/02700/02705/00047/pdf/EPA02705_bortonugyi_szemle_2001_3_089-092.pdf
- Csordás Sándor: A technika szerepe. *Börtönügyi Szemle*, 14. (1995), 2. 68–72.
- Csóti András – Lőrincz József: Múlt és jövő: jogharmonizáció és nemzeti sajátosságok. *Börtönügyi Szemle*, 16. (1997), 2. 32–40.

- Finkey Ferenc: *Az északamerikai büntetőjog mai vezéreszméi és reformintézményei*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1911.
- Kabódi Csaba – Lőrincz József – Vókó György: Szót kér a büntetés-végrehajtási jog. *Jogpolitika*, (1989), 1. 19–21.
- Lőrincz József: Harmonizációs törekvések és problémák a magyar börtönügyben a rendszerváltás időszakában. *Börtönügyi Szemle*, 20. (2001), 4. 15–22.
- Pallo József: Új horizontok a büntetés-végrehajtási jogban. In Hack Péter – Horváth Georgina – Király Eszter (szerk.): *Kodifikációs kölcsönhatások. Tanulmányok Király Tibor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2016a. 231–249. Online: http://real.mtak.hu/46199/1/Hack_Kiraly-Tiszteleketet_web.pdf
- Pallo József: Évforduló. Visszatekintések a Bv. törvény kodifikációjára és a jogalkotás néhány első tapasztalatára. *Börtönügyi Szemle*, 35. (2016b), 1. 23–42. Online: http://epa.oszk.hu/02700/02705/00105/pdf/EPA02705_bortonugyi_szemle_2016_1_023-042.pdf
- Pallo József: Büntetés-végrehajtási kodifikáció a rendszerváltás után, avagy negyedszázados az 1993. évi börtönügyi novella. *Magyar Rendészet*, 18. (2018a), 2. 91–101.
- Rentzmann, William: Normalizáció, nyitottság, felelősség Kelet-Európában. *Büntetésvégrehajtási Szakkönyvtár*, (1995), 1.
- Ruzsonyi Péter: Kriminálpedagógia és az új Bv. Kódex. In Deák Ferenc – Pallo József (szerk.): *Börtönügyi kaleidoszkóp. Börtönügyi tanulmányok 1.* Budapest, Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, 2014. 179–194.
- Új Magyarország, 2. (1992. március 3.), 53.
- Vókó György: A büntetésvégrehajtási jog továbbfejlesztésének, tudományos művelésének szükségességéről. *Jogtudományi Közlöny*, 45. (1990), 7–8. 291–297.

Egyéb dokumentumok

- A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának éves jelentései
- Az 1987-es és a 2006-os Európai Börtönszabályok
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (97) 12. sz. ajánlása a büntetések és szankciók végrehajtásában érintett állománnyal kapcsolatban
- Az igazságügy-miniszter előterjesztése a Kormány részére a büntetés-végrehajtás helyzetéről. IM, 1992. február 13.
- Előterjesztés a büntetés-végrehajtás helyzetéről. BVOP, 1991. június 15.
- Előterjesztés a bv. biztonsági stratégiájáról. BVOP, 2009. szeptember 5.
- Előterjesztés a bv. intézetek befogadóképességének a hatályos elhelyezési normák szerinti megállapítására. BVOP, 1995. március 07.
- Előterjesztés a Kormány részére a büntetés-végrehajtás intézetrendszerének hosszú távú fejlesztéséről, IM, Budapest, 1996. március. 20.
- Felelősen, felkészülten.* A bv. szervezet fejlesztési programja 2008–2010. BVOP. 2008. augusztus
- Feljegyzés a fogvatartottak elhelyezéséről. BVOP, 1993. június. 17.

Vákát

Nemzeti Adó- és Vámhivatal: a vám-, jövedéki, bűnügyi és rendészeti feladatok krónikája

Absztrakt – A tanulmány a jelenlegi Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) és annak elődszervezetei harmincéves történetét hivatott összefoglalni. A három fejezetben a szerzők részletesen felvázolják a Vám- és Pénzügyőrség, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, majd a NAV történetét. A második fejezetben a szervezet pénzügyi nyomozó munkájáról olvashatunk, míg a harmadik fejezet a rendészeti területen folyó tevékenységet foglalja össze.

A vámszervezet fejlődése az eltelt harminc év során

Az elmúlt harminc év alatt a NAV – valamint egyik jogelődje, a Vám- és Pénzügyőrség – számos alkalommal újult meg. A gazdasági és társadalmi környezet változására reagáló szervezet a kihívásokat fokozatosan teljesítve és új célokat megjelölve teljesíti feladatait, a költségvetési bevételek biztosítását, a jogsértő tevékenységek megelőzését, illetve felderítését.

Az 1990-es évek

A gazdasági folyamatok átalakulása a rendszerváltást követően erős, megfelelő jogszabályi háttérrel bíró, alkalmazkodni tudó szervezetet kívánt. A külkereskedelemmel foglalkozók köre számottevően nőtt, a gazdaság szereplői a korábbi szocialista kapcsolatok helyett nyugatra fordultak. Az export-import irányának változásával a kereskedelem szerkezete is módosult. A korábban viszonylag kisszámú – külkereskedelmet bonyolító – vállalat¹ helyett nagyszámú gazdálkodó adott fel és fogadott szállítmányokat, így az adminisztrációs terhek megnövekedtek. A határokon nem volt ritka a több kilométeres torlódás, fennakadásokat okoztak a jugoszláviai polgárháborús állapotok, valamint az osztrák–jugoszláv tranzitforgalom. A változás hozta bizonytalan jövő, a munkanélküliség fenyegető veszélye egyes társadalmi rétegeknél megélhetési bűnözés kialakulásához vezetett, a jogszabályi hézagok kijátszásával számos esetben magas jövedelem megszerzésének lehetőségével. „Először a gázolaj hto-ként² történő forgalmazásával, majd a színezőanyagokkal, az utalványokkal manipuláltak, megtevesztő árumegnevezéssel importáltak, a postai csekket hamisították, fiktív halasztott vámfizetési engedélyeket

¹ Szendi Antal: A vámjogi környezet 25 évvel ezelőtt. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar Vám- és Pénzügyőri Tanszék, 2016. 137–138.

² Hto: háztartási tüzelőolaj.

nyújtottak be, de százmilliós hasznokat értek el a műszerolajjal is.”³ Jellemző volt a gépjárműveket érintő jogsértés, az ukrán üzemanyag-turizmus, valamint az osztrák határon a fogyasztási és ruházati termékek illegális behozatala.

„A Vám- és Pénzügyőrség a gazdasági környezettel összhangban folyamatosan változó és növekvő feladatainak – amelyek időnként rendkívüli kihívást jelentettek – igyekezett eleget tenni. Tapasztalataink szerint ezen törekvés – a személyi, tárgyi és egyéb feltételek részbeni hiánya miatt is – változó mértékben járt eredménnyel. Az 1992–1995 közötti években a VP – a feladatok folyamatos bővülése, az azokat meghatározó jogszabályok változása következtében – a folyamatos átszervezés időszakát élte át. Az állandóságot elsősorban a fegyveres jelleg és a szervezeti tagoltság jelentette. [...] A VP alaptevékenységét, működési rendjét – egységes vámtörvény hiányában – számos, különböző szintű jogforrás szabályozta. [...] A testület jogállását, a szolgálati viszonyt indokolt »A fegyveres szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról« szóló törvényben rendezni.”⁴

A költségvetésben már éreztették hatásukat a köztartozásokból be nem fizetett összegek, így a kintlévőségek kezelésére intézkedéssorozat készült. A testület fokozatosan jelezte, hogy milyen típusú szabályozásra van szükség a jogsértések visszaszorítása érdekében. A Vám- és Pénzügyőrség (VP) letette a kormányzati elvárásoknak megfelelő, a nemzetgazdasági érdekekre fókuszáló vámigazgatási tevékenysége alapjait. A kötelezettségeivel összefüggő munkafázisok megújítása, felgyorsítása és hatékonyabb alkalmazása elengedhetlenné vált a szolgálat ellátása során, miközben az országban a jogsértések súlya és száma folyamatosan emelkedett.

Az ellenőrzéseknek egyre nagyobb szerep jutott, a „vámkommandó” biztosította az utak, a piacok, a raktárak és telephelyek kontrollját. Az évtizedben a szervezet működését alapvetően meghatározták a számítástechnika és az informatika nyújtotta lehetőségek. A vámszakterületen 1991-ben vezették be a Harmonizált Áruleíró és Kódrendszert, valamint a VÁM 91 árunyilatkozatot. Olyan rendszert kellett működtetni, amely a vámhatóság számítógépes adatfeldolgozását, intézkedéseit segíti, könnyíti: új vámadat-feldolgozási technológiára tért át, elkészült az azonnali vámkiszabási és beszedési technológiát vámhivatali szinten támogató VÁMSZÁM program.

Jelentős változás volt az 1990-es években a vámudvarok megjelenése, amelyek a vámhivatal hivatalos helyének minősültek. A vámhivatali működéshez biztosított helyek, helyiségek oldották meg a nagy forgalom fogadását, fizikailag biztosították az áruvizsgálatok megfelelő szintű lebonyolítását, megteremtve a vámvizsgálatok infrastrukturális feltételrendszerét is. A vámbiztosíték nyújtásának kötelezettsége 1992 tavaszától általánossá vált. A külkereskedelmi áruforgalomban behozott vámáruk után kiszabott vám azonnali közlése és beszedése megvalósult, majd további szigorítások is szükségessé váltak. Az önapos fizetési határidőre is vámbiztosítékot és a zálogjog közvetlen érvényesítését alkalmazták, mivel a korábban alkalmazott inkasszónak csak a 9%-a volt eredményes.

³ Kovácsics Iván (szerk.): *Emlékkönyv a Vám- és Pénzügyőrség történetéről 1867–2000*. Budapest, VIVA Média Holding, 2000. 114.

⁴ Jelentés a Vám- és Pénzügyőrség működésének és gazdálkodásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék 1995. október 2–3.

A fogyasztói árban magas adótartalommal bíró termékek a jövedéki törvény hatálya alá kerültek, így jelentős adóbevételt biztosított gyártásuk, forgalmazásuk szabályozása, fokozottabb ellenőrzése. Az állam a bevételeinek nagyfokú biztosítása érdekében rendkívül szigorú követelményrendszert alakított ki a jövedéki termékek vonatkozásában, amelyek iránt viszonylag állandó, biztos kereslet alakult ki, és magas adótartalmat hordozott magában. Ezen termékek szigorú hatósági felügyelet alatt álltak, és állnak ma is: zárt pályákon történik a termelésük, gyártásuk, tárolásuk, szállításuk, a forgalmazásuk pedig komoly hatósági kontroll alatt áll.⁵ A dohánygyártmányok, a kőolajtermékek jelentős része, a szeszipari termékek, a kávé, majd a fűszerpaprika-őrlemény is a jövedéki törvény hatálya alá tartozott. A régi és az új feladatokat egyesítve az új jövedéki törvény⁶ 1998-ban való hatálybalépésével a VP felügyeli továbbra is a jövedéki bevételeket, és a szervezet ellenőrzi a jövedéki termékeket a gyártástól egészen forgalmazásig. A számítógépes feldolgozórendszer kialakításával zárt és közvetlen kapcsolat jött létre a hatóság és a gazdálkodók között. A mezőgazdaságban felhasznált gázolaj jövedéki adójának visszatérítése új feladatként jelent meg.

A visegrádi négyek néven ismert országok (Lengyelország, Magyarország, Csehország és Szlovákia) 1992. december 21-én Krakkóban írták alá a CEFTA⁷-egyezményt, amely 1994 júliusában lépett hatályba (1996-ban Szlovénia, 1997-ben Románia, 1999-ben Bulgária, 2002-ben Horvátország csatlakozott még az egyezményhez uniós taggá válásunkig). A CEFTA-n keresztül a tagországok a nyugat-európai intézményekkel való integrációt kívánták felgyorsítani, hogy így bekapcsolódhassanak az európai politikai, gazdasági, védelempolitikai és jogi rendszerekbe, és ezáltal konszolidálják a tagországok demokratikus voltát és szabadpiaci gazdaságát. A VP a szabadkereskedelmi megállapodásban foglaltak alkalmazására a hatálybalépés évében megkezdte a felkészülést, elsősorban a vámkezelésben érintett pénzügyőrök képzésével és a szükséges belső rendelkezések kidolgozásával (hazánk az európai uniós csatlakozással egy időben lépett ki a CEFTA-ból, hiszen az uniós tagság a CEFTA-tagságot már nem tette lehetővé).

1995-ben az Országgyűlés elfogadta a vámtörvényt és a vámtarifatörvényt.⁸ A vámtörvény jelentős előrelépésnek számított a hazai vámjogi szabályozás terén, hiszen azt megelőzően csak néhány alapvető vámjogi szabályt tartalmazó törvényerejű rendelet⁹ mellett a pénzügyekért és a gazdasági ügyekért felelős miniszterek közös rendelete¹⁰ írta le a szabályok zömét. A vámjogi rendelkezések jelentős részét a vámhatóság belső normája bontotta tovább részletes szabályokra, illetve magyarázta el azokat a rendelkezéseket, ahol

⁵ Potoczki Zoltán: Jövedéki jogintézmények egykor és most. In *Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2019. 191.

⁶ 1997. évi CIII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól.

⁷ Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás.

⁸ 1995. évi C. törvény a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról; 1995. évi CI. törvény a vámtarifáról.

⁹ 1966. évi 2. számú törvényerejű rendelet a vámjog szabályozásáról.

¹⁰ 39/1976. (XI. 10.) PM-KkM együttes rendelet a vámjog részletes szabályainak megállapításáról és a vámeljárás szabályozásáról.

ezt indokoltnak tartották. Az összesen 62 módosítást megélt miniszteri rendelet¹¹ írta le például, hogy mi az ellenőrző vizsgálatok tartalma a határon, és milyen esetekben kell a vámvizsgálat során külső és mikor belső áruvizsgálatot tartani. A csak a vámhatóság tagjaira érvényes belső norma¹² azonban gyakorlatilag teljes vámenellenőrzést írt elő, és nem biztosította, hogy a szükséges minimumra szorítsák a vámenellenőrzések számát, ahogy a vámenellenőrzések hatékonyságának előmozdítása érdekében ezt a vámeljárássok egyszerűsítéséről és összehangolásáról szóló kiotói egyezmény előírta.¹³ A vámtörvény életbelépése hozott változást ezen a területen, mert lehetővé tette, hogy a Vámigazgatások Világszervezetének ajánlásaival és az Európai Unió elvárásaival összhangban fejlett kockázatkezelési módszerek terjedjenek el,¹⁴ és a szelektív vámenellenőrzések útján növeljék a vámhatóság hatékonyságát.

Az új EV-okmány már az uniós csatlakozás előkészületeinek részét képezte 1994-ben, tovább javítva az integráció esélyeit. Az EK-tagállamok tranzitegyezményéhez való csatlakozásra, továbbá egyes zöldségek és gyümölcsök, vágott virágok importja esetén az EK-tagállamokban ismert egyszerűsített vámérték-megállapítás alkalmazására is lehetőség nyílt. Az állami bevételek biztosítása mellett az eljárás a megbízható és jogkövető importőrök számára is védelmet nyújtott. Az elfogadott exportőr jogintézménye 1997-ben bevezetésre került. Az új vámügyi szabályozás hazai alkalmazása nemcsak az EK-csatlakozás érdekeit szolgálta, hanem a gazdálkodók számára szélesebb lehetőségeket és kiszámíthatóságot is biztosított. Az Egységes Árutovábbítási Eljárásról szóló¹⁵ és a Vámformalitások Egyszerűsítéséről alkotott egyezményhez való kapcsolódás, a vámeljárássokat érintő teljes korszerűsítés, illetve a GATT Vámérték Egyezmény magyar jogrendszerbe történő beemelése lehetővé tette az egységes gyakorlat kialakítását.

„Az árnyékgazdaság visszaszorítása rendkívül fontos az állam, a kincstár számára. Több százmillióra becsülik azt az összeget, amely a szürkegazdaság szférájában megjelenik. Ha igazi versenypiac kialakulását akarjuk – márpedig mindannyiunknak ez az érdeke –, akkor előnyben kell részesíteni mindazokat, akik az állammal szembeni kötelezettségüket teljesítik, és minden eszközzel fel kell lépni az ügyeskedőkkel szemben. Most már kedvező példák egész sora bizonyítja, hogy ez a társadalmat veszélyeztető szféra visszaszorítható.”

Az egész országban egységes ügyintézés és eljárásrendet eredményezett a nagyobb – a bevételi, a rendészeti, a nemzetközi és pénzügyi – szakterületek irányításának összefogása. Az új struktúrában végzett, vámigazgatási területen garantált szakszerű munka az eljárásjogi problémák csökkenését jelentette.

¹¹ Szendi (2016) i. m.

¹² 12600/1976. VPOP sz. a vámkezelésekre vonatkozó végrehajtási utasítás.

¹³ A hazai belső jogban kihirdette az 1982. évi 11. törvényerejű rendelet a vámeljárássok egyszerűsítéséről és összehangolásáról szóló, Kyotóban az 1973. évi május hó 18. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

¹⁴ Vö. Csaba Zágón: Experiences and spread of risk analysis in the law enforcement. In Czene-Polgár Viktória – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018. 47–57.

¹⁵ A szakzsargonban: tranzitegyezmény. Ez tette lehetővé, hogy az EU-s váminformatikai rendszerek közül az NCTS-t (lásd később) már az EU-csatlakozás előtt, 2003. október 1-jén be lehetett vezetni Magyarországon.

Hazánk már 1995-től befogadó támogatást nyújtott a nemzetközi békefenntartó erők részére a balkáni műveletekben. A nemzetközi légi és közúti áruszállítás jelentőségére tekintettel, határ-vámhivatali státusszal állandó szolgálati hely jött létre Taszáron, a katonai repülőtéren. Magyarország 1999. március 12-én hivatalosan is az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) teljes jogú tagja lett.¹⁶

A határforgalom ellenőrzésében a lényegi változások a 90-es évek végére érzékelhetővé váltak. A nyugat-európai mintát követve kialakított átkelőhelyek forgalomátértesztő képességét növelték, az ellenőrzések biztonságát és eredményességét kockázatkezelési módszerek¹⁷ meghonosításával fokozták. A kockázatelemzés, illetve a határátkelőhelyeken és a mélységi ellenőrzések során csempészáru-felderítő szakértők (úgynevezett kutatócsoportok) és speciális technikai eszközök alkalmazása¹⁸ meghozta a sikereket: ebben az időszakban egymást követték a rekordnak számító lefoglalások. A kereskedelmi áruforgalom továbbra is növekedett, amellet, hogy mind a járműforgalom, mind az utasforgalom volumenét a szomszédos országok jogszabályváltozásai is befolyásolták. A csökkenő várakozási időkkal egyidejűleg egyre nagyobb figyelem irányult az áruk illegális forgalmának kiszűrésére és a legális forgalom elősegítésére.

A gazdasági és társadalmi változások közepette a VP-nek folyamatosan biztosítania kellett a bevételeket úgy, hogy miközben beszedte a vámokat és egyéb közterheket, ez a tevékenység az áruk és szolgáltatások mozgásában nem okozott fennakadásokat. Az egyre bővülő feladatkörrel rendelkező, a rendszerváltáskor alig négyezer fős testület létszámának megduplázásával a bevételek is meg többszörözödtek.

Az ezredfordulótól az integrációig

Az ezredfordulóra befejeződött az 1999. november 1-jén kezdődött szervezeti korszerűsítés. A testület regionális átalakításának kizárólag szakmai érdekeket kellett követnie, amelyet a közigazgatási rendszerben elsőként a VP vezetett be. Az EK területfejlesztési politikájának megfelelően a területi parancsnokságok helyett létrejöttek a regionális parancsnokságok a vám, adó és jövedéki szakirányítási feladatok magas szintű végrehajtása érdekében.

A sikeres strukturális reformot követően folytatódott a jogharmonizációs tevékenység, a vám- és jövedéki igazgatási feladatok mindennapi végrehajtása. A szervezet feladata továbbra is a bevételi irányzatok teljesítése volt. A bevételek alakulása: míg 1990-ben közel 146 milliárd, 2000-ben már 1865 milliárd forintot szedett be a VP.¹⁹ Ezt a növekvő

¹⁶ Lásd bővebben Szendi Antal: A katonai csapatmozgások vámjogi és vámeljárási kérdései. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2013. 331–338. 8.

¹⁷ Vö. Csaba Zágon: Határellenőrzés kockázati értékelése: határátkelőhelyek kockázati profilja. *Magyar Rendészet*, 12. (2012), 1. 69–77.

¹⁸ Csaba Zágon: A logisztikai támogatást biztosító eszközök és azok alkalmazása. *Hadtudomány*, 18. (2008), 3–4. 28–32.

¹⁹ Kovácsics szerk. (2000) i. m. 115.

külkereskedelmi forgalom, az áfa és a jövedéki adó bevételeinek emelkedése okozta.²⁰ A közterhek hatékonyabb bevételezését gyorsította továbbá a vámtörvény módosítása, ami lehetővé tette, hogy a szervezet szabja ki és szedje be a vámterhet, a kamatot és a bírságot is.

A jövedéki törvény módosítása által 2000. augusztus 1-jével ismét testületi hatáskörbe került a bor. A termék előállításával, forgalmazásával és adóztatásával összefüggő, komoly munkaidő- és munkaerő-ráfordítást igénylő feladatok nem kizárólag a bevételek növelését, hanem a hamisítás elleni szervezett fellépést is célozták, ezzel biztosítva a bor hazai és nemzetközi jó hírnevének megőrzését. A korábbi években többmilliárdos adóbevétel-kiesést okozott a dohánygyártmányok csempésze, illegális forgalmazása. A szigorodó nem kereskedelmi és utasforgalmi vámmentességi szabályok, valamint az érintett területek, helyszínek fokozott ellenőrzései jelentős eredményeket hoztak. Az ásványolajtermékeket érintően elkészített feladatterv alapján ütemezett intézkedések elsősorban a felhasználókat, visszaigénylőket célozták, és az üzemanyagként is használható termékekre fókuszáltak.

Az egységes határellenőrzési stratégiában meghatározott, a határforgalom ellenőrzéséhez szükséges fejlesztések a meglévő átkelőhelyek modernizálását és új átkelőhelyek létesítését is tervbe vették. Az Európai Közösség elvárásainak is megfelelő, valamint az utazók kényelmét, a határátkelőhelyek áteresztőképességének növelését is szolgáló koncepció jött létre. A feketepiac visszaszorítása érdekében munkába álltak a kamion-röntgenek. A több ütemben végrehajtott infrastrukturális beruházások eredményeként a déli és keleti országhatáron valamennyi átkelő felújítására sor került, közülük néhányat kiemelve: átadták az új letenyei kamionterminált és a záhonyi vámhivatal schengeni rendszerű személyforgalmi terminálját; a lakosság igényeit is figyelembe vették a kiszombori, a nyírábrányi és a csengersimai határátkelőhelyek megnyitásával; a Röske–Horgos autópálya-határátkelőhely is ekkor készült el.

A hatályos magyar vámjog már korábban is nagymértékben összhangban állt az EK-előírásokkal az 1995-ben indult folyamat révén, de még néhány területen a rendelkezéseket felül kellett vizsgálni. A nemzeti szabályozás megújult, kiegészült a közösségi vonatkozású fogalmakkal és szabályokkal. Az európai uniós csatlakozást megelőző években felgyorsult jogharmonizációs folyamatok eredményeként EU-konform jövedéki törvényt²¹ és vámtörvényt²² fogadott el az Országgyűlés.

A magyar vámigazgatás különös figyelmet fordított az informatikai fejlesztésekre is. Az EU vám- és jövedéki informatikai rendszereihez való csatlakozás biztosítása érdekében, az interoperabilitási program keretében több projekt működött (például NCTS – Új Számítógépesített Tranzit Rendszer; ITMS – Integrált Tarifakezelési Rend-

²⁰ A dohánygyártmányok jövedéki adókulcsának rendszerváltást követő folyamatos emeléséről, ennek hazai és európai uniós összefüggéseiről és az „árháborúról” lásd bővebben Potoczki Zoltán: A dohánygyártmány jövedéki szabályozásának aktualitásai. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes – Szabó Andrea (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015. 197–215.

²¹ A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény.

²² A közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény.

szer; CDPS – Vámárnyilatkozat-feldolgozó Rendszer; EMCS – Jövedéki Árumozgási és Ellenőrző Rendszer). Az EU PHARE-kerete jelentős támogatást biztosított a VP számítógépesítési programjának megvalósításához, valamint a meglévő alkalmazások továbbfejlesztéséhez.

„A tranzitegyezmény előírásainak megfelelően 2003. október 1-jén Magyarországon is bevezették az NCTS-t. A rendszer a 3.1. fázissal indult, amelynek keretében normál eljárásban megvalósult a vámhivatalok közötti elektronikus üzenetcsere, a papír alapon benyújtott vámáru-nyilatkozat megtartásával, és csatlakoztak a rendszerhez az engedélyezett feladók és az engedélyezett címzettek.”²³

2004. május 1-jén Magyarország az Európai Unió tagjává vált. Az ötödik bővítési folyamat Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovákia és Szlovénia új tagságát jelentette hazánk mellett.

Jelentős feladatokat rótt a testületre a csatlakozás és az azt megelőző felkészülési időszak. A nemzetközi és nemzeti szinten is pozitív megítélésű uniós csatlakozás a VP helyzetét, alapfeladatait befolyásolta, megváltoztatta.

Az Országgyűlés megalkotta a Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvényt az Európai Unió saját forrásainak, a Magyar Köztársaság költségvetésének biztosítása, a rendvédelmi, a fogyasztó- és piacvédelmi, továbbá a tagállami feladatok és a Vám- és Pénzügyőrség szerveinek feladatai ellátása érdekében.

Az első vámkezelés nélküli kamion 2004. május 1-jén nulla órákor áthaladt a hegyeshalmi határátkelőhelyen. Megszűnt a hagyományos vámellenőrzés az EU belső határává vált szlovák, osztrák és szlovén határszakaszokon,²⁴ mivel a csatlakozással egyidejűleg a vámunió tagjaivá is váltunk a többi csatlakozó országgal együtt, és működésbe léptek hazánkban is az EU számítógépes rendszerei. Igaz, az első napokban voltak fennakadások, és „a váminformatikai rendszerek működésének zavarai 2004 májusában rendkívül nagy sajtóérdeklődést, ráadásul élénk kormányzati figyelmet váltottak ki”.²⁵

A belépés egy tizenhárom évig tartó folyamat lezárását és egy új tagsági viszony kezdetét is jelentette. Magyarország ebben az integrációs folyamatban mindig törekedett arra, hogy az előnyös hatások minél korábban jelentkezzenek. A piacok megnyitásából, a befektetések megnövekedéséből, továbbá a piacgazdaság intézményeinek kiépítéséből eredő pozitív hatások a magyar gazdaságban és társadalomban már több éve jelentkeznek. Ezért a csatlakozási folyamat lezárulásának közvetlen pozitív hatásai 2004–2006 között viszonylag mérsékeltek voltak.

A 2004. év az importáfa beszédésének az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) részére való rövid – 14 hónapos időtartamra történő – átadását²⁶ és új adónemek

²³ Suba László: Az árumozgás-felügyelet elektronizálási folyamata a vámhatóságnál. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében*. Budapest, MRTT Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2019. 202–216.

²⁴ Szendi Antal: Ügyfélélőnyök az uniós vámkódexben. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 1. 191.

²⁵ Suba László: A vámhatóság interoperabilitása – és annak kommunikációja. (A 2004-es EU-csatlakozás kihívásai). *Hadtudományi Szemle*, 8. (2015), 4. 306–315. (A médiaérdeklődés kezelésének részletesebb elemzését lásd ugyanott!)

²⁶ Megállapította: az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2004. évi IX. törvény 2004. május 1-jétől. Hatályon kívül helyezte: Az adókról, járulékokról szóló törvén-

hatáskörbe kerülését hozta. Január elsejével új feladatot jelentett a jövedéki szakterületen az energiaadó-törvény²⁷ kihirdetése és hatálybalépése, február elsejével önálló adóhatósági feladatként jelentkezett a regisztrációs adó.²⁸ Az új váamazonosító szám, a VPID bevezetésére is sor került. VP–APEH közös ügyfélszolgálati iroda nyílt az egyablakos ügyintézés gyakorlati megvalósítása céljából.

A külső és belső határok mentén létrejött a mélységi ellenőrzési tevékenység, a testület rendészeti és igazgatási jogkörében végzett feladatai körében. Az integráció nemcsak jogalkotási feladatokat hozott, hanem a testület szervezeti átalakítását is maga után vonta több szakterületen. Új technológia bevezetésével létrejöttek a Mobil Ellenőrzési Csoportok (MECS) – a szervezeti struktúraváltást folytatva a centralizáció és specializáció jegyében –, a jövedéki szakterületen megalakultak a regionális jövedéki központok az engedélyezési és adóztatási feladatok végrehajtására, illetve az önálló hatáskörrel és illetékességgel rendelkező középfokú szervek, valamint a megyeszékhelyi vámhivatalok fővámhivatalokká szerveződtek, a nem megyeszékhelyen működő belterületi vámhivatalok fővámhivatali kirendeltséggé alakultak át. Az uniós követelmények tükrében megújult szervezet és feladatrendszerei mellett új hatásköröket is megnyert.

Az ukrán–magyar határszakasz a cigarettacsempészet csomópontjaként működött évekig. Míg 2005 előtt leginkább a határátkelőhelyen próbálkoztak a csempészek, a szigorú ellenőrzések következtében az illegális forgalom az úgynevezett „zöldhatárra” terelődött át. A térségben a sorozatos akciók, a fokozott ellenőrzések meghozták eredményüket. Az illegális forrásból származó cigaretta piaci részesedését 27%-ról 2008-ra 7,9–9,2% közé sikerült leszorítani.²⁹

2007. január 1-jén Bulgária és Románia is az Európai Unió tagja lett, új helyzetet teremtve a keleti határszakaszon. Az eddigi külső határ belsővé vált, megszűnt az áru- és utasforgalom vámellenőrzése. A vámhatárok nélküli Európa szabad gazdaságában egyúttal biztosított az érdekvédelem, a pénzügyőrök jövedéki ellenőrzést végeztek a határtérségben. A testület kiemelt feladatai között szerepelt a feketegazdaság elleni fellépés, úgynevezett „Rapid” egységek kezdtek meg működésüket.

A testület feladatrendszere egyre sokszínűbbé vált, egyre nagyobb szerepet kaptak a szolgáltatások, az ügyfélkapcsolati rendszerek minél nagyobb mértékű elektronizálása.

„A vámdiplomáciában nemcsak testületünknek, hanem ami ennél is fontosabb, hazánknak tekintélyt szereztünk. Napi kapcsolatban állunk azzal a hét országgal, amelyekkel határaink közösek, és az európai államokkal, sőt távoli országokkal is, egyezmények szabályozzák tevékenységünket. A Vámigazgatások Világszervezetében elismerik mindazokat az erőfeszítéseket, amelyeket a korszerű vámszolgálat megteremtéséért tettünk. Kockázatelemző rendszerünket egyre több országban alkalmazzák és megbecsülésünket jelzi az a tény is, hogy a Vámigazgatások Világszervezete első regionális oktatási központját Magyarországon hozta létre.”³⁰

nyek módosításáról szóló 2005. évi XXVI. törvény 2005. július 1-jétől.

²⁷ Az energiaadóról szóló 2003. évi LXXXVIII. törvény.

²⁸ A regisztrációs adóról szóló 2003. évi CX. törvény.

²⁹ NAV: *A modern jövedéki szabályozás két évtizede Magyarországon*. 2013. 17–24.

³⁰ Arnold Mihály: *Ma már holnap van. A magyar gazdaság és a Vám- és Pénzügyőrség*. Budapest, VIVA Média Holding, 2002. 4.

Az APEH–VP integrációtól napjainkig

Az országgyűlési választásokat követően a 2010-es év második fele az APEH és a VP összevonására való felkészülés jegyében zajlott a zökkenőmentes átállás biztosítása érdekében. Az új szervezeti struktúra kialakításában több szervezeti és szakmai szempont figyelembevétele játszott szerepet, mint a szakmaiság érvényesítése, a profiltisztítás, a létszamarányosság, valamint az átlátható és az eltérő szakmai specialitások megtartása mellett is a lehető legnagyobb mértékű szervezeti azonosságra törekvés, ami az ügyfelek számára adott eligazítást ügyeik intézésében.

2011. január 1-jén a két, önmagában is tekintélyes szervezet integrációjával létrejött a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV). A jogelődök előnyeit és értékeit megőrizve létrejött, akkor 23 ezer fős szervezet célja, hogy a kormányzati elvárásoknak megfelelően, szakmailag magasabb színvonalon, hatékonyabban el tudja látni feladatait: az állam adó- és adójellegű bevételeinek biztosítását, védelmét.

A NAV létének alapvető célját, a vele szembeni társadalmi igényeket, az általa ellátandó közfeladatokat a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény határozza meg. A törvényben és különösen annak preambulumban megfogalmazottak lefektették a szervezet stratégiájának alapelveit, irányait, amelyben a hangsúlyt a közjogi bevételek teljesítése mellett a szervezeti működés stabilitásának megvalósítására, az integráció teljessé tételére, a korszerű, minőségében új, valóban hatékonyabb szervezet kialakítására helyezték.³¹

Az új szervezet háromszintű belső tagozódással működött: „a két jogelőd hatóság központi szervei összevonásra kerültek, azonban a regionális és a megyei szervek feladatrendszerüket és struktúrájukat tekintve különállóak maradtak”.³² Megyei szinten megyeszékhelyi igazgatóságok (megyénként egy vámszakmai alsófokú szerv, megtartva a szervezeti bevont, korábban önálló vám- és pénzügyőri hivatalok szakmai önállóságát, illetve egy adószakmai igazgatóság, szervezetiileg tömörítve valamennyi városi adóhivatal).

Regionális (középfokú szerv) szinten is külön adó- és külön vám- és pénzügyőri főigazgatóságok alakultak az adóigazgatóságok, illetve a vám- és pénzügyőri igazgatóságok felettes szerveiként.

A NAV teljes vám- és pénzügyőri szakmai munkájának irányítását és felügyeletét a központi hivatal látta el.³³

³¹ Magasvári Adrienn: Szervezeti integráció stratégiai szemszögből. In Keresztes Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél 2016 = Spring Wind 2016. Tanulmánykötet*. III. kötet. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2016. 63.; Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018a. 26.

³² Magasvári Adrienn: Az emberi tényező szerepe a szervezeti változás sikerében – egy integráció margójára. In Keresztes Gábor – Szabó Csaba (szerk.): *Tavaszi Szél 2018 = Spring Wind 2018. Tanulmánykötet*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2018b. 511.

³³ Vö. Magasvári Adrienn: Adó- és vámhatóságok szervezeti integrációja – bilaterális összehasonlítás, avagy egy tanulmányút tapasztalatai. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes – Szabó Andrea (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015. 165–

A NAV három helyett kétszintű szervezetként folytatja tevékenységét 2016-tól az adó- és vámszakmai területen. Megszűnt a hét regionális főigazgatóság, és a központi irányítás közvetlenül biztosítja a szakmai felügyeletet és irányítást. A megyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóságok területi szervként végzik feladataikat. A NAV jelenleg az egyetlen olyan központi hivatal, amely fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellát a jogszabályi felhatalmazás birtokában.³⁴

A társadalmi, nemzeti, jogszabályi és európai uniós elvárásoknak megfelelően az adók, illetékek, járulékok és vámok jogszerű, még eredményesebb és hatékonyabb biztosítása volt a NAV 2011. évi kiemelt feladata.

2011-ben a vámeljárássok száma a behozatali irányú vámeljárássok kivételével emelkedett. Az előző évhez képest a legnagyobb mértékű növekedés az árutovábbítási eljárások számában következett be. Az Európai Unió elvárásainak való megfelelés érdekében lehetővé kellett tenni, hogy a vámeljárássok elektronikus úton legyenek indítványozhatók. Ez az export-áru nyilatkozatok elektronikus benyújtása során mind normál, mind egyszerűsített eljárásban megvalósult. Az év végén a behozatali irányú vámeljárássok 86%-át az ügyfelek már elektronikusan indítványozták. E követelménynek való megfelelés érdekében az uniós és a nemzeti vámrendszerek folyamatos fejlesztés és korszerűsítés alatt állnak, amelynek eredményeként a behozatali irányú vámeljárássok vámáru-nyilatkozatait a 2011-es 86%³⁵ után (625 ezer darabból 537 ezer darab) a 2020. évben már tulajdonképpen 100%-ban (2019 évben 785 ezer darab) elektronikusan nyújtották be az ügyfelek. A NAV az exportindítványok tekintetében a 100%-ot már 2011-re elérte.³⁶

A vámengedélyek kiadásának teljes folyamata szintén elektronikussá vált. A vámeljárássok egyszerűsítése és gyorsítása érdekében tett európai uniós és nemzeti törekvések hatására egyre inkább az utólagos jellegű ellenőrzésekre helyeződött a hangsúly. Az uniós elvárásoknak megfelelően a vámhatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartásnak elektronikusan kellett megvalósulnia, ami az Unió Vámkodekx (UVK) egyik fő szabálya. A hatóság és ügyfeleinek partneri viszonya további előnyöket biztosít mindkét fél számára, amely során a legmegbízhatóbb ügyfelek részére egyszerűsítéseket és könnyítéseket tesz lehetővé. Az engedélyezett gazdálkodók (AEO) szerepe az UVK 2016. évi bevezetésével teljessé lett ki. Az előnyre az önként vállalt kritériumok teljesítésével jogosultak, így helyettük a vámhatóság a nagyobb kockázatot jelentő gazdálkodókra tud fókuszálni.

176. és Szabó Andrea: Rendészeti kontroll a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál. *Magyar Rendészet*, 13. (2013), 2. 95–102. és Szabó Andrea: Kormányhivatal – rendészet? *Magyar Rendészet*, 12. (2012), 4. 147–153.

³⁴ Szabó Andrea: Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai. In Deák József – Gaál Gyula – Sallai János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard. Rendészettudományi tanulmányok Prof. Fürész Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, NKE Rendészettudományi Kar, 2016. 200–210. és Szabó Andrea: A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most a rendészeti feladatok tükrében. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori rendészettudományig*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja a Magyar Rendészettudományi Társaság közreműködésével, 2017. 354.

³⁵ NAV: *NAV Évkönyv 2011. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2011. évi tevékenységéről*. Budapest, 2012. 20.

³⁶ NAV: *NAV Évkönyv 2019. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és 2019-es tevékenységéről*. Budapest, 2020. 21.

Az elmúlt tíz évet tekintve a vámhatóságok funkciójában változás figyelhető meg, azáltal, hogy a pénzügyi szerep helyett előtérbe kerültek a lakosság biztonsága és védelme érdekében végrehajtott feladatai.³⁷ Egyre hangsúlyosabbá vált olyan termékkörök vámel- lenőrzése, amelyek az EU állampolgárainak életét, testi épségét vagy a környezetet védik, úgymint a szellemi tulajdonjog védelme, vagy a védett állat- és növényfajokból készült termékek ellenőrzése.

Az internet térnyerése a kereskedelmi környezetet is átalakította mind hazai, mind nemzetközi viszonylatban, az e-kereskedelem megváltoztatta a határokon átnyúló áru- forgalmat. Megkönnyítette a globális piacokhoz való hozzáférést, ugyanakkor növelte a pénzügyi és biztonsági kockázatokat. Az EU az e-kereskedelmet gyakorlati téren elsődlegesen a kieső áfabevételek biztosítása szempontjából közelítette meg, mivel az áfafizetési mentességre vonatkozó 22 eurós határértékkel³⁸ együtt jelentős bevétel- kiesést okozott és okoz a tagállamok számára. Ezt felismerve az Európai Bizottság az áfamentesség eltörléséről döntött, így 2021. július 1-jétől az értékhatár eltörlésével az alacsony értékű küldeményekről is minden esetben írásbeli vám-árunyilatkozatot kell adni. A várhatóan milliós nagyságrendű bejelentések növekedésének zavartalan kezelésére mind a vámhatóságnak, mind az ügyfeleknek készülniük kell.

A NAV számára rendkívül fontos feladat volt 2020-ban a brexitre történő felkészülés, hiszen a várhatóan megnövekedő forgalom okán fel kellett mérni a szükséges erőforrás- igényeket, azonosítva a szükséges létszám bővítést. Emellett az ügyfeleket is folyamato- san tájékoztatni kellett az aktualitásokról, illetve a várható változásokról. Ennek során különösen az ez idáig harmadik országos forgalom nélküli, az uniós vámjogszabályokat nem ismerő cégekre kellett koncentrálni, amelyek számára a brexit vámjogi képviselő hiányában szoftverbe, munkaerőbe való beruházást jelent.

A jövedéki szakterületnek szintén célja, hogy egy nagyobb szervezet tagjaként megerősítse az eddigi ügyfelek bizalmát, illetve bővítse a partneri kapcsolatok tartalmát. A szakmai szövetségekkel való partneri kapcsolat elmélyítésére, a szorosabb együttmű- ködés kialakítására és a napi problémák megbeszélésére biztosított egyre több szintéren lehetőséget.

A kormányprogram szerint 2010-ben életbe lépett jövedéki törvénymódosítás eredmé- nyeként magánszemélyek is birtokolhatnak szeszfőző berendezést, illetve saját részre főz- hetnek azzal különböző párlatokat, ennek értelmében pálinkát is.

A jövedéki szabályozásban az egyszerűsítések mellett szigorítások alkalmazása is szükségessé vált, például a bázisolajokra elkövetett jogsértések miatt, így egyes ásványolajtermékekre bejelentési kötelezettséget vezettek be. A hamisított üzemanya- gokkal elkövetett csalások mögött jól szervezett, nemzetközi szinten együttműködő bűnözői körök állnak, akikkel szemben a tagállamok csak együtt tudnak hatékonyan intézkedni. Hasonló a dohánygyártmányok illegális behozatalával, forgalmazásával

³⁷ Vö. Szabó Andrea – Takács Dávid: Magyarország és Kína kereskedelmi kapcsolatai és a bevételi hatóságot érintő kihívások. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében*. Budapest, MRTT Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2019. 218–241.

³⁸ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 94. § (1) bekezdés c) pont.

szembeni fellépés, hiszen hazánk Európa egyik legfertőzöttebb, Európai Unión kívüli területével határos. A NAV jelentős erőforrásokat biztosít az ország keleti régióiban, harmadik országos határszakaszain a cigarettacsempészet megakadályozása érdekében. Az Ukrajnával való szomszédságunkból fakadó kitettségünk ellenére az eredményeink kiemelkedőek, a nemzetközi kutatások 2019-es utolsó adatai szerint Európában a cigaretta feketepiac 7,9%, míg ez az arány Magyarországon 7,2%.

Az elfogadott „trafiktörvény”³⁹ alapján állami monopóliummá vált a dohánytermékek kiskereskedelme, az állam koncessziós szerződéssel engedheti át az értékesítést az érdeklődőknek, azt kizárólag vámhatósági engedély birtokában lehet folytatni.

Az elektronikus eljárások köre egyre inkább szélesedett. A NAV megalakulása-skor a jövedéki adóbevallások és adatszolgáltatások mintegy 69%-a volt elektronikus. A 2016-ban kihirdetett új jövedéki adótörvény⁴⁰ kapcsán végrehajtott informatikai fejlesztések eredményeképpen a jövedéki szakterületen megvalósult a teljes körű elektronikus ügyintézés. Annak tapasztalatait és az adózók által teljesített bejelentések adatait felhasználva a NAV folyamatosan bővítette szolgáltatását. 2019-től már lehetőség van arra, hogy a jövedéki adóbevallások tervezetét a NAV elkészíti, és egy webes felületen elérhetővé teszi az adózói számára. A NAV 2019 januárja óta összesen 795 adózónak 15 781 db tervezetet küldött ki.

Az új, keretrendszerű szabályozás révén a jövedéki adózás átláthatóbbá vált Újdon-ságként vezette be a tényleges adókockázathoz igazodó dinamikus biztosítékrendszert. A korábban hatályos szabályozáshoz képest jelentősen csökkent az engedélytípusok száma, ami az adminisztrációs terhek jelentős csökkentését is jelenti. A legnagyobb változás az egyszerűsített adóraktárakat érintette, mivel a korábban ilyen engedéllyel rendelkező adózók többsége kisüzemi bortermelőként folytatja tevékenységét. Nem tartalmaz keretengedélyes tevékenységet, valamint megszűnt az adóraktári engedélyek kategóriákba történő sorolása.

A NAV 2018-ban úgy döntött, hogy proaktív és felkészült szervezetként, a külső tanulmányokra és a belső tapasztalatokra támaszkodva alakítja ki azt a szervezeti koncepcióját, amely leginkább megfelel a digitális kor kihívásainak, és egyben biztosítja a személyi állomány részére a hatékony feladatellátást. Az egész szervezetet érintő folyamatracionalizálási tevékenységnek részelemeként kerül sor a jövedéki adóztatási folyamatok adószakmai tevékenységbe történő integrálására.

2015. január 1-jén hatályba lépett az áruk útjának nyomon követését biztosító Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer (EKÁER). Célja, hogy az áfával kapcsolatos visszaélések elleni küzdelem egyik legfontosabb eszközeként segítse az adóelkerülő magatartások feltérképezését, a gazdaság fehérítését és a meg nem fizetett közterhek realizálását, preventív szerepe révén pedig a központi költségvetést megillető bevételek minél magasabb szintű biztosítását. További cél az élelmiszer-biztonság növelése, a jogkövető piaci szereplők helyzetének erősítése. Az elmúlt években bebizonyosodott, hogy

³⁹ 2012. évi CXXXIV. törvény a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről.

⁴⁰ 2016. évi LXVIII. törvény a jövedéki adóról.

az EKÁER eredményei vitathatatlanok.⁴¹ Az eredményességet az Európai Bizottság is elismerte, egyebekben az indított kötelezettségzegési eljárása során is, azonban a rendszer átalakítása nem volt megkerülhető. Az ennek nyomán bevezetett jogszabályváltozás fő törekvése, hogy a módosítások ellenére is megmaradjon a rendszer hatékonysága.

A VP számára 2010-ben új feladatként jelentkező fémellenőrzési hatáskör – különösen annak társadalmi és gazdaságvédelmi hatására tekintettel – kiemelt prioritással bírt. Az engedélyezés, az adatszolgáltatás, valamint az ellenőrzés szabályai szorosan illeszkednek a fém törvényben⁴² megjelenő jogalkotói szándékhoz, a fő cél nem a legális vállalkozások ellehetetlenítése, hanem visszaszorítani a kulturális javakban, köz- és magántulajdonban okozott károkat, illetve az ezekből eredő fekete- és szürkegazdaságot. A testület hatósági ellenőrzés keretében kérelemre vagy hivatalból ellenőrizte a fémkereskedő fémkereskedelmi tevékenységét, valamint a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok más személy általi begyűjtését, értékesítését és hasznosítását. A jelentős gazdasági károkat okozó és a közszolgáltatások biztonságát, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot fenyegető fémlopások és illegális fémkereskedelem visszaszorítása, valamint a kulturális javak védelme érdekében az országgyűlés megalkotta a fémkereskedelemről szóló 2013. évi CXL. törvényt. A NAV kiemelt feladata a fémkereskedelmi anyagok tekintetében elkövetett jogsértések számának visszaszorítása, valamint a közüzemi berendezések, köz-művek működésének védelme. A NAV jelenlegi célja, hogy a 2021. évben hatályba lépett jogszabály-módosításokkal megjelenő új kötelezettségek és szankciórendszer kapcsán az érintett gazdálkodói kör adminisztrációs terhei csökkenjenek. További cél, hogy az új informatikai megoldások (webes nyomtatványok) bevezetésével közérthetőbb hatósági eljárások kerüljenek kialakításra a fémkereskedelmi szakterületen.

2019. július 1-jétől a harmadik országos határátkelőhelyeken a NAV, valamint az Országos Rendőr-főkapitányság között megkötött együttműködési megállapodás eredményeként működik az egyvonalas határellenőrzési rendszer. A NAV és a Rendőrség együtt ellenőrzi az utasforgalmat, így csak egyszer kell megállnia a járműveknek. Célja a belépő személyforgalom összehangolt, a párhuzamos elemek elhagyásával, egy megállással történő biztonságos, gyors és a schengeni követelményeknek megfelelő közös ellenőrzésének szabályozása a határforgalom-ellenőrzés kulturált végrehajtása érdekében. A bevezetett intézkedések eredménye az érintett személyi állomány munkakörülményeinek és hatékonyságának optimalizálása, úgy, hogy a határforgalomból adódó leterheltség optimálisabbá vált.

Az új koronavírus-járvány okozta világjárványban a NAV is rendkívüli szervezeti működést érintő intézkedéseket, lépéseket vezetett be, átmeneti intézkedéseket határozott meg. A NAV-nak a világjárvány idején is kiemelt feladata a kormányzat által kiadott veszélyhelyzeti és a gazdaságvédelmi akciótervekben meghatározott intézkedések gyors és hatékony támogatása, olyan módon, hogy a NAV által lefolytatott ellenőrzések nem okozhatnak súlyos zavarokat az ellátási láncokban, az alapvető általános érdekű szolgáltatásokban, a nemzetgazdaságban és az EU gazdaságának egészében. A pandémia

⁴¹ Vö. Pajor Andrea: Az EKÁER-ellenőrzések rendészeti jellege. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 1. 107–120.

⁴² A fémkereskedelemről szóló 2013. évi CXL. törvény.

elleni védekezést szolgáló árucikkek vámmentes vámeljárás alá vonása érdekében az EU vámmentességi rendelet⁴³ jogcímének aktiválása vált szükségessé.⁴⁴ Az eljáró vámszervek kiemelt figyelmet fordítottak a Covid-19-járvány elleni védekezéshez szükséges, immár a 2000 tonnát is meghaladóan érkezett eszközök behozatalára, hogy azok forgalma zökkenőmentes legyen. A NAV szintén érvényt szerzett a védekezés kapcsán a bizonyos védőeszközöket és – a gyógyszerészeti termékekkel összefüggő általános rendészeti feladatain túl⁴⁵ – a gyógyszereket, gyógyszerhatóanyagokat érintő kiviteli tilalmaknak és korlátozásoknak is. A NAV 2020-ban komplexen kezelte azon intézkedéseit, rendelkezéseit, amelyekkel biztosította a vám és adóztatás rendszerének működési folytonosságát, megőrizte saját munkatársainak egészségét, illetve a gazdasági élet szereplőinek támogatását.

A pénzügyi nyomozás két évtizede

Az állam pénzügyi érdekeinek védelme, a költségvetési csalás és adókikerülés elleni küzdelem, a nemzeti költségvetés védelme, a társadalombiztosítási és szociálpolitikai érdekek, a polgárok által az adórendszerek méltányosságába és hatékonyságába vetett bizalom védelmére az állam büntetőjogi eszközöket is alkalmaz. Ehhez törvényben biztosítja a szükséges büntetőjogi és szervezeti kereteket.

Speciális intézkedések rendszere

1998-ban újszerű, mondhatni, merész gondolatként merült fel, hogy az adóigazgatás szervezetéhez tartozzék az állam költségvetését megkárosító bűncselekmények nyomozásának hatásköre. Ez annak az eszközrendszernek az integrációját is jelentette, ami lehetővé tette a központi és egyúttal az uniós költségvetés védelméhez szükséges hatósági fellépést.

Bár az ilyen típusú bűncselekmények nyomozása nem volt előzmény nélküli, mégis innentől számítható a gazdasági bűncselekményekkel szembeni speciális intézkedések rendszerének kialakulása.

A mai modell ősének tekinthető az APEH Bűnügyi Igazgatóságának tevékenysége, és ugyan a hatáskörök visszarendeződésére is volt kísérlet, az élet igazolta az ilyen típusú specializáció létjogosultságát. Különösen az elmúlt évtized eredményeire hivatkozha-

⁴³ A vámmentességek közösségi rendszerének létrehozásáról szóló, 2009. november 16-i 1186/2009/EK tanácsi rendelet.

⁴⁴ A Bizottság 2020. április 3-i (EU) 2020/491 határozata a 2020-as Covid-19-járvány hatásaival szembeni fellépéshez szükséges áruk behozatalivám- és hozzáadottértékadó-mentességéről.

⁴⁵ Erdős Ákos: (Gyógy)szer – A gyógyszerrendészeti szabálysértések. *Vám-Zoll*, (2014), 4. 14–16.; Erdős Ákos: Gyógyszerrendészet – egy speciális feladat kihívásai. In Szabó Andrea – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai. Konferencia- és tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015. 66–82.

tunk, amikor kijelentjük, hogy a bünyügyi szervezet szakmai és költségvetésre is hatással lévő sikerei ebben a modellben a legjelentősebbek. Ezek ráadásul az igazságszolgáltatási megítélést, a joggyakorlat folyamatait is befolyásolták. Elértük, hogy a vagyonviszszaszerezésre alkalmazott kényszerintézkedésekkel kapcsolatos joggyakorlat egységes legyen, és a bírói, ügyészégi megítélés a korábbinál nagyobb mozgásteret biztosítson a nyomozóknak az elkövetőkkel szemben. Ennek köszönhetően ma már a gyakorlatban is érvényesülhet az a jogpolitikai szándék, hogy a bűnelkövetők vagyonának zárolásával a lehető legnagyobb mértékben csökkenjenek a központi költségvetésnek okozott károk.

Időközben persze változtatni kellett a stratégián, és a korábban megszokott, mármár tömeges ügyindítási, ügybefejezési gyakorlattól eltérően a költségvetésre valódi hatással lévő, szervezett formában elkövetett ügyekre, az azok háttérében lévő irányítókra és köreikre koncentráltak az erőforrások. A szemléletváltásból adódó felderítési, vagyonviszszaszerezési csúcsteljesítmény nagyságrendekkel növelte a pénzügyi nyomozók munkájának a költségvetési bevételekben is mérhető és a magyar gazdaság tisztulását eredményező hasznát. Ezt erősítik a digitalizáció révén fejlődő adóigazgatási módszerek, adatelemzési technológiák, amelyek egyebek mellett lehetővé teszik a jogsértések korai feltárását, gyakran megelőzését is.⁴⁶

Tehát a jövőben is a szervezett bűnözésnek kell a célkeresztben lennie. Ehhez továbbra is lépést kell tartani a gazdasági változásokkal és a bűnelkövetők kommunikációs rendszereinek rohamos fejlődésével. Ez a Nemzeti Adó- és Vámhivatal bünyügyi szervezete számára a következő időszak legnagyobb kihívása.

Szervezeti változások

A gazdasági bűncselekmények nyomozása 1999 előtt a rendőrség gazdaságvédelmi szerveinek hatáskörébe tartozott. Ezt megelőzően is működtek a Vám- és Pénzügyőrségnél nyomozócsoportok, azonban ezek a vámhivatalok keretein belül végezték a nyomozói tevékenységet. 1992-ben történt meg a nyomozószervezet jelentős átalakítása, amikor a hét megyeszékhelyen működő vámhivataltól elkülönülten felálltak az első nyomozóhivatalok, amelyek olyan eredményesen működtek, hogy 1994-ben valamennyi megyeszékhelyen létrehoztak önálló nyomozóhivatalt. Ekkor a Vám- és Pénzügyőrség nyomozóhatósági jogköre olyan bűncselekményekre terjedt ki, amelyek a szervezet szakigazgatási területeihez kapcsolódtak, mint az adó- és társadalombiztosítási csalás, a csempészet és vámmorgazdaság, a devizagazdálkodás megsértése, a csekkel visszaélés, vagy pénzügyi bűncselekményekkel összefüggésben elkövetett bélyeg-, magánokirat-, illetve közokirat-hamisítás. A jogkört később kiegészítették az említett elv alapján a jövedéki termékekkel visszaélés vagy az áruhamisítás üldözését lehetővé tevő tényállásokkal

⁴⁶ Vankó László: Az adózás kriminalizálása és annak aktualitásai. In Domokos Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Patrocinium, 2017. 79.

is, de a szervezet nyomozó hatósága meghatározott ideig és szűk körben kábítószerrel való visszaélés ügyek nyomozására is felhatalmazást kapott.

A pénzügyi nyomozás Magyarországon önállóan 1999. február 1-jén jelent meg, ekkor alakult meg az adóhatóság szervezetében létrehozott, de nagyfokú önállósággal rendelkező nyomozó hatóság, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) Bűnügyi Igazgatósága. 2002-ben ez a szervezet megszűnt, újra az általános nyomozó hatóság szervezetében jött létre a Nemzeti Nyomozó Iroda, amely ugyanolyan hatáskörrel, de lényegesen megváltozott feltételek mellett folytatta a korábbi munkát egészen 2006. szeptember 15-ig, amikor a Vám- és Pénzügyőrség lett az állami bevételek biztosítására kijelölt szerv. 2011. január elsejétől a pénzügyi és gazdasági bűncselekmények döntő része az akkor alakult Nemzeti Adó- és Vámhivatal hatáskörébe került.

Hatáskörök átalakulása

A Vám- és Pénzügyőrség nyomozó hatósági hatásköre az 1990-es évek végétől folyamatosan bővült. A jövedéki termékekre megvalósított visszaélés és az elkövetéshez szükséges eszközökkel történő elkövetés bűncselekményi kategóriák „visszatérése” után, a 2000-es években felgyorsult a VP hatáskör-bővítésének folyamata.

A 2000-es évek elejétől a hagyományos „vamos” bűncselekmények mellett újra, folyamatosan kerültek hatáskörbe a jövedéki termékekkel kapcsolatos visszaélések (először a jövedéki termékekre elkövetett áru hamis megjelölése, a későbbiekben pedig a klaszszikus jövedékes bűncselekmények).

A vámhatóság áruforgalom-ellenőrzési tevékenysége generálta a kábítószerrel és prekurzorokkal elkövetett bűncselekmény részbeni nyomozóhatósági jogkörbe vonását, ami 2003. július 1-jétől a Vám- és Pénzügyőrség (VP) hatáskörébe tartozott, ha a VP észlelte a bűncselekményt, vagy tette a feljelentést. Persze a pénzügyőri tevékenység természetéből fakadóan a kábítószer-bűnözés elleni fellépésben már ezt megelőzően is fontos szerepe volt a szervezetnek.⁴⁷

Az APEH Bűnügyi Igazgatóságának megszüntetésével – a VP mellett – a Nemzeti Nyomozó Iroda köztisztviselő pénzügyi nyomozói folytatták egy darabig a nyomozást-nyolcféle bűncselekmény (például az államháztartási alrendszereket érintő adóbűnözés, csődbüntett, számvitel rendjének megsértése stb.) miatt a 2000-es évek közepéig.

Az adóra, járulékra, költségvetési támogatásra elkövetett egyes gazdasági és pénzügyi bűncselekményekkel kapcsolatos hatékonyabb fellépés és ezáltal a költségvetés bevételi oldalának fokozottabb védelme érdekében tovább bővült a VP nyomozó hatósági jogköre. 2006. szeptember 15-ével a fentebb említett nyolc (például adócsalás, csődbűncselekmény, vagy a szubvenció csalások nemzeti és uniós érintettségű eseteinek pönalizálására hivatott jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, vagy az Európai Közösségek

⁴⁷ Erdős Ákos: A Vám- és Pénzügyőrség kábítószer-ellenes tevékenysége a rendszerváltást követő első évtizedben. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 27. (2017), 54. 17–19.

pénzügyi érdekeinek megsértése), tipikusan a „fehérgalléros bűnözéshez” kapcsolódó jogsértés elleni fellépés faladata a zöldruhásokhoz került.

A vám- és pénzügyőrségi további nyomozati hatáskörbővítés szorosan kapcsolódik a 2006. szeptember 15-i hatáskör-átcsoportosítás következtében a testület által 2007-ben produkált eredményekhez (a rendőrhatalóságtól átvett majd 5000 nyomozás által generált „ügyhátralék” 77,8%-át dolgozta fel a vám-nyomozó szolgálat 2007-ben).

A fentiek mellett egy másik szempontból (szellemitulajdonjog-sértések elleni fellépés) is jelentős állomása volt 2006 a jogi környezet változásának. Ekkor került a VP hatáskörébe az áru hamis megjelölése, továbbá a szerzői és szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése bűncselekmények teljes körű nyomozása.

Az adóra, járulékra, költségvetési támogatásra elkövetett egyes gazdasági és pénzügyi bűncselekményekkel kapcsolatos hatékonyabb fellépés, és ezáltal a költségvetés fokozottabb védelme céljából tovább bővült a testület nyomozó hatósági jogköre.

2008. január 1-jei hatállyal a VP hatáskörébe került a pénzmosás, valamint a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása bűncselekmények nyomozása is.

2010. január 1-jével a VP hatásköre új bűncselekményekkel bővült, ezek: fémkereskedelmi engedélyköteles anyagra vagy fémkereskedelmi engedélyköteles anyag ötvözetére elkövetett lopás, fémkereskedelmi engedélyköteles anyagra vagy fémkereskedelmi engedélyköteles anyag ötvözetére elkövetett orgazdaság. Ezek csak egy évig, 2011. január 1-jéig tartoztak a VP nyomozati hatáskörébe.

2011. január elsején az APEH és a VP integrációjával létrejött a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV). Ugyanakkor a rendőrség hatáskörébe került az ország területére behozattal, az ország területéről kivittel, valamint az ország területén átvittel elkövetett visszaélés kábítószerrel és a visszaélés kábítószer előállításához használt anyaggal.

2012. január 1-jével a NAV hatásköréből kikerült a visszaélés jövedékkel, a jövedéki orgazdaság és a csempészet bűncselekmény. Ennek oka az volt, hogy új bűncselekményként került a NAV hatáskörébe a költségvetési csalás, költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása, az orgazdaság, ha vámellenőrzés alól elvont nem közösségi árura vagy jövedéki adózás alól elvont termékre követik el. A NAV hatáskörébe került költségvetési csalás bűncselekmény megalkotott tényállása számos korábbi bűncselekményt olvasztott magába. Ez a tényállás valamennyi olyan bűncselekményt magában foglalja, amely közpénzeket érintő vagyoni hátrányt okoz: a korábbi *bevételecsökkenést eredményező tényállásokat*, mint a munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás, visszaélés jövedékkel, csempészet, valamint *a közpénzek jogosulatlan megszerzésével kapcsolatos tényállásokat*, úgymint a költségvetés sérelmével járó – leggyakoribb esetben az áfa visszaigénylésével elkövetett – csalások, jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, Európai Közösségek pénzügyi érdekének megsértése.

A 2013. július 1-jei büntető eljárásról szóló törvény (Be.) módosítása további lényeges változást hozott: a pénzmosás, a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása bűncselekmények akkor tartoznak a NAV nyomozó hatósági hatáskörébe, ha azokat egyéb, NAV nyomozó hatósági hatáskörébe tartozó bűncselekményekkel összefüggésben követték el, egyébként ezen bűncselekmények esetén a rendőrség nyomoz.

Stratégia a bűncselekmények visszaszorítására

Ma a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hatáskörébe tartozó bűncselekmények legnagyobb volumenét a költségvetési csalás jelenti, ez nevezhető a pénzügyi, gazdasági bűnözés alapbűncselekményének. A legjellemzőbb elkövetési forma az adóbevételek csökkentése valótlan adatokra alapozott adóbevallással. Gyakran az adóbevallásban szereplő adatok mögötti gazdasági eseményekről szóló számlák is fiktívek.

A NAV bűnügyi szakterületének stratégiai célja a nemzeti és uniós költségvetési bevételek biztosítása a gazdasági bűnözés kifizetődőségének csökkentésével, a szervezett bűnözői csoportok pénzügyi alapjainak elvonásával és a bűncselekménnyel okozott kár megtérülésével.

A NAV és elődszervei a nemzetközi súlyos és szervezett bűnözés elleni hatékony fellépés érdekében a nemzetközi bűnügyi együttműködés lehetőségeit is messzemenőig felhasználja. A regionális rendészeti együttműködés szempontjából kulcsfontosságú balkáni térségekben 1999-es megalapításától aktív tagja a Délkelet-európai Rendészeti Központnak, 2004-től pedig összekötő tiszttel is jelen van az EU-tagországra koncentrált Europolban. Számos további csatornán, két- és többoldalú együttműködési formán keresztül biztosítja a nemzetközi bűnügyi információcserét, vagy szükség esetén a határon átnyúló műveletek koordinációját.⁴⁸

A nemzetközi térnyerés az oktatás területén is megvalósult, amikor 2014-ben a NAV és a Belügyminisztérium létrehozta a Nemzetközi Pénzügyi Nyomozói Akadémiát (*International College of Financial Investigation*, ICOFI). A szervezet támogatja a pénzügyi, gazdasági bűnözés elleni hatékony fellépést erősítő nemzetközi együttműködést.⁴⁹

2015-től az új stratégiai célokkal összhangban a NAV bűnügyi szakterülete erőforrásait a kisebb súlyú bűncselekményekről a súlyosabb, a költségvetésnek jelentős károkat okozó, a társadalomra veszélyes, szervezeten elkövetett bűncselekmények felderítésére irányította. A komplexebb szemlélet eredményeként számottevően nőtt a még kísérleti szakaszban megakasztott bűncselekmények száma, ami által sikerült a költségvetési bevételek csökkenését is megelőzni. Az új stratégia eredményeként jelentősen javultak a vagyonbiztosítási, azaz kármegtérülési adatok, miközben az újonnan indított nyomozások száma és az azokhoz kapcsolódó elkövetési érték csökkent.

⁴⁸ Csaba Zágon: Felderítési információkon alapuló rendészet a nemzetközi akciók tapasztalatainak tükrében. In Czene-Polgár Viktória – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből. Válogatott tanulmányok az évfordulók tükrében*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2017. 139–153.

⁴⁹ Vö. Gömöri Dóra: A nemzetközi együttműködés új területe – ICOFI. In Szabó Andrea – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai. Konferencia és tanulmánykötet*. Budapest, MRTT Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2015. 118–125. és Gömöri Dóra: ICOFI – Nemzetközi együttműködés továbbképzések útján. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 30. évfordulója alkalmából*. Budapest, NKE RTK VPT és NAV, 2016. 53–63.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendészeti koncepciója

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal mint államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó központi hivatalként működő központi költségvetési szerv⁵⁰ rendészeti jellege leginkább a hatáskörébe utalt büntügyi, valamint a rendészeti feladatokban mutatkozik meg. A feladatok célja – más rendvédelmi szervekhez hasonlóan – a törvényes rend megőrzése, valamint annak megzavarása esetén helyreállítása. A törvényes rend védelmének funkciója mellett a rendészet fogalmának immanens részét képezi az állami impériumból származó legitim erőszak eszköze is.⁵¹ Fontos rendészeti jelleget kölcsönöz tehát a szervezetnek, hogy annak pénzügyőrei jogosultak szolgálati feladataik ellátása során úgynevezett rendészeti intézkedések fogantatására és szükség esetén a legitim erőszak alkalmazására is.⁵² A szervezet tevékenysége és fejlesztése során elsődleges cél a hatékony fellépés a központi költségvetési bevételekkel szembeni visszaélésekkel, csalási magatartásokkal szemben, így biztosítva a jogkövető magatartást, a csalárd adózók piaci versenyelőnyének visszaszorítását, megszüntetését.

A rendészeti szakterület indulásakor a vám/határvámhivatalok által végzett szabálysértési tevékenységet ölelte fel, amelynek jogszabályi hátterét a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 31. §-a tartalmazta.⁵³ A tevékenységet a vám/határvámhivatalokban kijelölt szabálysértési előadók végezték, és területi szinten a megyei parancsnokságok, míg országosan a VPOP két főosztálya (Határügyi és Ügyeleti Főosztály, Nyomozati és Szabálysértési Főosztály) ellenőrizte a szakmai munkát. A felderítési eredmények növelése érdekében kis létszámú (két-három fő) kutatócsoportokat állítottak fel a megyei parancsnokságokon. A rendészeti tevékenység fejlődését hazánk európai uniós csatlakozása gyorsította fel, mert a kutatócsoportokat felváltották az Európai Unió külső és belső határai mentén a mélységi ellenőrzési feladatokat ellátó Mobil Ellenőrzési Csoportok (MECS).⁵⁴ A csoportokat nagyobb létszámmal, regionális illetékességgel állítottak fel. Tagjaik járőrtevékenységet végezve speciális felszereltséggel támogatták a vámhivatalok felderítési tevékenységét. A csatlakozás időpontjától a nemzetközi forgalomban közlekedő járművek esetében közlekedési hatóságként jelölték ki a vámhatóságot, így szűk körben (az engedélyhez, bejelentési kötelezettséghez és meghatározott okmány meglétéhez kötött rendelkezések megsértésének esetén), de már önállóan folytathattak le hatósági

⁵⁰ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény, 1. § (1).

⁵¹ Christján László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 6. (2010), 1. 190.; Christján László: Law Enforcement. In Schanda Balázs – Varga Zs. András – Csink Lóránt (szerk.): *The basic law of Hungary: A First Commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012. 277.; Erdős Ákos: A rendészet általános lényegéről. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018a. 15.; Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 21.

⁵² Erdős Ákos: A pénzügyőri intézkedésekről. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018b. 138.; Erdős Ákos: *Pénzügyőri szolgálati ismeretek*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2020a. 252–257.

⁵³ A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 31. §.

⁵⁴ A Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIII. törvény 2. § (4).

eljárást. A belföldi forgalomban közlekedő járművek ellenőrzésére továbbra sem rendelkezett önálló jogosultsággal, azonban a közlekedési hatóság ellenőrzési tevékenységébe bevonhatta a vámhatóságot is.⁵⁵ A vámhatóság 2008. január 1-jétől önálló ellenőrzési jogosultságot kapott a belföldi forgalomban, a közúti szállításra vonatkozó szociális jogszabályok (vezetési és pihenőidők, megszakítások stb.) ellenőrzésére, tachográf készülékek üzemeltetésére vonatkozó szabályok ellenőrzésére, valamint a veszélyes áruk (ADR) szállítására vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzésére.⁵⁶ A MECS mellett a szakterület fejlesztése keretében létrejöttek az úgynevezett „Rapid” csoportok. Ezen egységek az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési szakterületével közösen előre rögzített havi intézkedési terv szerint végezték a tevékenységüket, amelynek célja a feketegazdaság elleni hatékony fellépés, valamint az adózói fegyelem megszilárdítása volt. 2010. január 1-jén életbe lépő fémkereskedelmi szabályozás fémkereskedelmi hatósággként a Vám- és Pénzügyőrséget jelölte ki,⁵⁷ amely rendészeti tevékenysége részeként kezdte meg a fémkereskedelmi ellenőrzések végrehajtását és a jogsértések feltárását. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal létrejöttével (2011. január 1.) Magyarország teljes területén – az EU külső határán működő határátkelőhelyek kivételével – a mélységi ellenőrzési tevékenységet mozgó egységekkel kellett végrehajtani.⁵⁸ A rendvédelmi feladatok szerteágazóvá váltak, egyre jobban előtérbe került a jövedéki jogsértések és a közúti közlekedéshez kapcsolódó jogsértések felderítése, a pihenőidővel kapcsolatos szabályok betartásának vizsgálata, a fémkereskedelmi hatósági és az egyre bővülő szabálysértési feladatok ellátása. Az áruk útjának nyomon követését biztosító Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer (EKÁER) 2016-os bevezetésével és fejlesztésével kapott a szakterület újabb irányokat. A területi adó- és vámigazgatóságokon megalakultak a rendészeti és járőrosztályok, majd 2016. július. 1-jével a rendészeti ügyeletek EKÁER ügyeleti osztállyá alakultak (több megyére kiterjedő működési területtel rendelkezve), míg a járőrosztályok mellett, illetve azokat átalakítva a megyei EKÁER ellenőrzési osztályok kialakítása is megtörtént. Míg létszámban kormánytisztviselőkkel bővült a szakterület, addig a feladatokban megjelentek klasszikus adószakmai feladatok is (jogkövetési vizsgálat, kockázatelemzési feladatok, adószakmai rendszerek napi szintű használata stb.). A rendészeti szakterületen az egyes osztályok létrehozása területi szinten az EKÁER-rel kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 1103/2016 VEZ. eljárási rend szellemében történt, azonban annak végrehajtására már nem egységesen, hanem az egyéni vezetői döntések mentén került sor. A rendészeti tevékenység megyehatárokhöz kötött járőrtevékenységet jelentett, így nem valósulhatott meg a szállítási útvonalak mentén mozgatható cél- és feladatorientált, egységesen irányított ellenőrzési tevékenység. Mindemellett további problémát jelentett a széttagolt irányítási rendszer és a regionális szinten működő rendészeti ügyeletek szerepének lebegtetése. A létrejövő osztályok területi szinten próbálták mindazon feladatokat

⁵⁵ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 20. § (1) (7).

⁵⁶ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 20. §. (11).

⁵⁷ 312/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes fémek begyűjtésével és értékesítésével összefüggő visszaélések visszaszorításáról szóló 2009. évi LXI. törvény végrehajtásáról 1. § (1).

⁵⁸ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 13. §. (8) e).

ellátni, amelyeket az igazgatóságok ügyrendje egyénileg meghatározott részükre, de szinte minden igazgatóság esetében más és más tartalmat jelentett a rendészeti tevékenység.

A Vám- és Pénzügyőrség egykori Központi Járőrszolgálati Parancsnoksága Magyarország területén végzett szerteágazó rendészeti tevékenységet piacokon, közterületeken, közúton, autópályán, kiskereskedelmi egységeknél, sőt még a Dunán is hajtott végre ellenőrzéseket a jogszabálysértések megelőzése és felderítése érdekében.

A Központi Járőrszolgálati Parancsnokság hatósági jogkörrel rendelkező közép fokú szervként sokrétű feladatkörét megtartva alakult át 2011. január. 1-jétől Bevetési Főigazgatósággá, majd Bevetési Igazgatósággá.

A NAV egységes rendészeti koncepciójának megalkotása előtt, 2019-ben átfogó, a rendészeti feladatokat végrehajtó állomány járőrtevékenységét vizsgáló helyzetértékelésre került sor. A vizsgált időben a NAV Bevetési Igazgatósága, valamint a megyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóságok járőrtevékenységében párhuzamosságok, koordinációs hiányosságok voltak megfigyelhetők. Az igazgatóságok rendészeti tevékenységét nem a rendszerszerű, hanem sokkal inkább a szigetszerű működés jellemezte. Az idő-sődő járőrállomány a bizonytalan jövőkép és előmeneteli lehetőségek korlátozottsága miatt kevésbé volt motivált. A rendészeti feladatokat pedig jellemzően az előírányzott statisztikai mutatóknak megfelelés karakterizálta. A szervezeti egységek elnevezései, a járőrök szolgálatszervezése, technikai felszereltsége és a használatban lévő szolgálati gépjárművek egyaránt rendkívül változatos képet mutattak. A kereskedelmi forgalomban is kapható technikai/informatikai eszközök gyakorta hibásodnak meg, hiszen azokat alapvetően nem fokozott igénybevételre, illetve szélsőségesen változó időjárás viszonyokra tervezték.

Fentiek alapján a rendészeti tevékenységet a mai kor követelményeihez és lehetőségeihez szükséges igazítani. A szervezet korszerűsítése a NAV szervei közötti feladatmegosztás újragondolásával, egységes stratégiai és szakmai célok meghatározása mentén valósítható meg. A rendszerszerű működés a NAV Bevetési Igazgatósága alapján, a rendelkezésre álló erőforrások koncentrálásával, feladatait tekintve járőrellenőrzésre specializált, professzionális, magas színvonalon és hatékonyan ellátni képes egységgé válással biztosítható.

A hatékonyság növelése, valamint a végrehajtó állomány motivációjának javítása⁵⁹ érdekében céltudatos, jellemzően kockázati tényezőkön alapuló, feladathoz kötött, a területi szervektől érkező úgynevezett megrendelések szükségesek. Ezek a megrendelések tartalmazzák a NAV adatvagyonának felhasználásával, a kockázatelemzéssel kiválasztott adózók helyszíni ellenőrzéseinek főbb vizsgálati szempontjait, a helyszíni cselekmény indokoltságát a járőrtevékenységtől elvárt eredmény megjelölésével. Az egységes rendészeti szervbe integrált járőrtevékenységgel eredményesebb feladatellátást és az állományra ható korrupciós tényezőkkel szembeni nagyobb ellenálló képességet lehet megvalósítani.

⁵⁹ Erdős Ákos et alii: NAV Café. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának utánpótlása, felkészítésük gyakorlati kérdései. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 1. 170–171.

A NAV korszerű rendészeti koncepciója összhangban van a „Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája 2019–2021” című dokumentummal is, amelyet a Kormány Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról szóló 1471/2019. (VIII. 1.) Korm. határozattal fogadott el. A dokumentum határellenőrzésről szóló 3. fejezete szerint „növelni kell a járőrállomány helyzettudatosságát és reagáló képességét, elsősorban a meglévő eszközök modernizálásával, amortizációs cseréjével, másodsorban új technológiák hadrendbe állításával”.⁶⁰

A rendészeti feladatokat ellátó szervezet átstrukturálása előtt kiemelt szempont volt az érintett állomány megszólítása és felkészítése a változtatást szükségessé tevő szakmai szempontok és előnyök bemutatása mellett.

Az egységes rendészeti szervbe integrált járőrtevékenységgel az alábbi előnyök érhetők el:

- átlátható, nyomon követhető rendészeti tevékenység;
- koncentrált erőforrás-gazdálkodás a kis létszámú osztályok összevonásával;
- költséghatékonyabb feladatellátás (létszám-átcsoportosítás, egy vezetés alatti működés), erőforrás-racionalizálás;
- egységes stratégia, szakmai célok, legjobb gyakorlat mentén történő feladat-végrehajtás;
- az ellenőrzési feladatokat végző, jelenleg különböző NAV-szervek részeként működő szervezetek közötti párhuzamosságok, átfedések megszüntetése;
- hatékony, kockázatelemzésen alapuló, célzott ellenőrzések végrehajtása;
- egzakt módon mérhető teljesítmény;
- gyorsabb reagálás az esetleges rendkívüli eseményekre;
- egy helyen rendelkezésre álló adatokkal, információkkal gyorsan kiszolgálhatók a szakmai irányító szervek;
- fejlesztések, beszerzések egységes tervezése és kezdeményezése;
- az állományra ható korrupciós tényezőkkel szembeni nagyobb ellenálló képesség kialakítása.

A rendészeti koncepció mottója, hogy a rendészeti szerv eredményeit a professzionálisan eljáró járőr tudja biztosítani, aki kiválóan képzett, intézkedése során határozott, törvényes, megjelenése kifogástalan, technikai felszereltsége korszerű, egységes. A pénzügyőr járőr munkavégzése során nem csupán a NAV-ot képviseli, hanem hivatását és kollégáit is. Azért fontos ez, mert „az emberek a másik embert elsősorban a külseje alapján, illetve az első néhány másodpercben szerzett benyomás alapján ítélik meg”.⁶¹

Az elérni kívánt korszerűsítés komplex szakmai folyamat, amelynek főbb sarokpontjai az alábbiak.

⁶⁰ A Kormány 1471/2019. (VIII. 1.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról.

⁶¹ Molnár Katalin – Suba László: Az (egyen)ruha teszi a (szak)embert? A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának egyenruházati szabályozása. In Csaba Zágon – Szabó Andrea (szerk.): *Közös kihívások – egykor és most*. Tanulmánykötet. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2020. 212–233.

1. *A megrendeléseket támogató korszerű tevékenységirányító informatikai rendszer megalkotása*

Elegendhetetlen, hogy az új rendszerben a lehető legtöbb folyamat automatizált, az információátadás pedig digitalizált legyen, ezzel biztosítva a centrális és valós idejű adatfeldolgozást. Az elbíráló feladata a megrendelésben rögzített igény teljesíthetőségének vizsgálata. A fejlesztés során különös tekintettel kell lenni a rendszer térképészeti funkcionalitásának fejlesztésére, hiszen a megfelelő kompetenciával rendelkező, az ellenőrzés helyéhez közeli járőr kiválasztása így biztosítható.

2. *A tevékenységirányító ügyeleti rendszer korszerűsítése*

A rendészeti tevékenységet összehangoló, modernizált Központi Ügyelet fejlesztési koncepciójának meghatározó eleme a Bevetési Igazgatóság Bevetési-irányítási Főosztály Bevetés-irányítási Osztály, valamint a NAV Központi Irányítás Rendészeti Főosztálya által működtetett központi ügyelet integrációja. Rendeltetése az operatív járőrirányítás országos szinten. A technikai, infrastrukturális fejlesztés által egy centrális, modern tevékenységirányító központ jön létre. Az új tevékenységirányító központnak alkalmasnak kell lennie a napi eseményekre való azonnali reagálásra és a rendelkezésre álló szakmai tapasztalatok minél hatékonyabb felhasználására, csakúgy mint egyes akciók koordinálásának biztosítására.

3. *A rendészettechnikai, híradástechnikai eszközök, szolgálati gépjárművek modernizációja*

A rendészettechnikai eszközök elsősorban a járőregység-felszerelés korszerűsítését célozzák. Ide tartoznak többek között a strapabíró, könnyen mozgatható, kulturált, egységes megjelenést biztosító járőrtáskák, egyéni védőfelszerelések, a rejtekhelyek felfedését támogató szerszámok, kutatási feladatokat segítő, közlekedésbiztonságot növelő eszközök, azonosítást segítő teszterek, energiaellátást biztosító áramfejlesztők, szolgálati gépjárművekbe telepíthető rendszámfelismerő és eseményrögzítő kamerarendszerek. A modern EDR⁶² távközlési megoldások tesztelése számos gyártó által kínált készülék tekintetében megtörtént. A végrehajtott állomány tapasztalatai és a szolgáltató által biztosított tesztelési eredmények alapján három típus beszerzése körvonalazódik, amelyek közt találhatók hagyományos, illetve úgynevezett dual rendszerű⁶³ készülékek is.

A szolgálati gépjárművek modernizációja kapcsán stratégiai cél, hogy a járművek feladat-specifikusan, egységes, markáns, határozott arculattal hat alapvető kategóriába tartozzanak:

- általános kombi járőr jármű,
- speciális kombi járőr jármű,
- 8 fő szállítására alkalmas járőr személygépjármű,
- pick-up terepjáró járőr tehergépjármű,
- speciális, testületi jelleget nem mutató sedan/kombi járőrautók,

⁶² EDR: Egységes Digitális Rádiórendszer.

⁶³ Dual rendszerű készülék: DMR és LTE egy rádióban. Olyan hibrid eszköz, amely ideális platformot biztosít a kritikus hang- és szélessávú adatszolgáltatáshoz egyaránt.

- speciális irodai kialakítású járőr tehergépjármű.
4. *A szolgálati kutyák hatékony, gazdaságos és tervszerű kiképzése*
A szolgálati kutyák hatékony, gazdaságos és tervszerű kiképzése és alkalmazása érdekében indokolt a szakterületet a Bevetési Igazgatóságon belül egy szervezeti elem irányítása alá vonni. Ennek eredményeként a kutyák kiképzése, szolgálatban való alkalmazása egységes követelmények mentén valósul meg, a kutyákkal kapcsolatos teendők egy kézben összpontosulnak.
 5. *A járőrök által végzett ellenőrzések és vizsgálatok támogatása érdekében egységes járőr-, valamint ügyeleti tudástár létrehozása*
A járőr- és ügyeleti tudástár olyan viszonylag rövid, könnyen áttekinthető információkat tartalmaz, amelyek az adott szolgálati feladat (ellenőrzéstípus) gyors és jogszerű végrehajtását támogatják. A jövőben alkalmazott tudástár zárt rendszerben elérhető applikáció formájában számos innovatív, hatékonyságot növelő megoldást tartogat.
 6. *Innovatív rendészeti képzési programok*
A törvényes, határozott és szakszerű intézkedések érdekében a gyakorlatias, korszerű képzéseknek kulcsszerepük van.⁶⁴
„A társadalmi életviszonyokat lekövető jogalkotás mindig naprakész felkészültséget követelt a jogalkalmazóktól. Úgy tűnik azonban, hogy napjaink változásai az eddiginél dinamikusabb és szélesebb körű felkészülést igényelnek. Az egyre újabb kihívásokkal történő szembenézésnek pedig immanens részét képezi a rendészeti állomány tudásának, gyakorlatának folyamatos fejlesztése.”⁶⁵
A jövőben a járőrök részére tervezett kommunikációs tréningek, intézkedéstaktikai, vezetéstechnikai programok mind azt a célt fogják szolgálni, hogy a feladat végrehajtása professzionális, biztonságos és eredményes legyen.
 7. *Hazai és nemzetközi rendészeti megoldások, legjobb gyakorlatok tanulmányozása, adaptálása*
A hazai rendészeti megoldások kapcsán elsősorban a rendőrség, valamint a honvédség fejlesztési eredményei szolgálhatnak mintául. A külföldi társszervek rendészeti tevékenységének jellemzőit, rendszerét a Covid-19-világjárvány miatt 2021-re kellett ütemezni. Azonban még a járvány előtt, 2020 januárjában a NAV rendészeti, bünyügyi vezetői eredményes szakmai látogatást tettek Németországban. A tanulmányút összegzése, hogy a német vámhatóság ügyeleti és járőrtvékenységét korán sem elérhetetlen „high-tech” technológia jellemzi, hanem sokkal inkább magas fokú precizitás, egyszerű és világos feladatmeghatározás. A végrehajtást kiváló eszközrendszer, valamint a mindenre kiterjedő rend határozza meg. A korszerű,

⁶⁴ Például a Nemzetközi Oktatási Központ, Nemzetközi Pénzügyi Nyomozói Akadémia (ICOFI) által szervezett képzések.

⁶⁵ Erdős Ákos: Tudományos eredmények a közterületen végzett rendészeti tevékenység szolgálatában – irodalmi áttekintés. In Csaba Zágon – Szabó Andrea (szerk.): *Közös kihívások – egykor és most. Tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2020b. 84.

részben hagyományos rendészeti megoldásokkal operáló német rendészeti modell mintaként szolgált a koncepció megalkotásakor.⁶⁶

A rendészeti koncepció kísérleti helyszíne a NAV Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Adó- és Vámigazgatóságon 2019 októberében indult úgynevezett „pilot projekt”, amelynek során letisztultak a rendészeti feladatok, egyértelművé váltak a szakterületi igények, és egyszerűbbé vált az adminisztráció.

A rendészeti pilot projekt indulását követő hónapokban az eredményesség jelentősen nőtt (19,78%-ról 73,5%-ra), ami a szemléletváltás szükségességét egyértelműen igazolta.

A megrendelésalapú feladatvégzés folyamata három jól elkülöníthető részből áll, ahol az első a szakterületi igényt tartalmazó *megrendelés* feladása, második a *klasszikus rendészeti tevékenység*, harmadik pedig az *eredmények feldolgozása, visszacsatolás*. A megrendelési folyamatok kapcsán kiemelt jelentősége van az időzítésnek. A végrehajtás prioritálását az azonnali intézkedést igénylő, valamint a 3, 8 vagy 30 naptári napon belül, illetve egy előre meghatározott konkrét napon elvégzendő feladatbesorolás segíti.

A járőrök szolgálatsszervezése kapcsán a személyes kompetenciák is előtérbe kerültek, ezáltal a gyors, törvényes és hatékony feladatellátás minden oldalról biztosított.

A „pilot projekt”-ben, amely a rendészeti koncepció laboratóriumának tekinthető, a járőrirányítás merőben új módszere valósult meg. A szakterületek közti szoros együttműködés eredménycentrikus szemlélettel párosult, ami a megrendelő és a végrehajtó oldalon is jól érzékelhető.

A NAV rendészeti feladatainak hatékony, célirányos és a nap 24 óráját lefedő végrehajtása a jövőben központi kockázatelemzéssel támogatott, egységes rendezőelvek mentén emelkedik magasabb minőségi szintre. Az egész országra kiterjedő átalakítás egységes stratégiai tervezés alapján komplex és korszerű rendészeti tevékenységet eredményez, amely szakmai célok szerint összehangolt működéssel támogatja a hivatal jobb teljesítményét és a gazdaság fehéritését.⁶⁷

Összefoglalva: a NAV rendészeti koncepciója a rendre építkezik. Olyan rendre, ahol kiválóan képzett pénzügyőr járőr van a középpontban, aki mögött minőségi, egységes felszerelés, korszerű munkaeszközök és stabil támogató szervezet található.

Felhasznált irodalom

Arnold Mihály: *Ma már holnap van. A magyar gazdaság és a Vám- és Pénzügyőrség*. Budapest, VIVA Média Holding, 2002.

Christián László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 6. (2010), 1. 175–192. Online: http://epa.oszk.hu/02400/02445/00016/pdf/EPA02445_ias_2010_1_175-192.pdf

⁶⁶ Molnár Ákos: Német rendészeti modell. *#Hivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal lapja*, 2. (2020), 2. 25.

⁶⁷ Kis Péter András: Csak az jöjjön, aki bírja! *#Hivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal lapja*, 2. (2020), 5. 4–5.

- Christián László: Law Enforcement. In Schanda Balázs – Varga Zs. András – Csink Lóránt (szerk.): *The basic law of Hungary: A First Commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012. 235–242.
- Csaba Zágon: A logisztikai támogatást biztosító eszközök és azok alkalmazása. *Hadtudomány*, 18. (2008), 3–4. 28–32. Online: www.mhht.eu/hadtudomany/2008/3_4/26_30.pdf
- Csaba Zágon: Határellenőrzés kockázati értékelése: határátkelőhelyek kockázati profilja. *Magyar Rendészet*, 12. (2012), 1. 69–77.
- Csaba Zágon: Felderítési információkon alapuló rendészet a nemzetközi akciók tapasztalatainak tükrében. In Czene-Polgár Viktória – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből. Válogatott tanulmányok az évfordulók tükrében*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2017. 139–153.
- Csaba Zágon: Experiences and spread of risk analysis in the law enforcement. In Czene-Polgár Viktória – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018. 47–57. Online: www.researchgate.net/publication/330448970_Experiences_and_spread_of_risk_analysis_in_the_law_enforcement
- Erdős Ákos: (Gyógy)szer – A gyógyszerrendészeti szabálysértések. *Vám-Zoll*, (2014), 4. 14–17.
- Erdős Ákos: Gyógyszerrendészet – egy speciális feladat kihívásai. In Szabó Andrea – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai. Konferencia- és tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015. 66–82.
- Erdős Ákos: A Vám- és Pénzügyőrség kábítószer-ellenes tevékenysége a rendszerváltást követő első évtizedben. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 27. (2017), 54. 15–24. Online: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00022/pdf/EPA02176_rendvedelem_54_015-024.pdf
- Erdős Ákos: A rendészet általános lényegéről. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018a. 13–24.
- Erdős Ákos: A pénzügyőri intézkedésekről. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018b. 138–155.
- Erdős Ákos: *Pénzügyőri szolgálati ismeretek*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2020a.
- Erdős Ákos: Tudományos eredmények a közterületen végzett rendészeti tevékenység szolgálatában – irodalmi áttekintés. In Csaba Zágon – Szabó Andrea (szerk.): *Közös kihívások – egykor és most. Tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2020b. 70–94.
- Erdős Ákos – Magasvári Adrienn – Molnár Katalin – Pócsi Anikó – Szabó Andrea – Vas Adrienn: NAV Café. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának utánpótlása, felkészítésük gyakorlati kérdései. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 1. 149–178.
- Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Gömöri Dóra: A nemzetközi együttműködés új területe – ICOFI. In Szabó Andrea – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai. Konferencia és tanulmánykötet*. Budapest, MRTT Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2015. 118–125. Online: <https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/az-ado-es-vamszolgalatok-aktualis-kihivasai.original.pdf>
- Gömöri Dóra: ICOFI – Nemzetközi együttműködés továbbképzések útján. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 30. évfordulója alkalmából*. Budapest, NKE RTK VPT – NAV, 2016. 53–63.

- Kis Péter András: Csak az jöjjön, aki bírja! #Hivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal lapja, 2. (2020), 5. 4–5.
- Kovácsics Iván (szerk.): *Emlékkönyv a Vám- és Pénzügyőrség történetéről 1867–2000*. Budapest, VIVA Média Holding, 2000.
- Magasvári Adrienn: Adó- és vámhatóságok szervezeti integrációja – bilaterális összehasonlítás, avagy egy tanulmányút tapasztalatai. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes – Szabó Andrea (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2015. 165–176.
- Magasvári Adrienn: Szervezeti integráció stratégiai szemszögből. In Keresztes Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél 2016 = Spring Wind 2016. Tanulmánykötet*. III. kötet. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2016. 60–65.
- Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2018. 25–43.
- Magasvári Adrienn: Az emberi tényező szerepe a szervezeti változás sikerében – egy integráció margójára. In Keresztes Gábor – Szabó Csaba (szerk.): *Tavaszi Szél 2018 = Spring Wind 2018. Tanulmánykötet*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2018b. 507–516.
- Molnár Ákos: Német rendészeti modell. #Hivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal lapja, 2. (2020), 2. 25.
- Molnár Katalin – Suba László: Az (egyen)ruha teszi a (szak)embert? A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának egyenruházati szabályozása. In Csaba Zágon – Szabó Andrea (szerk.): *Közös kihívások – egykor és most*. Tanulmánykötet. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata. 2020. 212–233.
- Pajor Andrea: Az EKÁER-ellenőrzések rendészeti jellege. Magyar Rendészet, 20. (2020), 1. 107–120. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.1.7>
- Potoczki Zoltán: A dohánygyártmány jövedéki szabályozásának aktualitásai. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes – Szabó Andrea (szerk.): *Az adó- és vámszolgálatok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 197–215.
- Potoczki Zoltán: Jövedéki jogintézmények egykor és most. In *Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2019. 190–202. Online: https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/bizt_szolg_fejl_2019vpt.pdf
- Suba László: A vámhatóság interoperabilitása – és annak kommunikációja. (A 2004-es EU-csatlakozás kihívásai). *Hadtudományi Szemle*, 8. (2015), 4. 306–315. Online: http://epa.oszk.hu/02400/02463/00029/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2015_04_306-315.pdf
- Suba László: Az árumozgás-felügyelet elektronizálási folyamata a vámhatóságnál. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében*. Budapest, MRTT Vám- és Pénzügyőri Tagozata. 202–216. Online: http://real.mtak.hu/105893/1/18_Zsambokine_Ficskovszky_Agnes_A_Genfi_Nomenklatura.pdfsequence21
- Szabó Andrea: Kormányhivatal – rendészet? *Magyar Rendészet*, 12. (2012), 4. 147–153.
- Szabó Andrea: Rendészeti kontroll a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál. *Magyar Rendészet*, 13. (2013), 2. 95–102.
- Szabó Andrea: Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai. In Deák József – Gaál Gyula – Sallai János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard*. Rendészettudományi

- tanulmányok Prof. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére.* Budapest, NKE Rendészettudományi Kar, 2016. 200–210.
- Szabó Andrea: A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most a rendészeti feladatok tükrében. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori rendészettudományig.* Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja a Magyar Rendészettudományi Társaság közreműködésével, 2017. 351–356.
- Szabó Andrea – Takács Dávid: Magyarország és Kína kereskedelmi kapcsolatai és a bevételi hatóságot érintő kihívások. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében.* Budapest, MRTT Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2019. 218–241.
- Szendi Antal: A katonai csapatmozgások vámjogi és vámeljárási kérdései. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2013. 331–338.
- Szendi Antal: A vámjogi környezet 25 évvel ezelőtt. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából.* Budapest, NKE RTK Vám- és Pénzügyőri Tanszék, 2016. 135–147. Online: <https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/valogatott-tanulmanyok-a-vam-es-penzugyori-tanszek-fennallasanak-25-evforduloja-alkalmabol.original.pdf>
- Szendi Antal: Ügyfélélőnyök az Unió Vámkódexben. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 1. 191–202. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.1.12>
- Vankó László: Az adózás kriminalizálása és annak aktualitásai. In Domokos Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Patrocinium Kiadó, 2017. 73–80.

Jogszabályok

1968. évi I. törvény a szabálysértésekről
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
1995. évi C. törvény a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról
1995. évi CI. törvény a vámtarifáról
1997. évi CIII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól
2003. évi LXXXVIII. törvény az energiaadóról
2003. évi CX. törvény a regisztrációs adóról
2003. évi CXXXVII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól
2003. évi CXXXVI. törvény a közösségi vámjog végrehajtásáról
2004. évi IX. törvény az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény módosításáról
2004. évi XIII. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről
2005. évi XXVI. törvény az adókról, járulékokról szóló törvények módosításáról
2007. évi CXXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
2010. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
2012. évi CXXXIV. törvény a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről
2013. évi CXL. törvény a fémkereskedelemtől

2016. évi LXVIII. törvény a jövedéki adóról

1966. évi 2. számú törvényerejű rendelet a vámjog szabályozásáról

1982. évi 11. törvényerejű rendelet a vámeljárások egyszerűsítéséről és összehangolásáról szóló, Kyotóban az 1973. évi május hó 18. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

312/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes fémek begyűjtésével és értékesítésével összefüggő visszaélések visszaszorításáról szóló 2009. évi LXI. törvény végrehajtásáról

39/1976. (XI. 10.) PM-KkM együttes rendelet a vámjog részletes szabályainak megállapításáról és a vámeljárás szabályozásáról

A Kormány 1471/2019. (VIII. 1.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról

12600/1976. VPOP sz. a vámkezelésekre vonatkozó végrehajtási utasítás

A Tanács 1186/2009/EK rendelete (2009. november 16.) a vámmentességek közösségi rendszerének létrehozásáról

A Bizottság 2020. április 3-i (EU) 2020/491 határozata a 2020-as Covid-19-járvány hatásaival szembeni fellépéshez szükséges áruk behozatalivám- és hozzáadottértékadó-mentességéről

Egyéb dokumentumok

Jelentés a Vám- és Pénzügyőrség működésének és gazdálkodásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 1995. október 2–3. Online:

www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/1996/284j000.pdf?download=true

NAV: NAV Évkönyv 2011. *Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2011. évi tevékenységéről.* Budapest, 2012.

NAV: NAV Évkönyv 2019. *Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és 2019-es tevékenységéről.* Budapest, 2020.

NAV: *A modern jövedéki szabályozás két évtizede Magyarországon.* Budapest, 2013.

Vákát

A rendészeti felsőoktatás fejlődése a rendszerváltástól az egyetemi karrá válásig

Absztrakt – A magyarországi rendőrtisztképzés bázisa 1971–2011-ig a Rendőrtiszti Főiskola (RTF) volt. Az RTF államilag elismert, felsőfokú végzettséget igazoló diplomával bocsátotta ki végzett hallgatóit. Különösen a rendszerváltozás éveitől kezdődően időről időre felerősödtek az RTF képzésének egyetemi rangra emelésével kapcsolatos kormányzati elképzelések. Ezek valóra váltásának feltételei az 1990-es éveket követő mintegy két évtized következetes munkájával megteremtődtek. A 2012. január 1-jétől működését megkezdő Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Karként (RTK) befogadta az RTF-et, amely önálló felsőoktatási intézményként megszűnt. A tanulmány az RTF egyetemi karrá válásának útján vezet végig az olvasót. A szerző a tanulmány által átfogott időszak aktív részese volt. Többek között nyolc évig főigazgatóként irányította az RTF-et.

Bevezetés

Mindenekelőtt köszönetet mondok a felkérésért, nevezetesen: a *Magyar Rendészet* e kötetében – a fenti témájú írással – való megjelenés lehetőségéért. Rövid gondolkodás után igent mondtam. Döntésemben nem kis szerepet kapott az a tény, hogy jómagam a cím által átfogott időszakban különböző beosztásokban részese lehettem honi rendészeti felsőoktatásunknak.¹ Ennélfogva talán „furcsának” is tűnhetne, ha nem tudnék vagy akarnék véleményt formálni a témában. Nem tagadhatom azonban, hogy közlési vágyamat sokkal inkább az a szubjektivitásból eredő indíték táplálta, hogy a „saját szemüvegem keresztül láttatva” adjak képet arról, hogy milyen utat járt be a Rendőrtiszti Főiskola (RTF) a rendszerváltás² éveitől³ az egyetemmé válásig, illetve miként éltem meg belülről ezt a folyamatot én. Magától értetődőnek tartanám azt, ha a szóban forgó folyamatot kívülről szemlélő, azt figyelemmel kísérő személyek (így például akár a mindenkori

¹ A rendészeti felsőoktatás kifejezést szűkebb értelemben használom, és az RTF-re vonatkozatom. Magam is tisztában lévén azonban azzal, hogy ilyen jellegű tevékenység a tárgyalt időszak alatt máshol is folyhatott.

² Közismert tény a „rendszerváltás” kifejezés kapcsán, hogy különböző politikai megközelítések – legalábbis – némileg eltérő tartalommal értelmezik. Magam – sem politikai, sem történeti nézőpontból – nem kívánok állást foglalni. Írásomban a rendszerváltás (más terminológiával: rendszerváltozás vagy rendszerátalakítás) kifejezésen az államszocialista rendszer békés úton történt felszámolását, a magyar államnak – a pártállammal és annak kulturális, ideológiai kötődéseivel szakítva – demokratikus, köztársasági, pluralista európai állammá válását értem. Folyamatról lévén szó meg kell említeni, hogy a rendszerváltás egyes nagy jelentőségű „mozzanatai” már az 1990 előtti évekhez is köthetők. Így például 1989-ben megtörtént Nagy Imre újratemetése, illetve a Magyar Köztársaság kikiáltása.

³ A képet jobban árnyalhatná az RTF rendszerváltást megelőző, mintegy két évtizedes, 1971–1989-ig terjedő működésének bemutatása, ez azonban talán egy másik dolgozat témája lesz.

irányító főhatóság képviselői) mást hangsúlyoznának, vagy emelnének ki, vagyis más-hogy súlypontosznának, és bizonyos kérdésekben – az enyémtől eltérő más „információs közegben” való „mozgásuknál” fogva, ott tevékenykedve – esetleg részben vagy egészben eltérő álláspontra helyezkednének.

Azt is előre kell bocsátanom, hogy a fent jelzett szubjektív megközelítés semmiképp nem járhat konkrét személyeknek való sérelem okozásával. Senki jó hírének, becsületének, szakmai munkásságának nem kívánok ártani. Úgy vélem, hogy – kevés kivételtől eltekintve – ki-ki „megkapta” egyébként is azt, ami akár pozitív, akár negatív értelemben „járt” neki. Amennyiben nevetek említek, azt csupán olyan személyekre nézve engedem meg magamnak, akik – szubjektív megítélésem szerint – jelentős érdemekkel bírtak abban, hogy az RTF a rendszerváltozást követően egyáltalán a magyar felsőoktatási rendszer része maradhatott, valamint abban, hogy az ezredforduló második évtizedének elején egyetemi karrá válhatott.

A címben megjelenő „felsőoktatás fejlődése” kifejezés ne riasszon el senkit. Az adott időszak „fejlődését” minden bizonnyal érzékeltetni lehetne az eltelt évek alatt napvilágot látott új és újabb, vagy legalábbis „korszerűsített” tantervek, a személyi feltételek, valamint a hallgatói (akár szakokra bontott) létszámok és egyéb adatsorok, táblázatok időrendbeli közlésével, mert ezek rendelkezésre állnak. Magam e munkában – mindamellett, hogy ahol szükségét látom a tételes adatközlésnek, ott megteszem – elzárkózom attól, hogy a „fejlődést” csupán statisztikai információk mechanikus közreadásával mutassam be.

A tanulmány tagolásánál az ezredforduló előtti, illetve utáni évtizedet vettem alapul, felosztva ezeket öt fejezetre (I–V.), igazodva a tárgyalt mintegy két évtized vezetői periódusaihoz.

Engedtessek meg nekem, hogy kissé formabontó módon ott kezdjem, ahová – ha a történeti hűséghez, időrendiséghez szigorúan ragaszkodnék – írásom végén kellene eljutnom. Teszem ezt azért, mert mégiscsak – nem más, mint – az alábbi néhány sor (két dokumentumból felidézve, amelyeket később még felhívok) szolgáltatja az okot arra, hogy a témával foglalkozhatunk.

A 2010. évi parlamenti választásokat követő rövid időn belül tartott vezetői értekezlet munkaanyaga rögzítette, hogy: 1. Ismertetésre került a *Magyar Közigazgatási Egyetem* létrehozásának koncepciója, amely a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem (ZMNE), a Rendőrtiszti Főiskola (RTF), valamint a Budapest Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara (BCE-KIK) közötti együttműködésen alapulna. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) élére kíván állni e kezdeményezésnek. 2. A résztvevők áttekintették a három intézmény (ZMNE – RTF – BCE-KIK) képzési és kutatási profiljának egymáshoz való viszonyát, a kíváncsú továbbképzési és átképzési kapcsolódásokat. Megállapítást nyert, hogy a nemzeti közszolgálati egyetem elképzelése kapcsolódhat az állam tekintélye helyreállítására való kormányzati törekvéshez. Az Európai Unióban ilyen jellegű intézményre nem találhatunk példát. A KIM, a BM és a HM képviselői tárcaközi bizottságban készítik el a javaslatlalt kapcsolatos kormányhatározatot megalapozó megvalósíthatósági tanulmányt. A bizottságba meghívást kap

a ZMNE, a RTF és a BCE-KIK képviselője. A Bizottság munkáját dr. Kis Norbert KIM miniszteri biztos koordinálja.⁴

2010. december 15-én már hatályba lépett a Kormány 1278/2010. (XII. 15.) számú határozata (a *Nemzeti Közszerológati Egyetem létrehozásáról*).⁵ A határozat rögzíti:

„A Kormány felismerve, hogy a közszolgáltatón belül a polgári közigazgatás, a rendvédelem, a honvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományában a hivatástudat és a szakértelem erősítése összehangolt és tervezett utánpótlásképzést tesz szükségessé, továbbá a pályaelhagyás helyett a társadalom számára hatékony munkavégzés biztosítására és a nyugdíjazás utáni élet-szakaszra a közszológati pályáorientációt támogató továbbképzési rendszert kell működtetni, a közszológati felsőfokú szakemberképzést egységes intézményi alapokra kívánja helyezni.”

Együttal:

„A Kormány a honvédelmi és katonai felsőoktatást végző Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a rendvédelmi és rendészeti felsőoktatást képviselő Rendőrtiszti Főiskola és a Budapesti Corvinus Egyetemről különváló, a közigazgatási felsőoktatást alapevékenységként folytató Közigazgatástudományi Kar egyesülésével – a három intézmény hagyományainak megőrzése mellett, a szorosabb oktatási és kutatási együttműködés, valamint a hatékonyabb működtetés érdekében – elrendeli a Nemzeti Közszerológati Egyetem létrehozását. A Nemzeti Közszerológati Egyetem a felsőfokú közszológati szakemberképzés bázisintézményeként, az egyesülő intézmények jogutódjaként 2012. január 1-jén kezdje meg működését. A jogelőd intézmények a Nemzeti Közszerológati Egyetem önálló egyetemi karaiként működjenek.”

A rendszerváltozást követő első évtized történései

1990. május 23-án hivatalba lépett a rendszerváltás utáni első szabadon választott magyar kormány. A korabeli dokumentumokból nyomon követhető, hogy a magyar társadalom többségében a „pártállami” erőszakszervezetekkel, így a rendőrség (különösen annak állambiztonsági területen tevékenykedő) állományával szembeni bizalom is szinte a nullával volt egyenlő. Ez persze az új kormány részéről is érezhető volt, és abban is megmutatkozott, hogy „nyugati” mintára a leváltott országos rendőrfőkapitány székébe az akkori legfelsőbb bíróság elnökhelyettesét („civil személyt”) ültették. Szinte azonnal megindult a rendőrség állományának átvilágítása, majd átszervezése. A rendőrség állambiztonsági szológátát pedig – mint olyat – átszervezésekkel, illetve az állomány jelentős részének elbocsátásával megszüntették. Egyidejűleg jelentős nagyságrendű – politikai okokból érthető – „civilizációs” folyamat indult meg.

A belügyminiszter közvetlen felügyelete alatt álló RTF-ről azonban mintha (legalábbis e felső, miniszteriális szinten) megfeledeztek volna. Az elkövetkezendő évek

⁴ Részlet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Közigazgatási Államtitkárság 2010. július 6-án kelt (nem minősített) Emlékeztetőjéből.

⁵ Lásd e tárgyban még a 2011. március 28-án kihirdetett 2011. évi XXXVI. törvényt (a Nemzeti Közszerológati Egyetem létesítéséről), valamint a 2011. október 17-én kihirdetett 2011. évi CXXXII. törvényt (a Nemzeti Közszerológati Egyetetről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról).

során, egészen 1996-ig, a rendvédelmi szakemberek felsőfokú alapképzése nem szerepelt miniszteri értekezlet önálló napirendjén.⁶

A rendszerváltozás – eltekintve most az országban zajló közpolitikai események bemutatásától – valamikor 1990. kora nyár elején érkezett meg az RTF-re. Az intézmény parancsnoka – kötelező jelenlét előírásával – a főépület „A” (később: dísz-) termébe állománygyűlés (összmunkatársi értekezlet) tartását rendelte el.⁷

Az értekezleten megjelent Horváth Balázs belügyminisztert az RTF rendőr ezredesi rendfokozatú parancsnoka,⁸ valamint – nem kis meglepetésünkre – Kratochwill Ferenc tanár úr⁹ kísérte. Az értekezlet nem tartott sokáig. A miniszter a szót magához ragadva bejelentette, hogy megköszöni a parancsnok eddigi munkáját – átadott neki egy dísztört –, és azonnal felmenti beosztásából, az RTF további munkáját pedig a jövőben főigazgatói kinevezéssel dr. Kratochwill Ferenc egyetemi docens irányítja. A volt parancsnok még emésztette a hallottakat. Mint utóbb kiderült, a felmentéséről nem sokkal korábban – a miniszter érkezésekor – szerzett tudomást. Lehetőséget kapott arra, hogy „elköszönjön” az állománytól. Megköszönte az állománynak az együtt töltött évek munkáját, és (becsületére legyen mondva) nem minden kritikai él nélkül a miniszter jelenlétében kijelentette: „Azt kívánom mindenkinek, hogy ne így küldjék el a szolgálati helyéről.” A kurtára, furcsára sikeredett állománygyűlés Kratochwill tanár úr néhány üdvözlő szavával és a miniszter gyors távozásával véget is ért.

A vezetőváltás érzékelhetően megnyugvást hozott. Elsősorban az új főigazgató személyének, tudományos reputációjának köszönhetően, de annak is, hogy főigazgató úr kinevezésében látni véltük annak garanciáját, hogy az RTF felsőoktatási intézményként működhet a továbbiakban is.

⁶ Lásd (nem minősített) Előterjesztés a Rendőrtiszti Főiskola (RTF) munkájáról (1996. október 15.) Az Előterjesztésből – egyértelműen – kitűnik, hogy az RTF iránti miniszteri (értekezlet) önálló napirendi szintű „érdeklődés” kiváltó oka a módosított felsőoktatási, valamint a katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról szóló – 1996. szeptember 1-jén hatályba lépett – törvény lehetett.

⁷ Természetesen a szóban forgó berendelést megelőzően már folytak a találgatások az RTF kisebb-nagyobb közösségeiben (fűszerezve a jól értesültek pletykáival) arról, hogy az újonnan választott Kormány milyen sorsot szán tanintézetünknek. A találgatások között helyet kapott, hogy az RTF kikerül a felsőoktatás rendszeréből, mert a jövőben sürgősséget, hogy a rendőrség saját berkein belül (a Belügyminisztérium felügyelete alatt) osztogasson diplomákat. Többen vizionáltak az akadémiai képzés (RAK) visszaállítását, amely a végzeteknek korábban nem állami felsőfokú végzettséget (diplomát), hanem „csak” felsőfokú (a BM meghatározott beosztásainak ellátásához szükséges) szakmai végzettséget biztosított. Szóba került az RTF más felsőoktatási intézménybe történő beolvasztásának gondolata is.

⁸ Az RTF alapító parancsnokának, a mindmáig nagy tisztelettel övezett Györök Ferenc tábornok úr székét parancsnokként 1986-ban elfoglaló rendőr ezredes mintegy négy évig tartó regnálása szakmai értelemben is „mélyrepülésbe” vitte az RTF-et. „Elegáns ember volt, azzal a nyugtalanító tulajdonsággal, hogy lehetőleg nem nézett senki szemébe. Emellett hirtelenharagú, mondhatnám indulataiban fékezhetetlen despotikus karaktert képviselt.” Lásd Csefkó Tamás: *Rabszolgák köpenyben*. Szeged, Bába, 2007. 275.

⁹ Kratochwill tanár úr régi ismerősünk volt. A 80-as évek végéig – az ELTE docenseként – mint meghívott óraadó, a büntető eljárásjog előadásait tartotta az RTF-en is. Miután magam is oktattam a tárgyat, így közvetlen munkatársa lehettem. Tanár úr hallatlan szerénységével, emberségével és tudásával már akkor kivívta tanszékünk kollektívájának osztatlan elismerését és szeretetét.

I.

Tehát rövidesen, már az elkövetkező hetekben különböző vezetői szinteken megkezdődött a munka, hiszen az 1990-es országgyűlési választások nyomán bekövetkező társadalmi-politikai átalakulás, a politikai rendszer megváltozása alapjaiban érintette a Rendőrtiszti Főiskola tevékenységét is.

A civilizálás az RTF-et is elérte,¹⁰ amelyet pedig alapításától fogva a BM úgynevezett zárt felsőoktatási intézményként, belső beiskolázási rendszerben működtetett. A rendőrségtől, illetve 1972-től a BV-től a zártpályás beiskolázás alapvetően determinálta – bár a hallgatójelölteknek felvételi vizsgát kellett tenniük a bekerüléshez – a „merítési bázist”.

Az RTF élén történt vezetőváltást jelentős szervezeti átalakítások is követték. Nóvumnak számított az 52 fős Főiskolai Tanács (FT) megalakulása. Hamar kiderült, hogy ilyen létszámú – legalábbis határozatképes – grémium összehívása nehezen kivitelezhető, ezért a főigazgató létrehozta az FT hétfős Elnökségét. Ennek az ötfős vezetői értekezleten kívül két beosztotti állományú tagja is volt: egy oktató¹¹ és az intézmény gondnoka.

A rendszerváltozással a főiskola a közrendvédelmi és BV-szakok kivételével megnyitotta kapuit a polgári életből jelentkező fiatalok számára is. Egyúttal pedig 1991-ben sor került a Vám- és Pénzügyőr Tanszék¹² létrehozására, továbbá 1992-ben megindult a képzés a határrendészeti szakon is, az újonnan alapított Határrendészeti Tanszék gondozásában.

Az oktató munka – figyelemmel a tanszéki szerkezet¹³ megváltoztatására is – több ponton képes volt alkalmazkodni a megváltozott társadalmi és jogi környezethez. Törekvések voltak arra is, hogy a képzés kövesse a szakma kihívásait. Említést érdemel a társadalomtudományi stúdiumok – nem csak a szóban forgó tárgyat oktató tanszék nevének változtatásában testet öltött – gyökeres átalakulása, valamint a megújuló joganyag beemelése a tétéles jogi tárgyakba. A közbiztonság védelmezésével és a bűnözés alakulásával összefüggő új jelenségekre adott pedagógiai válasz, az emberi jogi és a szakmai etikai ismeretek megjelenése a tantervben, az informatika beépülése a szakmai képzésbe, a nyelvoktatás általánossá válása, végül a testnevelésnek a sajátos szakmai követel-

¹⁰ E folyamat az RTF vonatkozásában mondhatni túl jól sikerült, hiszen voltak, akik – a tartalmi lényegét félretéve – szó szerint láttak neki a végrehajtásának. Egy ideig úgy tűnt, hogy sikerült a fürdővízzel együtt a gyereket is kiönteni. Az említett összmunkatársi értekezleten a belügyminiszter egyebek mellett kijelentette: „Nem akarok többet egyenruhát meglátni az intézményben!” A szeptemberi ünnepélyes tanévnyitón felsorakozott hallgatói állomány mondhatni érdekes „civil” képet mutatott a szélsőségektől (rövidnadrág, strandpapucs) eltekintve is. A botrányért, pestiesen szólva, főigazgatónkkal „vitették el a balhét”.

¹¹ Nem kis büszkeséggel töltött el, hogy ez az oktató az akkori Blaskó Béla r. őrnagy, főiskolai docens lehetett. Természetesen ennél sokkal fontosabb, hogy az RTF legmagasabb szintű vezetésének, a napi operatív döntéseket meghozó testületnek válhattam tagjává.

¹² Megrendelői igényre 1987-ben, még csak levelező tagozaton, de megindult a vámnyomozóképzés. A Tanszék portfóliója az 1991-es megalakulását követően vámigazgatási szakkal vált teljessé, mind a nap-pali, mind a levelező tagozatos képzésben.

¹³ Megjegyzést érdemel, hogy már 1990 februárjában a korábbi állambiztonsági szak bűnügyi szakká lett átnevezve, egyúttal megszüntetésre került az Állambiztonsági Tanszék, de nem került el a módosítást a II. félévi tanórárend sem. A rendszerváltozás időszakában a törzs- és a tanári állomány létszáma mintegy 380 fő volt (2/3 kinevezett és szerződéses polgári alkalmazotti, illetve 1/3 hivatásos állományú arányban).

ményekhez történő közelítése mind-mind jelezte a tanintézet oktatói közösségeinek erőfeszítését.

Mindezen eredmények értékét növelte, hogy azok az oktatómunka folyamatossága mellett valósultak meg, hatásfokukat viszont jelentősen csorbitotta, hogy létrejöttük nem egy átfogó korszerűsítési stratégia keretei között történt, hanem sokkal inkább esetleges és időnként rögtönzésektől sem mentes intézkedéseknek voltak köszönhetőek.

A fejlesztési munkálatok első szakasza az 1990–1994 közötti időszakra tehető. Ennek a periódusnak a következő sajátosságai érdemelnek említést:

- Az ORFK 1993-ban elkészítette az Egységes – háromszintű – Rendőrszakképzés Koncepcióját (1994–1996). A hivatkozott koncepció a főiskolai alapképzéssel kapcsolatban semmiféle konkrétumot nem tartalmazott, így azt az RTF tevékenységének szervezésében nem lehetett figyelembe venni. Magam azzal értettem egyet, hogy az oktatási koncepció kidolgozása a felhasználó igényeinek figyelembevételével az RTF feladata.
- Megszűnt a korábbi minisztériumi szintű oktatásfelügyelet. Ez épp abban az időszakban történt, amikor a felsőoktatási törvény újrakodifikálásával és az oktatás egész szervezetének az átalakulásával jelentősen megnövekedtek azok az igazgatási feladatok, amelyek tanintézeti keretek között nem voltak megoldhatók, és amelyekhez minisztériumi apparátusra lett volna szükség.
- Az Országos Rendőr-főkapitányságnak a Belügyminisztérium szervezetéből történt kiválásával tovább nőtt a távolság a rendvédelmi felsőfokú szakképzés gerincét alkotó rendőrtisztté válás és a végrehajtó szolgálatok munkája között, annak ellenére, hogy a főiskolai oktatás minden korábbi értékelése rámutatott a gyakorlati módszertan gyengeségeire és annak fontosságára, hogy a szakiskolának szoros együttműködést kell fenntartania a gyakorlattal.
- Eltekintve egy részvizsgálatától (amelyet a Team Consult végzett), elmaradt a tanintézet helyzetét pontosan felmérő állapotanalízis, noha ez egy megalapozott tervezőmunkához feltétlenül szükséges lett volna.

Annak ellenére, hogy a megfelelő diagnózisok nem álltak rendelkezésre, a rendszer-változás első négy esztendejében mégis voltak biztató kísérletek. Ezek azonban több központban, egymástól elszigetelten történtek. A tervezőműhelyek együttműködésének hiánya miatt végrehajtható és minden részében jól illeszkedő egységes koncepció nem születhetett.

A távlatos elképzeléseket akadályozta az oktatás egész vertikumát átfogó jogi szabályozás késedelve, amit jelez az is, hogy a szakképzésről és a felsőoktatásról csak 1993-ban született meg az alapjogszabály,¹⁴ a rendvédelmi szakterület sajátosságai pedig csak 1996-ban kerültek törvényi¹⁵ megfogalmazásra.

¹⁴ Lásd 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról.

¹⁵ Lásd 1996. évi XLV. törvény a katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról. E törvény preambuluma szerint: „A katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézményekben folyó tevékenység célja – a magyar felsőoktatási rendszer részeként a fegyveres szervek személyi állományának sajátos életviszonyaihoz igazodó körülmények között – a fegyveres szervek

A koncepcióalkotás esélyeit előre nem felmérhető körülmények is csökkentették. Szo-
morú tény, hogy a Rendőrtiszti Főiskola 1990-ben kinevezett főigazgatóját, Kratochwill
tanár urat – aki, mint arra fentebb már utaltam, a felsőoktatásban nagy tapasztalatokkal
rendelkező, iskolaalapító egyéniség volt – súlyos betegsége, majd pedig halála akadályozta
meg abban, hogy egy nagyszabású korszerűsítési folyamat élére álljon.¹⁶

II.

Kratochwill tanár úr 1993-ban bekövetkezett halála után hónapokig – kinevezett – első
számú vezető nélkül maradt a Rendőrtiszti Főiskola.¹⁷ Folyt a találgatás, mi lesz az intéz-
mény sorsa. Miért nem neveznek ki vezetőt? Szárnyra keltek olyan híresztelések is,
hogy az RTF majd beolvad az akkor még Zrínyi Miklós Katonai Akadémiába. Hogy
a minisztériumi döntéshozók hezitáltak-e ezen, vagy sem, mi konkrétan nem tudhattuk.
Azt pedig, hogy ezek a híresztelések – akkor csak kiszivárogtatások voltak, de – mégsem
nélkülöztek minden alapot, néhány év után vált bizonyossággá. Pár hónap után azonban
lehiggadtak a kedélyek.¹⁸

Az RTF vezetésében 1994. március 1-jén bekövetkezett személyi változással egyide-
jűleg tehát megkezdődött az oktató-nevelő munka hatékonyságának emelését, valamint
a megnövekedett mennyiségi és funkcionális követelményekhez való igazítását célzó,
az oktatás szervezete és tartalma egészét átfogó korszerűsítési munka.

Dános tábornok úr majd két évet átölélő parancsnoki tevékenységében – amelyről most
már visszatekintve elmondhatom, kiemelkedő jelentősége volt az intézményi önállóság

hivatásos tiszti utánpótlásának, valamint a honvédelmet és a rendvédelmet érintő tevékenységet végző
szakemberek képzése.”

¹⁶ Kratochwill Ferenc emlékének adózva a hallgatók, oktatók, illetve az oktatás területén kiemelkedő
tevékenységet végző személyek részére az RTF Tanácsa 2001-ben Kratochwill Ferenc-díjat, 2002-ben
Kratochwill Ferenc-érmet, illetve 2002-ban Kratochwill Ferenc-emlékgyűrűt alapított.

¹⁷ Az „átmeneti” időszakban Dénes Sándor r. ezredes, általános helyettes, megbízott főigazgatóként – elis-
merésre méltó szakértelemmel – irányította az intézményt.

¹⁸ Mintha csak ma lenne, úgy látom magam előtt annak az 1994-es vezetői értekezletnek minden részletét,
amelynek nyitányaként Kónya Imre belügyminiszter érkezésére vártunk az RTF dísztermében. A Fel!
Vigyázz! vezényszó után a vezénylő tiszt jelentést tett a beérkező miniszternek, aki felment a színpadra,
és onnan köszöntötte a berendelteket. Mielőtt helyet foglalhattunk, a velünk szemben álló miniszter egy
kézmozdulattal maga mellé invitált valakit, akit eddig nem vettünk észre. Aki ismeri az RTF dísztermét,
tudja, hogy az előjáró a neki háttal álló állomány mögül érkezik előre, a jelentést tevő tiszt elé. Meglepődve
láttuk azt, hogy a miniszter kit hívott maga mellé az emelvényre. Nem mást, mint az akkori előírásoknak
megfelelő egyenruhában, elegáns ingblúzban megjelenő és őrnagyi rendfokozatot viselő Dános Valért.
A miniszter rövidre fogva mondókáját közölte, hogy kevés ideje van, és azért jött, hogy bejelentse: dr.
Dános Valért kinevezte rendőr ezredesnek, egyúttal a Rendőrtiszti Főiskola parancsnokának. A minisz-
ter még rövid tájékoztatást adott aktuális kérdésekről, majd elkészönt és távozott. Sok időnk nem volt
a csodálkozásra. Nem túlzok, ha azt mondom, hogy meglepetésünkből gyorsan ocsúdtunk. Az RTF sze-
mélyi állományának – az intézmény helyzetével, jövőjével kapcsolatos, fentebb jelzett híresztelésekkel
terhelt – bizonytalansága kezdett „felengedni”. Sokan fellélegeztek, hiszen többségünk korábbról már
ismerte az új parancsnokot, és többé-kevésbé tisztában voltunk azzal, hogy emberi, vezetői kvalitásait,
valamint több évtizedes szakmai-tudományos reputációját is figyelembe véve – mindenekfölött a főiskola
szellemiségének formálásában, jövőjének alakításában – mire számíthatunk.

megőrzésében és a rendészeti felsőfokú értelmiség képzési rendszerének megreformálásában – nem kellett csalódnunk. Az új parancsnok persze nem az égből pottyant. Gözerővel látott neki a munkának, és már első rendelkezései, valamint közvetlen vezető társainak kiválasztása, illetve néhány régebbi vezető munkájának a megköszönése sejtette, hogy nagy vonalakban már kész koncepcióval érkezett. Készült, készülhetett a parancsnoki poszt betöltésére, amelyben jelentős segítségére lehetett, hogy korábbi – az RTF-t illető – alapos ismereteit felfrissítve, némi túlzással, de zökkenőmentesen vette át az irányítást. Ez utóbbi dolog – különösen egy oktatási-nevelési, nem utolsósorban tudományos tevékenységet folytató intézmény életében – pedig fontos kritérium.

Rövid idő elteltével tehát megismerhettük a „Rendészeti Felsőoktatás Korszerűsítésének Koncepcióját”, amelynek kidolgozása már Dános tábornok úr nevéhez fűződött.

Már a koncepció bevezetése is érzékeltette, mik a legfontosabb célkitűzései.

„A rendszerváltás alapvetően megváltoztatta a rendőrséggel és ezen belül a Rendőrtiszti Főiskolával szembeni mennyiségi és funkcionális elvárásokat is. A főiskolai képzésnek biztosítania kell a jövőben, hogy a végzett hallgatók olyan szakismeretekkel, mesterfogásokkal rendelkezzenek, amelyekkel képesek szakértelmiségi feladatokat ellátni, s ennek részeként személyes felelősséget vállalni a társadalom által elfogadott állampolgári érdekek érvényesítésében.”

Az új célkitűzések megvalósításához feltárássra kerültek az RTF működésének neuralgikus pontjai. Jellemző volt az új vezetés elszántságára, hogy a reform érdekében milyen területek megváltoztatására fókuszált. Ezek közül kiemelésre érdemesek az alábbiak:

- A főiskolai képzésen belül az elméleti és a gyakorlati képzés optimális aránya helyett az elméleti jelleg dominál. Ez jelentős módon akadályozza a rendvédelmi szakfőiskolai célok megvalósítását.
- Az oktatásra és képzésre biztosított idő, továbbá a végrehajtandó oktatási feladatok egyértelművé teszik, hogy a vegyes hallgatói állomány – különösen a polgári életből felvettek – a négyéves képzési idő bevezetése nélkül nem készíthetők fel a megfelelő színvonalon a gyakorlati feladatok ellátására.¹⁹
- A felsőoktatás intézményeire jellemző tendenciák mellett a szorosan vett szakmai érdekek, a személyi állomány belső mobilitásának és sokoldalú felhasználhatóságának biztosítása indokoltá teszi a generalizált képzést. Ez viszont akkor tudja elérni a célját, ha biztosítjuk a későbbiekben az alapképzésben részt vett hallgatók számára az adott szakirányú továbbképzést is.²⁰

Az RTF 1994. évi munkájáról szóló *Összefoglaló beszámoló jelentés*ben pedig már számot lehetett adni a beindult reformokról. A Jelentésből az alábbiakat tartom kiemelésre érdemesnek:

¹⁹ Messzemenően egyetértettünk azzal az elgondolással (1994 őszén), amely kifejezést nyert a koncepcióban. Nevezetesen: távlataiban arra kell törekednünk, hogy a főiskola alkalmassá váljon és átálljon az egyetemi szintű képzésre. E cél megvalósításának egyik fontos – jelentőségét tekintve alapvetően formai – feltétele pedig a négyéves, nappali tagozatos képzésre történő átállás.

²⁰ Részletek a Rendőrtiszti Főiskola *A rendészeti felsőoktatás korszerűsítésének koncepciója* címmel 1994 májusában a belügyminiszter által jóváhagyott – nem minősített – tervezetből.

- Létrejött a Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet.
- Az RTF élére hivatásos állományú vezető került, felismerve, hogy az RTF sajátos cél- és feladatrendszere döntően parancsnokláson alapuló vezetői magatartást igényel. A főiskola-parancsnok egyszemélyi felelőssége mellett megvalósult a törzskari vezetési forma.
- Az oktatás területén a legfontosabb feladat az – átmeneti, új – tanterv elkészítése volt, amely a közbiztonság szükségleteihez és a rendvédelmi szervek igényeihez jobban alkalmazkodó praxisorientált képzés bevezetését tűzte ki célul.
- Megkezdődött az oktató-nevelő munka hatékonyságának emelését, valamint a megnövekedett mennyiségi és funkcionális követelményekhez való igazítását célzó, az oktatás szervezete és tartalma egészét átfogó korszerűsítési munka. E korszerűsítési munka alapelveként került meghatározásra, hogy a Rendőrtiszti Főiskolán folyó tisztképzés a rendőrség és más rendvédelmi szervek megnövekedett igényeit képes legyen hosszabb távon maradéktalanul kielégíteni, illetve a végrehajtás során figyelemmel kell lenni azokra a távlati célokra és stratégiákra is, amelyeknek lényegi vonásai az átszervezés idején már körvonalazódni látszanak.
- Ahhoz, hogy az oktatási szervezeti egységek rendszere jobban igazodjon az oktatás tartalmi vonatkozásaihoz, új szervezési állománytáblázat lett kialakítva. A korábbi 15 oktatási szervezeti egység 12 egységre redukálódott. Valamennyi funkcionális szervezeti egység a főtitkár irányítása alá került.
- Létrejött a Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet, amely a Belügyminisztériumhoz tartozó rendvédelmi testületek vezetőképzési igényeit volt hivatva kielégíteni. Az intézet kidolgozta a vezetőképzés és továbbképzés koncepcióját, valamint a kétfokozatú minősítő szakvizsgák rendszerét.
- Elkészültek az egyes szervezeti egységek vezetőinek feladatát és felelősségét egyértelműen definiáló új munkaköri leírások.
- Megkezdődött a belső számítógépes vezetői információs rendszer kiépítése.
- A főiskolai képzésben részt vevő rendvédelmi testületek vezetőivel folyamatos, jónak minősíthető munkakapcsolat alakult ki, amely nagymértékben hozzájárult a képzés gyakorlatiasabbá tételéhez, az általuk támasztott igényekhez történő igazításához.
- Az oktatás területén legfontosabb feladatként új – átmeneti – tanterv készült, amely a közbiztonság szükségleteihez és a rendvédelmi szervek igényeihez jobban alkalmazkodó praxisorientált képzés bevezetését tűzte ki célul. Megtörtént a tantárgyi struktúra felülvizsgálata, az oktatás súlypontjainak újradefiniálása.
- A rendvédelmi testületek megnövekedett képzési igényeinek kielégítése érdekében megkezdődött – kísérleti jelleggel – a távoktatás bevezetése.
- Megkezdődött a hallgatói állomány felkészítése a csapaterős rendőri feladatok végrehajtására.
- Az RTF tudományos tevékenységét a tervszerűség és az eredmények hasznosíthatóságára törekvés jellemezte. A főiskola keretében működő Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet jól koordinálta a tudományos kutatómunka, a tudományos továbbképzés valamennyi elemét.

- Az RTF Tanácsa az 1995. október 18-án megtartott ülésén elfogadta az Egységes Oktatói Követelményrendszeréről szóló Szabályzatot.
- Az egyes oktatási szervezeti egységeknél folyó tudományos munka eredményeként több mint húsz kutatási program volt folyamatban, és hatan sikeresen teljesítettek – a jogtudomány, a neveléstudomány, a hadtudomány és a történelemtudomány területein – a kandidátusi fokozat megszerzéséhez előírt feltételeket.
- A hallgatók tudományos érdeklődésének szintere a Tudományos Diákkör, amelynek keretében kilenc szekció adott lehetőséget az elkészült tudományos dolgozatok megvédésére.

A Jelentést alapul véve megállapítható, hogy lényegét tekintve a főiskola új vezetésének kinevezésekor vállalt, az oktató-nevelő munka korszerűsítésére irányuló koncepcióban definiált feladatok időarányos végrehajtása megfelelő szinten realizálódott.²¹

Mintegy összefoglalásként azonban meg kell jegyeznem a következőket. Az RTF parancsnoka az 1994-es kormányváltást követően szóban megkapta a miniszteri megerősítést az RTF-et érintő reformok végrehajtására, a megkezdett kidolgozó munka folytatására az új belügyminisztertől is. Sőt, időközben miniszteri döntés született a képzés négyéves időtartamra történő felemelésére és a felvételi eljárás megváltoztatására. A miniszteri döntést előkészítő megbeszélést a belügyminiszter kabinetfőnöke vezette, amelyen az országos rendőrfőkapitányon kívül a BM, illetve az ORFK vezető munkatársai vettek részt. Az RTF apparátusa, miniszteri megerősítését követően, gőzerővel látott neki a szakterületek szerinti – négyéves időtartamú képzésre történő átállással összefüggő – feladatok végrehajtásának. Az 1994/1995. tanévben a tanszékek – jelentős többletterhelés vállalásával – kidolgozták a négyéves főiskolai tisztképzésre átállás programját, amely a következő tanévtől kerülhetett volna bevezetésre. 1995 őszére azonban a beosztotti állomány által – akkor még – nem ismert okok miatt megfeneklett a reformokat ígérő koncepció végrehajtása.

III.

Konstatálhattuk, hogy szinte egyik napról a másikra (1996. január 1-jétől) új parancsnok irányítja a Rendőrtiszti Főiskolát.²² Nem értettük Dános tábornok menesztésének, az általa beindított reformfolyamatok befagyasztásának okát. Elsősorban nem is a reformok bevezetése érdekében – úgy a tanszékek, mint a vezetés által – elvégzett jelentős mennyiségű munka miatt, hanem egyszerűen azért, mert a jövőre irányuló elképzeléseket az állomány kiemelkedő többsége a magáévá tette. A jól értesültek híreszteléseivel pedig már akkor sem volt semmi értelme foglalkozni.

²¹ Részletek az *Összefoglaló beszámoló jelentés a Rendőrtiszti Főiskola 1994. évi munkájáról* című – nem minősített – anyagból, Budapest, 1994. december 18. jegyzi: Dr. Dános Valér r. dandártábornok.

²² Az új parancsnok kinevezése abból a szempontból is „sajátos” volt, mert a honi felsőoktatási intézmények élére ez idő tájt már csak tudományos fokozattal rendelkező személyek pályázhattak. Ez esetben ez az alapvető kritérium hiányzott.

Később persze megismerkedhettünk az irányító minisztériumnak a koncepciót, illetve annak végrehajtását érintő – az 1994 márciusától 1995 decemberéig terjedő időszakra vonatkozó – kritikájával. Ez megállapította, hogy a szóban forgó időszakot egyfelől a dinamikus változások és az átfogó reformok megszületése, másfelől pedig ezeknek a végig nem vitele jellemzi. Így többek között:

- Elkészült a főiskolai képzés átalakítását szolgáló reform tanterv, amely egyes pontokon helyesen határozta meg a tanintézet előtt álló feladatokat. Indokolt volt az a célkitűzés, amelyik a gyakorlati képzés erősítésére és a végrehajtó szolgáltatásokkal tartott kapcsolatok szorosabbá tételére irányult.
- Az új tantervnek viszont fogyatékosága volt, hogy ezúttal sem alapozhatott egy szakszerű és mindenre kiterjedő helyzetfelmérésre, és nem kellő mértékben épített a végrehajtó szolgálatok követelményeire, főleg azért nem, mert az ilyen fordulatokhoz nélkülözhetetlen koordináció elmaradt, avagy csak formálisan került végrehajtásra.
- A reform szakítani kívánt a rendőri területen addig követett specializációval, és egy általános rendőri szak bevezetését tervezte. Nem lett kellő alaposággal mérlegelve a magyar rendőrség növekvő tisztigénye, amelyet sem a képzés négy évre történő felemelése, sem pedig a szükségszerűen bekövetkező hallgatói létszámcsökkenés nem tudott volna követni.
- Tervezési hiba volt két olyan új szak – nemzetbiztonsági szak és civil biztonsági szak – igen rövid határidővel történő indításának elhatározása, amelyeknek a jogi, a személyi, valamint a tárgyi feltételei nem voltak meg, és az elgondolt időszak alatt megteremtésükre nem mutatkozott esély.²³
- A vezetése elismerésre méltó erőfeszítéseket tett a pedagógiai, valamint a kutatómunkához nélkülözhetetlen autonómia biztosításáért. Ugyanakkor azonban nem helyeződött kellő súly a rendvédelmi szakképzés sajátosságaira. Különösen arra a tényre, hogy a már előkészületben lévő egységes szolgálati törvény tervezete eldöntötte, a rendőrség és a közbiztonság oltalmazásában hatáskörrel rendelkező más rendvédelmi szervek megőrzik centralizált felépítésüket, katonai rendjüket, a végrehajtó területeken általános marad a hivatásos szolgálati jogviszony. Mind-ezen tényezőknek a zárójelbe tétele olyan külön jogállási törvény kodifikálásához

²³ A kérdés azonban Dános tábornok leváltása után is napirenden maradt, mert 1996. január 17-én az RTF öt követő parancsnoka a 15-1000/0012/035/95. sz. – nem minősített –, Vidus Tibor vezérőrnagynak, a Nemzetbiztonsági Hivatal főigazgatójának címzett átiratával tájékoztatás céljából megküldte a Nemzetbiztonsági szak alapításáról szóló előterjesztést és annak mellékleteit. Majd 1996 márciusában Magyar Bálint művelődési és közoktatási miniszter a 49.374/f996-XIII. sz. – nem minősített – átiratában a következőkről tájékoztatta az RTF parancsnokát: „Kuncze Gábor belügyminiszter úr és Nikolits István tárca nélküli miniszter úr által megküldött *Javaslat a nemzetbiztonsági szak alapítása a Rendőrtiszti Főiskolán* című anyag érdemi elbírálásához további információkra van szükség.” Ezt követően 1996 májusában megállapodástervezet született Vidus vezérőrnagy és az RTF parancsnoka között. Eszerint: az RTF „felsőfokú nemzetbiztonsági szaktanfolyam” megnevezéssel, ismétlődően nappali és levelező tagozaton szakmai továbbképző tanfolyamot szervez a *Nemzetbiztonsági Hivatal* által beiskolázott egyetemi, főiskolai végzettséggel rendelkező munkatársai részére, amelyről a végzést követően oklevelet bocsát ki. A tervezetet nem írták alá, így a dolog aztán ennyiben is maradt.

vezetett, amely részben ellentmond a jelzett tendenciáknak, részben pedig nehezen értelmezhető helyzetet teremt az RTF további működése számára.

- Nem kis mértékben az előzőekben felsorolt körülmények miatt, a tervezésnek a most értékelt szakaszában hibás válaszok születtek a rendvédelmi felsőoktatás néhány alapkérdésére. Az általános képzés, avagy a specializáció alternatívájában a generális tudásra helyeződött a hangsúly, szemben azzal, hogy a végrehajtó szolgálatok szervezeti kultúrája az ilyen módon kiképzett szakemberek fogadására nem alkalmas. Először azért nem, mert a nyomasztó létszámgondok azonnal szolgálatba állítható szakembereket igényelnek, másodsor pedig azért nem, mert a rendvédelem területén nem működik gyakornoki rendszer.
- Kérdéses volt az is, hogy milyen státuszba kerüljenek a nappali tagozat hallgatói. A felsőoktatási jelleg a civil hallgatói jogviszonyt feltételezi, a rendvédelmi szakképzés specialitásai viszont a hivatásos státuszt igénylik. Ez utóbbi követelmények háttérbe szorulása vezetett ahhoz a gondolathoz, amely a polgári hallgatói állomány kialakítását szorgalmazta, és ezzel szinte kezelhetetlen helyzetet teremtett már az 1995–96-os tanév I. évfolyamánál is. Ezt csak a hivatásos állományba vételről intézkedő miniszteri döntés volt képes feloldani.
- A jövő alakítása szempontjából alaposabb megfontolást érdemelt volna a nyitott, avagy a zárt rendszerek közötti választás is. Az 1995-ös reform teljes mértékben elvetette a zárt rendszert, holott az akkor már harmadik éve működő rendőr-szakközépiskolák az integrált képzési koncepciót sürgették. A közbiztonsági parancsnoki munkára való felkészítés komolyan felvethette volna ebben a szakirányban a zárt rendszer fenntartását.
- A felsőoktatási intézmény autonómiáját hangsúlyozó elgondolás nem figyelt kellően egy további kapcsolatrendszerre sem. Ez pedig az oktatómunka és a tudományos kutatás összhangjával írható le. A tanintézetben nem jöttek létre megfelelő színvonalú tudományos műhelyek. Ezek hiányában nem is készülhettek el a szakmai tárgyakat megalapozó tankönyvek és jegyzetek, nem volt kimunkálható a gyakorlati készségek átadására alkalmas módszertan sem.
- A reform során mindvégig kevés nyomatékot kapott az a tény, hogy közeledik az akkreditáció időpontja. Erre pedig már a felsőoktatásról szóló törvény 1993-ban történt megjelenésétől kezdődően tervszerűen és folyamatosan készülni kellett volna.

Eljutva a rendszerváltozás hatodik évéig, megállapíthatjuk, hogy az RTF ugyan megőrizte 25 éves működésének értékeit, különösen az elméleti alapozó tantárgyak magas színvonalát, amely nemzetközi összehasonlításban is elismerést vívott ki, azonban tevékenysége az addigi kísérletek ellenére sem támaszkodhatott kiforrott és következetesen végigvihető szakképzési koncepcióra.

Az iménti – nem elhanyagolható – hiányosságtól eltekintve, több olyan feladat tornyosult az RTF új vezetése²⁴ előtt, amelyek végrehajtása nem tűrt halasztást. Ezek sorából a sarkalatosakat emelem ki.

- Valamennyi felsőoktatási intézmény számára egyértelmű volt (amennyiben e státuszukat meg kívánják tartani), hogy legkésőbb 2006-ig át kell térniük az úgynevezett bolognai rendszerű, azaz a lineáris (egyetemek tekintetében háromciklusú, főiskolák esetén kétciklusú) képzési rendszerre.²⁵
- Az 1993-as felsőoktatási törvény 1998. június 30-i határidővel előírta a hazai felsőoktatási intézmények egységes eljárás keretében történő akkreditációját.²⁶

E feladatok végrehajtásának a korábbi időszakokból voltak előzményei, de a munkálatok kiemelkedő része még előttünk tornyosult.

Az RTF vezetése és gyakorlatilag teljes személyi állománya – a mindennapi élettevékenység körébe tartozó oktató-nevelő, tudományos feladataik ellátása mellett – már nem először jelentős többletfeladatok felvállalásával hitet tett amellett, hogy az RTF-nek a honi rendészeti felsőoktatás bázisának kell maradnia.

Megindultak az akkreditációval összefüggő előkészületek.²⁷ Külső szakértők bevonásával megkezdődött az RTF helyzetének az akkreditációs szempontok alapulvételével történő felmérése, mintegy előzetes „átvilágítása”. Az ehhez szükséges információk összegyűjtése – szűk határidővel, jelentős mennyiségű – adatközlési, értékelési feladatot rótt úgy az oktatási szervezeti egységekre, mint az RTF funkcionális, adminisztratív tevékenységét ellátó osztályaira.

Az említett „átvilágítás” rámutatott az RTF akkreditációja szempontjából neuralgikusnak tekinthető, komoly hátrányt jelentő pontokra. Ezekből csak a főbb kockázati tényezőket hozom ide.

²⁴ Amelynek 1996. május 16-i kinevezésemet követően – mint az RTF parancsnokának oktatási helyettese – magam is tagja lettem. A Bünyügyi Tudományok Tanszék tanszékvezető-helyettesi beosztásából az RTF felső vezetésébe kerülve nem először szembesülhettem a felső vezetői szinten jelentkező és megoldásra váró problémákkal, köztük mindjárt az akkreditációra való felkészülés feladataival.

²⁵ Az úgynevezett bolognai rendszerű képzés az Európai Felsőoktatási Térség létrehozását célzó 1999-es Bolognai Nyilatkozatról kapta nevét. Terjedelmi okok miatt nincs lehetőség e rendszer legalapvetőbb jellemzőinek (előnyeinek, hátrányainak) az ismertetésére. Feltehető azonban, hogy e tanulmány olvasói jelentősebb részt egyébként is e képzési rendszerben végzik oktató-nevelő és kutató munkájukat. Itt csak annyit, hogy honi viszonyainkra nézve revelatív hatású volt a három egymásra épülő diplomával (oklevéllel) záródó szint bevezetése, vagyis a bachelor (alapképzés), a masters (mesterképzés), valamint a doktori képzés.

²⁶ Az Ftv. említett, 1996. július 3-i módosítása szoros határidőt írt elő a felsőoktatási intézmények – így az RTF – számára is. A módosítás szerint 2000. június 30-ig minden felsőoktatási intézménynek akkreditáltatnia kell magát. Amennyiben ez nem történik meg, az adott felsőoktatási intézmény önállóan nem működhet tovább, államilag elismert oklevelet nem bocsáthat ki, valamint tevékenysége sem finanszírozható államilag.

²⁷ 1996. május 9-én intézkedés kiadására került sor az intézményi akkreditációs eljárásra történő felkészülés feladatainak végrehajtásáról. A feladatok ütemezése szerint az önértékelés és küldetésnyilatkozat intézményi megtárgyalásának határidejeként 1997. április 30-a lett meghatározva. A feladatok végrehajtásáért, koordinálásáért Dénes Sándor r. ezredes, általános helyettes felelt.

- A BM az RTF alapidokumentumainak (alapító okirat, szakalapítás, képesítési követelmények²⁸ stb.) előkészítése, jóváhagyása, felterjesztése során több vonatkozásban is mulasztásos törvénytértésben volt.
- Alacsony a doktori fokozattal rendelkező oktatók száma és aránya.
- Jelentős nagyságrendű az igazolt idegennyelv-tudás hiánya.
- Egyes szakokon kritikus a tankönyvek, jegyzetek állapota.
- Egyes szakokon kritikus a kutatási tevékenység (hiányzik az önálló tudományos tevékenység, a publikációk száma alacsony).
- Az RTF szintjén nagyon alacsony az oktatói óraterhelés.
- Még mindig kidolgozatlan az Ftv. által előírt szakirányú továbbképzési rendszer.

Az említett szoros határidő miatt arra már nem volt lehetőség, hogy az RTF vonatkozásában szóba jölessen (a felsőoktatási törvény által egyébként lehetővé tett) más felsőoktatási intézménnyel való integráció, akár társulás, akár szövetségi formában.²⁹

IV.

Amint látható, akadt feladat bőven. 1997 tavaszán a belügyminiszter pályázatot hirdetett az RTF főigazgatói álláshelyének betöltésére. Az eddigi kinevezési gyakorlathoz képest a pályázat megjelentetése újonnan hatott.³⁰ A pályázat eredményhirdetését követően az RTF parancsnoka, amilyen meglepetésszerűen került az intézmény élére, olyan mód is távozott néhány vezetőtársával együtt. Formális átadás-átvételre nem került sor, a munkát és hangsúlyosan az akkreditációra való felkészülést természetesen folytatnunk kellett,³¹ azonban a feladatok végrehajtását tekintve jelentős határidőcsúszásban voltunk.

Az előremenekülést választottuk. Az RTF Tanácsa elé terjesztett kérésemre egyhangú szavazással nyert elfogadást, hogy soron kívüli akkreditációt kérjünk a MAB-tól. Azzal számoltunk, hogy a MAB pozitív döntése esetén mintegy tíz-tizenkét hónap áll úgy a BM illetékesei, mint az RTF rendelkezésére a meglévő hiányosságok kiküszöbölésére.

²⁸ 1996 októberében „A rendvédelmi felsőoktatás során alapképzésben részesülők képesítési követelményeiről” címmel elkészült a belügyminiszter 6-832/1/1976. sz. – nem minősített – előterjesztés-tervezete a Kormány részére, azonban a Határozati Javaslat elfogadása elmaradt, ennek nyomán a kormányrendelet is a tervezet szintjén rekedt.

²⁹ Az ilyen fúzió egyébként is azzal járna, hogy a BM elveszítené az RTF feletti felügyeleti jogát.

³⁰ Eddig az RTF vezetőit 1990-től (egy főigazgatót és két parancsnokot) pályázattal nélkül nevezték ki. Eleddig szokatlan „lépésével” a BM utat nyitott a felsőoktatásban egyébként a rendszerváltástól már elfogadott módon történő vezetőválasztásnak. A pályázatok elbírálására 1997. május 28-án került sor. Pár nappal később megbíztak, majd 1997. augusztus 1-jén kineveztek az RTF főigazgatójának, amely beosztást két cikluson keresztül, 2005. július 31-ig láttam el.

³¹ Korábban jeleztem, hogy neveket csak érdemek mentén említek. Itt szükséges tehát megemlítenem azoknak a nevét, akik már akkor is, amikor még „csak” megbízott főigazgatóként funkcionáltam, helyetteseimként felsorakoztak mellém, és felső vezetői szinten, nem kímélve időt, energiát jelentős mértékben kivették részüket a feladatok ellátásából. Köszönettel tartozom Virányi Gergely hór. ezredes (ma hór. dandártábornok) úrnak, Sárkány István r. ezredes (ma r. vezérőrnagy) úrnak, Lőrincz József bv. ezredes (ma bv. dandártábornok) úrnak, Finszter Géza r. ezredes úrnak és Németh Zsolt r. ezredes úrnak.

Róna-Tas András, a MAB elnöke 1997. június 27-én kelt levelében arról tájékoztattott, hogy az RTF akkreditációs értékelése várhatóan ez év őszén kezdetét veszi. A látogató bizottság 1997/1998 tanév tavaszán várható.³²

Az RTF Tanácsa 1998. január 8-án elfogadta a küldetésnyilatkozatot, amely szerves része lett az Akkreditációs Beadványunknak.³³ E dokumentumban – többek között – megfogalmazásra kerültek az RTF egyetemmé válásának³⁴ szempontjából alapvetőnek tekinthető fejlesztésstratégiai célkitűzések. Az alapvető stratégiai cél mellett – a teljesség igénye nélkül – az oktatást, a személyiségformálást/nevelést, a tudományos kutatást, a hallgatókat, az oktatókat érintő elgondolásokat említettem meg.

Az alapvető stratégiai célkitűzés a hazai felsőoktatás általános, illetőleg a Büntetés-végrehajtás, a Határőrség, a Rendőrség, a Vám- és Pénzügyőrség speciális elvárásait maradéktalanul teljesítő és a nemzetközi normákhoz is illeszkedő, azzal egyenértékűsíthető oklevelet kibocsátó képzés folytatása, amelyben ötvöződnek a civil felsőoktatás és a tisztképzés értékei, továbbá, amelynek két összetevője, az oktatás és a személyiségformálás/nevelés szoros egységet képez.

Az oktatás fő célkitűzései:

- A főiskolai oktatást a felsőoktatás norma- és kritériumrendszeréhez igazítva, a felsőoktatás által megkívánt oktatói és vezetői, illetőleg hallgatói minőség elérésével végezni.
- Az állam- és jogtudományi oktatás felé nyitott tantervi struktúra kialakítása a mikromoduláris tantárgyfelépítés és a kreditrendszer bevezetése segítségével.
- A hallgatói öntevékenységen és a csoportmunkán alapuló, tanuláscentrikus oktatási kultúra művelése a szellemi, szervezeti és technikai feltételek megteremtésével, folyamatos bővítésével.
- Olyan oktatási (tanítási és tanulási) formák, módszerek kialakítása és bevezetése, illetve gyors ütemű fejlesztése, amelyek a robbanásszerű fejlődést átélő informatika hatékony kihasználását célozzák, illetve eredményezik (OLC kialakítása, bővítése, multimédia eszközökkel és szoftverrel való feltöltése, a házi televízió- és a számítógéprendszerekre alapozott távoktatás stb.).
- Középtávon a hároméves képzési idő változatlanul hagyásával, azonban a megrendelői igények alapján szakonként differenciáltan a féléves/egyéves előképzés bevezetésével az alapfokú ismeretek elsajátításának, illetve a gyakorlati jártasságok kialakításának biztosítása a nappali tagozaton.
- Hosszú távon a képzési idő négy évre történő emelése a nappali tagozaton, és ezzel a felsőoktatási szövetségi, társulási formák kialakításának, hatékony

³² Lásd a MAB 1997/4/XV/1. sz. határozata.

³³ Az RTF-et sürgette az idő. A BM azonban az Akkreditációs Beadvány elküldésének időszakában a Fejlesztési Konceptiót még nem tárgyalta meg. A Beadványban jeleznünk kellett, hogy ennek megtörténte után az aktuális változtatásokat is figyelembe véve a MAB-ot haladéktalanul tájékoztatjuk.

³⁴ Itt jegyzem meg, hogy ilyen elképzelés már a rendszerváltozás előtt is megfogalmazódott. Az 1986-ban hatályba lépett új BM oktatási koncepció is elérendő célként határozta meg az RTF képzésének egyetemi rangra történő emelését.

működtetésének elősegítése, illetőleg a megcélzott rendészeti/rendvédelmi egyetemmé váláshoz szükséges első lépések egyikének megtétele.

- A korábban már jól működtetett posztgraduális képzési formák ismételt kidolgozása, korszerűsítése, illetőleg újak bevezetése a megrendelői igények széles körű és magas színvonalú kielégítése érdekében.

A személyiségformálás/nevelés fő célkitűzései:

- Olyan önálló, sajátos intézményi arculat, atmoszféra megteremtése, amellyel minden hallgató és oktató azonosul, valamint olyan példaértékű szolgálati és munkarend, fegyelem, alakiság kialakítása és fenntartása, amely a hallgatónak tartást ad, megadja és hozzászoktatja a tisztí beosztásban rá váró terheléshez.

A tudományos kutatás fő célkitűzései:

- A főiskolai és a rendvédelmi tudományos kapacitások egyesítésével feltárni, rendszerezni, kidolgozni, megteremteni a rendészet/rendvédelem tudományelméleti alapjait, elveit, strukturális és tartalmi elemeit, kutatási területeit, módszereit, eszközeit annak érdekében, hogy a rendészet/rendvédelem önállósulhasson más tudományágaktól, és hozzájáruljunk egy önálló hazai diszciplína hazai megalkotásához.
- A tudományos kutatással hozzájárulunk a Büntetés-végrehajtás, a Határőrség, a Rendőrség, a Vám- és Pénzügyőrség folyamatos korszerűsítéséhez és ahhoz, hogy valóra válthassák európai integrációs törekvéseiket, és minden szempontból eurokonform, hatékony, gazdaságos szervezetként lépjenek a 21. századba.
- A kutatási prioritások meghatározását és a finanszírozási feltételek előteremtését követően alapkutatások és alkalmazott kutatások elvégzésével fokozni a főiskolai oktatómunka hatékonyságát, elősegíteni az oktatók és hallgatók tevékenységét, megalapozni a tudományos képzést és minősítést, elősegíteni a főiskola képzési rendszerének és működésének korszerűsítését, támogatni társulási, szövetségi törekvéseit, támogatni egyetemmé válási szándékát.

A hallgatókkal kapcsolatos fő célkitűzések:

- A nappali tagozaton tanuló hallgatók számának fokozatos növelése, a nappali és levelező tagozatos hallgatók arányának javítása.³⁵
- Együttműködve a megrendelőkkel, a hallgatók jogállásával, jogaikkal és kötelezettségeikkel, érdekképviselőikkel kapcsolatos jogszabályok és belső rendelkezések

³⁵ A főiskola a rendszerváltás kezdete óta biztosította az oktatás folyamatosságát. Ezt jelzi, hogy az eltelt 7 év alatt összesen több mint 3 000 tisztet adott a rendvédelmi szerveknek. Az akkreditációs időszakban a képzés hároméves nappali tagozaton mintegy 760 fős és négyéves levelező tagozaton közel 1 700 fős hallgatói létszámmal valósul meg. Az 1993. szeptember 1-jén hatályba lépett felsőoktatási törvény nyomán az RTF másoddiplomás (egy-, illetve kétéves) levelező képzései kifutó jelleggel megszüntetésre kerültek. Az 1996/97. tanévben történt diplomaosztás pedig az utolsó mozzanata volt az átmenetileg indított hároméves másoddiplomás levelező képzésnek. 1997-től az RTF átalált a hároméves nappali tagozatos és a négyéves levelező tagozatos képzésre. Majd a mintegy négy évtizedet megélt főiskolai alapképzés a nappali tagozaton 2008-ban, a levelező tagozaton pedig 2009-ben befejeződött.

kodifikációját, jogharmonizációját követően a főiskola – hallgató – megrendelő viszonyrendszer példaértékű kialakítása és magas szinten való tartása.

Az oktatókkal kapcsolatos fő célkitűzések:

- Az oktatói létszám³⁶ optimalizálásával, az oktatók képzettségének, gyakorlati tapasztalatainak szinten tartásával, idegen nyelvi felkészültségének fejlesztésével, pedagógussá válásának intézményi elősegítésével, a tudományos képzés és minősítés lehetőségének támogatásával egy sokoldalú és magas fokú értékeket hordozó oktatói kar létrehozása és megőrzése.

Rá kell mutatni, hogy az RTF sem ekkor, sem később nem zárkózott el a katonai felsőoktatási intézményekkel való – egyenrangú partnerségen alapuló – kapcsolattól. Ez alapvetően a kapcsolódó témák közös kutatásaira, a tudományos minősítésben való részvételre és az egyes metodikák kölcsönös átadására kiterjedő együttműködést ölelte fel.

Az 1997/98. tanévben megtörtént az RTF intézményi akkreditációja. A MAB plénumának 1999-ben hozott határozata szerint az intézmény tovább folytathatja képzési és kutatási tevékenységét, mert az RTF valamennyi szaka sikerrel „vette” az akadályt. A szakok erős, illetve megfelelő minősítést kaptak a soron következő 2008/2009. tanévi programakkreditációig.

Pintér Sándor belügyminiszter úr RTF-en tartott évezred végi vezetői értekezletén a fentiekkel együtt – többek között – már jelenthettem azt is, hogy:

- A képzésben érintett rendvédelmi szervek országos parancsnokságaival az 1998-as év folyamán együttműködési megállapodásokat kötöttünk.
- Az RTF-en ebben az időszakban nyolc (bűnügyi, közrendvédelmi, közlekedési, igazgatásrendészeti, határrendészeti, büntetés-végrehajtási, vámigazgatási és vámnomozói) szakon³⁷ szerezhető felsőfokú szakképesítés.³⁸
- Az RTF működési köre a főiskolai alapképzés mellett kiterjedt a rendészeti alap- és alkalmazott kutatások végzésére, valamint 1998 tavasza óta a főiskolára viszhelyezett rendőrségi vezető- és továbbképzésre.

³⁶ Az akkreditáció idején az RTF főállású oktatóinak létszáma 156 fő volt, közülük 142 fő rendelkezett oktatói címmel. A tantestületben továbbá 7 fő nyelvtanár és 7 fő szaktanár dolgozott. Az oktatói címek megoszlása a következő volt: 10 fő főiskolai tanár, 22 fő docens, 72 fő adjunktus, 38 fő tanársegéd. Az oktatók sorában 128-an egyetemi, 28-an pedig főiskolai végzettséggel rendelkeztek. A főiskolán 19 fő tudományos minősítéssel rendelkező oktató (1 fő akadémiai doktor, 18 fő kandidátus) dolgozott. Az oktatók megoszlása alkalmazási jogviszonyok szerint 68 fő hivatásos és 88 fő közalkalmazott volt. Az oktatói kar stabilitást mutatott, létszámlhiány nem volt.

³⁷ Meg kell jegyezni, hogy a szakok száma tovább bővült. Még 1999-ben kormányrendelet született, amely biztosította – a rendőrség egyébként hosszú idő óta jelentkező képzési igényének teljesítéseként – a gazdaságvédelmi szak 2000-ben történő indítását. 2003-tól pedig katasztrófavédelmi, illetve 2006-ban magánbiztonsági szakkal bővült az RTF képzési kínálata.

³⁸ A képzés két tagozaton folyt. A nappali tagozaton 2880 órás (6 féléves) órakeretben, amelyhez hozzáadódott a képzési időszakot megelőző 5 hét időtartamú alapkiképzés, valamint az első és második év befejezését követő 1-1 hónapos kötelező szakmai gyakorlati idő. A levelező tagozaton 610 órás (8 féléves) keretben alakul véve kellett a diploma megszerzéséhez szükséges ismereteket közvetíteni a hallgatóknak.

- Az érintett időszakban összesen 61 témában folyt kutatás, amelyekből 20 témát a Rendészeti Kutatóintézet, 41 témát pedig a tanszékek gondoztak. A következő évi kutatási terv 102 téma kutatását irányozza elő.
- Tudományos fokozattal 16 főállású munkatársunk rendelkezett. Fokozat megszerzésére irányuló képzésben pedig 19 főállású személy vett részt.
- Kiadásra kerültek a főiskola minőségbiztosítási irányelvei, amelyekben alapvető követelményként fogalmaztuk meg, hogy az RTF-en folyó oktató- és nevelőmunka minőségének biztosításában elsődlegesnek kell tekintenünk a fenntartó és a rendvédelmi szervek szakmai követelményeit.

A rendszerváltozást követő második évtized történései

A 20. század utolsó évében megtörtént sikeres intézményi akkreditáció természetesen rámutatott azokra a hiányosságokra is, amelyek pótlására hosszabb-rövidebb határidő kitűzésével kötelezték a főiskolát. Az akkreditációra való felkészülés önmagában is feszített munkatempót kívánt. Annak tudata, hogy az RTF felsőoktatási intézmény maradhat, megnyugvást hozott ugyan a főiskolai közösség számára, azonban az előttünk álló feladatok vonatkozásában kisebb munkaterhelésre a 21. század küszöbére érve sem számíhattunk. A felsőoktatási létből fakadó mindennapi feladataink mellett számos tennivalónk adódott az irányító főhatóság által – jogszabályokból eredő jogosítványaik érvényesítése érdekében – meghatározottaknak való megfelelés miatt is. A BM feladatszabása és a Magyar Akkreditációs Bizottság határozata alapján a sikeres akkreditációt követően feladattervet adtam ki a meghatározottak eredményes végrehajtása érdekében. E feladatokat az RTF kollektívája időarányosan teljesítette. Így többek között:

- A nappali és a levelező tagozatok első évfolyamain már korszerűsített tanterv alapján végeztük az oktatómunkát.
- A tantervben meghatározott, illetve a tanórarenden kívüli speciális kollégiumokkal és tájékoztatókkal a képzés időtartamát és a hallgatók napi elfoglaltságát felemeltük. A hallgatók terhelésének további fokozását eredményezte, hogy a tanórák időtartamát 45 percre emeltük.
- Az idegennyelvi képzés hatékonyságát tovább fokoztuk. A záróvizsgára bocsátás feltétele a szakmai anyaggal bővített, „C” típusú, középfokú nyelvvizsga letétele lett.
- Elemeztük az euroatlanti integrációhoz való csatlakozásból eredő követelmények, ismeretek megjelenését a főiskola irányító és képzési dokumentumaiban. A levont következtetések alapján kiegészítettük a főiskola küldetésnyilatkozatát, fejlesztési stratégiáját. Tantárgyainkat a szükséges európai uniós, illetve NATO-val kapcsolatos témákkal, kötelező és ajánlott irodalmakkal kiegészítve, szakonként eltérő mélységben mindkét tagozaton és minden évfolyamon oktattuk.

- A BM Oktatási Főosztályával – később Főigazgatóságával³⁹ –, továbbá a képzésben érdekelt rendvédelmi szervek országos vezetőivel és más képviselőivel a főiskola vezetése folyamatos, illetve rendszeres kapcsolatot tartott. Az együttműködést egyebek között például a közös kutatások elvégzésére, az oktatásban és vizsgáztatásban való közreműködésre, az oktatói állomány szakmai továbbképzésére, a hallgatók szakmai gyakoroltatására, a hallgatói létszám kialakítására is kiterjesztettük.
- Több jogi karral (PTE ÁJK, ME ÁJK, SZTE ÁJK, ELTE ÁJK) és az Államigazgatási Főiskolával alapos előkészítést követően megkötöttük a közös, tudományos kutatások, átoktatások, oktatásmódszertani tapasztalatok cseréjét és a folyamatos információáramlást célzó együttműködési megállapodásokat.
- Megvizsgáltuk a Zrínyi Miklós Katonai Akadémiából 1996-ban Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemmé vált intézménnyel való együttműködés lehetőségét.⁴⁰
- Létrejött az RTF Tudományos Tanácsa, amely hatékonyan segítette a főiskola vezetésének és Főiskolai Tanácsnak a tudományos élet irányítására vonatkozó döntéseit. Az oktatói kar minőségi mutatóinak javítása, tekintélye növelése érdekében is fokoztuk a tudományos tevékenységet. Az oktatók publikációs aktivitása növekedett. 2003-ig újabb 13 fő tudományos fokozatot szerzett főiskolai tanárral növekedett a minősített oktatók száma.
- Az RTF tudományos munkáját illetően kedvező, marketingorientált szemléletváltozás volt tapasztalható. A rendszerbe állított fejlesztési csoport egyre növekvő

³⁹ A BM e szervezeti egységének alá-fölé rendeltségi viszonyával összefüggő, későbbi ellentétes döntések nem annyira az irányító főhatóság koncepciótlanságát, mintsem inkább azt jelezték, hogy a minél hatékonyabb feladatellátás érdekét szem előtt tartva próbálták azt pozicionálni. Ugyanis az IRM illetéke 2007 decemberében tájékoztatta az RTF rektorát, hogy az Oktatási Főigazgatóság integrálódik a Rendőrtiszti Főiskolába, az irányítási jogkör a rektorhoz kerül. Az intézkedési tervet az IRM minisztere 2008 májusában jóváhagyta. Majd a korábbi döntéstől eltérve 2008 decemberében arról tájékoztatták a rektort, hogy az Oktatási Főigazgatóság mégsem integrálódik a Rendőrtiszti Főiskolába.

⁴⁰ A honvédelem stratégiai felülvizsgálata keretében már nem először vetődött fel a ZMNE és az RTF integrációjának kérdése. A rendszeresen visszatérően, ismételten „felmelegített” kérdésben – ZMNE és RTF integrációja – a tudomány jeles képviselői is állást foglaltak. Így például az RTF rendszertani platformjáról – a rendszertudományokról, valamint a jogi és igazgatási képzési területéről – Korinek László úgy fogalmazott, hogy egyre inkább a civil társadalomhoz és a közigazgatáshoz kell közelítenünk. Katona Géza szerint pedig: a hadtudományokat és a rendszertudományokat – bár az előbbiek táborából sokan megkísérlik – tilos összemosni, mert beláthatatlan következményekkel járhat. Meggyőződésünk szerint a honvédség, illetve a rendészeti szervek alkotmányos jogállása, eltérő rendeltetése és feladatrendszere, az általuk alkalmazott eszközök és eljárások, a tisztekkel szemben támasztott követelmények és elvárások a „fegyveres erő”, illetve a „rendvédelmi szervek” tisztjeinek tudat- és érzésvilágában objektíven és szükségszerűen létező különbségeket, eltérő identitástudatot, mentalitást, szakmai és vezetői felkészültséget igényelnek, követelnek. Az RTF-nek mindezekre való tekintettel, mindenekelőtt és döntően a jogász- és az igazgatási képzéssel meglévő kapcsolatait kell megőriznie és fejlesztenie. Ezzel együtt a ZMNE sorozatosan visszatérő, támadólagos kezdeményezéseire az RTF továbbra is konstruktív és korrekt partnerséget ajánlott és várt a ZMNE-től. Bírva a BM vezetésének támogatását, határozott álláspontunk volt, hogy az RTF a jövőben is a belügyminiszter közvetlen felügyelete alá tartozó, autonóm felsőoktatási intézményként, maradéktalanul megfelelően az eurokompatibilitás követelményeinek, saját alapjain továbbfejlődve működjék. Kiemelem és nyomatékosan hangsúlyozom, hogy az NKE megalakulásával – ezt az elmúlt évek egyértelműen igazolják – a két „egyenrangú” Kar (HHK és RTK) együttműködése partneri és a képzés valamennyi területén példamutató.

hatékonysággal látta el a kutatásszervezési, a hazai és nemzetközi kapcsolatfejlesztési és pályázati feladatokat.

- A rendvédelmi szervezetekkel való kutatási együttműködés kiszélesítésével növeltük a főiskola által kutatott témák számát, ezen belül az alkalmazott kutatások arányát.
- Felértékelődött az RTF Tudományos Diákköri Tanácsának – mint a főiskola tudományos diákkörei vezetőinek konzultatív tanácskozó testületének – szerepe, különösen az országos diákköri vetélkedőkre felkészülés időszakában.
- A nemzetközi folyamatokhoz kapcsolódva külföldi partnerek (ILEA, KERA, AEPC, PFA, LSOP) támogatásával kezdeményeztük a rendvédelem tudományelméleti alapjainak, elveinek, strukturális és tartalmi elemeinek fogalmi tisztázását, tudományrendszertani helyének kijelölését.
- Az oktatók publikációs lehetőségeinek kiszélesítése, a kutatási eredmények oktatásba való bevitelének felgyorsítása érdekében újraindítottuk a korábban gazdasági okokból szünetelő főiskolai periodikáinkat, az *Új Rendészeti Tanulmányokat* és a *Főiskolai Figyelőt*, valamint bevezettük a felsőoktatási intézményekben rendszeresített „Acta” mintájára a *Rendvédelmi Füzetek* kiadványt, illetve a *Magyar Rendészetet*.
- A felsőoktatásban követelményként meghatározott minőségbiztosítás keretében megtörtént a teljesítménymérés helyzetfelmérése, elemzése, illetve a tapasztalatok alapján továbbfejlesztettük az oktatói teljesítmények mérési, minősítési elveit, módszertanát.
- Az RTF Tanácsa elfogadta a nevelési célok elérése érdekében kidolgozott nevelési programot.
- A polgári pályázók első tanévet követő hivatásos állományba vétele erősítette a hallgatók kötődését az adott szakhoz, az adott megrendelőhöz és a főiskolához is, kedvező feltételeket teremtett a gyakorlatias tisztképzéshez, azon belül a parancsnoklási készség fejlesztéséhez, a tudat- és magatartás-formáláshoz.⁴¹
- A tantervbeni módosulásokkal és a hangsúlyeltolódások révén a korábbinál nagyobb szerepet kapott a képzésben a parancsnoki munkára történő felkészítés – a büntetés-végrehajtási és a határrendészeti szakokhoz hasonlóan – a rendőri szakokon is (különösen a közrendvédelmi és a közlekedésrendészeti szakon).
- A gyakorlati foglalkozások számának növelésében, a gyakorlatias módszerek alkalmazásában, illetve a szakmai szervek lehetőségeinek jobb kihasználásával is kifejezésre jutott az a törekvés, hogy az RTF ne csak „ügyintézőket”, hanem

⁴¹ E tanulmány által tárgyalt időszakban egyébként „változatos” képet nyújtott a hallgatói jogviszony, illetve ennek változásai. A részletekbe nem bocsátkozva, a következőket jegyzem meg. A levelező munkarendben tanulók – tekintettel arra, hogy nem a polgári életből kerültek az RTF-re – alapvetően hivatásos állománybeliek voltak. Ez jellemző volt a „zártpályás” beiskolázású szakok nappali tagozatos hallgatóira is. Egyéb vonatkozásban pedig (döntően polgári pályázók esetén) az eltelt mintegy húsz év alatt – itt nem részletezendő okok, illetve szabályozók mentén – megjelent az ösztöndíjas, próbaidős hallgatói jogviszony is. Magam is osztom azt az álláspontot, miszerint komoly vívmányként értékelhető az erre nyitott szakokon a nappali munkarendben tanuló hallgatók – később, már az NKE időszakában történő – kettős jogállásának a bevezetése.

munkatársaik tevékenységét is tervezni, szervezni, ellenőrizni, segíteni, irányítani tudó, értük felelősséget vállalni képes vezetőket, parancsnokokat képezzen.

Feldolgoztuk a BM hároméves fejlesztési koncepcióját, és ez, illetve a főiskola korábban elfogadott küldetésnyilatkozata és fejlesztési stratégiája alapján véglegesítettük az RTF hároméves fejlesztési koncepcióját.

A BM 2003-ban elrendelte az RTF átfogó ellenőrzését. A 2005-ös visszatérő ellenőrzés megállapította az átfogó ellenőrzés alapján készített intézkedési tervünkben foglaltak időarányos végrehajtását.

Az uniós csatlakozásunkat megelőző években már hazánkban sem lehetett kérdés, hogy a rendészeti tisztképzés feladataira jelentős hatást gyakorol az, hogy Európa egysülésének folyamatában a nemzeti szempontok veszíthetnek a jelentőségükből, s egyre inkább számítani lehet az európai dimenzió érvényesülésére.

2004. május 1-jén hazánk az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, de az RTF egyetemmé válása szempontjából is több kiemelkedő fontosságú esemény történt. Már ebben a hónapban „felpörögtek” az események. Az RTF Tanácsa május 12-én elfogadta *A Bolognai Folyamat adaptációja az RTF-n* című előterjesztést. Május 14-én pedig felterjesztettük a MAB-nak – bírva a BM és a megrendelő szervek támogatását – a felsőoktatási alapszakokhoz szükséges szakalapítási beadványt. A MAB a 2004. szeptember 29-én hozott határozataival támogatta a bünygyi igazgatási, illetve a rendészeti igazgatási alapszak képzési és kimeneti követelményeinek (a szakalapításoknak) az engedélyezését.⁴²

Az RTF mint gesztor háttérintézmény bázisán május 24-én – több tagozattal – megalakult a Magyar Rendészettudományi Társaság (MRTT).⁴³ Az MRTT megalakulásával néhány év előkészítő munkája érett be. Újabb néhány év múlva további – jelentős – adósság törlesztésére került sor a rendészet(tudomány) felé. Az MRTT főtitkára „rendészet-tudományi bizottság” létrehozására – az MTA elnökének, főtitkárának és a IX. Osztály elnökének – benyújtott javaslata meghallgatásra talált. 2007-ben létrejött az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya Rendészettudományi Bizottsága (2012-től Állam- és Jogtudományok Bizottsága Rendészeti Albizottsága).⁴⁴ Az RTF 2005. évi kutatási tervének összeállításakor már messzemenően figyelmet kaptak az MRTT kutatási elképzeléseiben szereplő projektek.

Kiemelést érdemel, hogy 2005-ben az RTF Rendészeti Vezetőképző, Továbbképző és Kutatóintézete átszervezéssel a BM Oktatási Főigazgatóság irányítása alá került.

⁴² Ezek birtokában az RTF Tanácsa 2005. februárban elfogadta, majd ezt követően benyújtottam a felsőoktatási alapképzési szakok 2006/2007. tanévtől történő szakindítási kérelmét. A képzés a nappali tagozaton hároméves, a levelezőn négyéves. Bünygyi igazgatási alapszak szakirányai: bünygyi nyomozó, gazdaságvédelmi nyomozó, pénzügyi nyomozó szakirány. Rendészeti igazgatási alapszak szakirányai: büntetés-végrehajtási, határrendészeti, igazgatásrendészeti, katasztrófavédelmi, közlekedésrendészeti, közrendvédelmi, vám- és jövedéki igazgatási szakirány.

⁴³ Elnöknek Korinek László akadémikus, főtitkárnak Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy lett megválasztva.

⁴⁴ Nem szabad megfélekedezni Szabó András akadémikus, alkotmánybíró – a rendészettudomány (rendőrtudomány) akadémiai befogadása, elismertetése érdekében végzett – tevékenységéről, elévülhetetlen érdemeiről.

Az évtized közepére a társadalom életére jelentős hatással lévő folyamatok, többek között a globalizáció, a jogharmonizációs kötelezettségek, a nemzetközi szervezett bűnözés fokozatos térhódítása, új bűnözési formák (például kiberbűnözés) megjelenése jelentős kihívást támasztottak – nem csak a honi – rendvédelmi szervezetek elé. Ezek egyúttal meghatározták azokat a főbb kérdéseket, fejlesztési irányokat, amelyekre a rendészeti felsőfokú képzésnek adekvát válaszokat kellett adnia.⁴⁵

V.

2015. július 31-én lejárt második főigazgatói ciklusom. Az RTF irányítását a főigazgatói beosztásra kiírt pályázat nyerteseként – korábban nyolc évig az RTF főigazgatójának oktatási helyettese – Sárkány István r. dandártábornok (később: r. vezérőrnagy) úr vette át. Az új főigazgató (majd főiskolai rektor) megújuló energiával vetette bele magát a soron következő feladatok elvégzésébe. Erre szükség is volt, hiszen – amint erre korábban már utalás történt – a bolognai folyamatból adódó kötelezettségek értelmében, a korábbiaktól eltérően, 2006-tól (felmenő rendszerben) a rendészet területén már a korszerű – lineáris és többciklusú – felsőoktatási tevékenységet folytató intézmény irányítása vált feladat-tá.⁴⁶ A korábbi értékek megőrzése mentén a továbblépés, egyúttal a minőség biztosítása komoly kihívást jelentett. Az előttünk sorjázó tennivalók komoly felelősséget róttak úgy az RTF vezetésére, mint állományára. A Bologna-kompatibilitás intézményi megvalósításának folyamatát a soron következő években sem lehetett fékezni.

A rendészeti vezető mesterképzés dokumentációi az RTF illetékes fórumait „megjárva”, az előírt eljárásrendben felterjesztésre kerültek a MAB-hoz. Ennek nyomán 2006 júniusában az RTF megkapta a MAB támogatását a rendészeti vezető mesterszak létesítésére.⁴⁷ Az IRM minisztere pedig még ez év (2006) decemberében ellenjegyezte az RTF „új” alapító okiratát, ennek nyomán az RTF mint felsőoktatási intézmény megkapta a működési engedélyt.

⁴⁵ A legfontosabbakat kiemelve: folyamatos feladat a tantervek változó igényeknek megfelelő felülvizsgálata, aktualizálása, az oktatásmódszertan fejlesztése, a rendőri cselekvés tanának (a rendőrtudományoknak) folyamatos, magas színvonalú, nemzetközileg is elismert, a gyakorlatban hasznosítható eredményeket felmutató művelése.

⁴⁶ Az EU-kompatibilis rendészeti felsőoktatás első képzési főciklusában, az alapképzésben felsőoktatási alapfokozatot (BA) és felsőfokú rendészeti szakképzettséget lehet szerezni. Az erre épülő második képzési főciklus, a mesterképzés, mesterfokozatot (MA) és az azt igazoló rendészeti mesteroklevelet biztosít. A bolognai rendszerű képzésben a korábbi bűnügyi nyomozó, gazdaságvédelmi nyomozó és pénzügyi nyomozó szakok a *Bűnügyi igazgatási szak* szakirányaivá váltak, a *Rendészeti igazgatási szak* szakirányaivá pedig a korábbi büntetés-végrehajtási, a határrendészeti, az igazgatásrendészeti, a katasztrófavédelmi, a közlekedésrendészeti, a közrendvédelmi és a vámigazgatási szakok váltak. Még 2005 decemberében engedélyezte a MAB a rendészeti igazgatási alapszak biztonsági szakiránnyal való kiegészítését, egyúttal az RTF-n történő indítását. A szakirányokon 2006/2007. tanévtől kezdődhetett a képzés. A BA-szakokon megszerezhető képesítések (a választott szakirányra utalva): bűnügyi igazgatási szervező, rendészeti igazgatási szervező. Az alapképzésben megszerzett képesítés birtokában a végzettek hivatásos tisztként, köztisztviselőként vagy közalkalmazottként kezdhették meg szolgálatukat.

⁴⁷ Amelynek 2008/2009. tanévi indításának engedélyezéséről 2007 júniusában adott tájékoztatást a MAB.

Az RTF Szenátusa 2007 tavaszán tárgyalta, majd elfogadta a kriminalisztikai szakértő szakirányú továbbképzési szak kimeneti követelményeit, tantervét és képzési programját, illetve még ez év őszén elindította az igazságügyi szakértő szakirányú továbbképzési szakon is a képzést. Ebben az időszakban döntött arról az RTF Szenátusa, hogy nem indul a bűnügyi vezető, valamint a közbiztonsági vezető szakirányú továbbképzési szak.

Annak ellenére, hogy az RTF feszített ütemben működve, a főiskolai alaptevékenységét meghaladó feladatokat felvállalva élte mindennapjait, mintegy kontrasztként az IRM döntése nyomán – az intézmény munkahelyi légkörét negatív irányban befolyásolva – létszámcsoökkentést kellett végrehajtani.⁴⁸

A MAB elnöke 2007 nyarán értesítette az RTF vezetését, hogy a második intézményi akkreditáció lefolytatásához szükséges beadvány legkésőbbi benyújtási határideje 2009. január 31.⁴⁹

Az a tudat, hogy 2008 őszétől indíthatjuk a rendészeti vezető mesterképzési szakot, újabb lendületet adott. Az RTF Szenátusa már 2008 májusában döntést hozott arról, hogy meginduljanak az előkészületek, és a szükséges dokumentációk birtokában beadvánnyal forduljunk a MAB-hoz, immáron a második MA-szak, a bűnmegelőzési menedzser mesterszak létesítését kérvényezve.

Nem állhattak le ugyanakkor az RTF fent jelzett, második akkreditációjának előkészítésével összefüggő munkálatok sem. Mondanom sem kell, hogy a felkészülés nemcsak az RTF vezetésére, de teljes személyi állományára jelentős többletfeladatot rótt most is, akárcsak az első körös megmérettetés idején.

A 2008/2009-es tanévben sorra került MAB-értékelés gyakorlatilag az RTF felsőoktatási portfóliójában akkor szereplő valamennyi képzési formára, így az alapképzési (BA-) szakjainkra, valamint a kriminalisztikai szakértő szakirányú továbbképzési szakunkra is kiterjedt.

Az RTF életében – napjainkig ható – jelentős eseményként tartható számon, hogy 2008. december 1-jén, a rendészettudományok területén a legelső szak kollégiumi formában működő elitképző műhelyként megalakult a Szent György Szakkollégium, amelynek névválasztása már önmagában is kifejezte a rendvédelem mindenkori célját. A Szakkollégium fő tevékenységét a bűnügyi tudományok, valamint a társadalomtudományok rendvédelemhez kapcsolódó ágazatainak művelése alkotja, és többek között publikációk

⁴⁸ 2007. január 1-jétől az RTF addigi 289 fős létszámát 233 főre kellett csökkenteni. A 2006/2007. tanévben az RTF 121 főállású oktatója 15 szervezeti egység (tanszék, illetve intézet) keretében végezte oktatói-kutatói tevékenységét. Kilencen habilitáltak, tudományos fokozattal 21-en rendelkeztek, ennek megszerzésére pedig 26-an aspiráltak.

⁴⁹ A MAB 2007. év eleji újjáalakulását követően bejelentették a felsőoktatási intézmények akkreditációs eljárásával kapcsolatos változtatásokat. Mint a MAB állam- és jogtudományi szakbizottságának tagja magam is egyetértettem azzal, hogy szükségessé vált a felsőoktatási intézmények minőségi kritériumainak felméréséhez, a működésüket érintő javaslat felelősségteljes megtételéhez a korábbinál differenciáltabb, a valós állapotok bemutatását, megismerését tényszerűen biztosító metódus bevezetése. Ennek alapján különválik az intézményi akkreditáció, amely a szervezet működését hivatott értékelni, illetve a programakkreditáció, amelynek során a képzés kerül értékelésre.

és plakátok készítésében, tanulmányi versenyek, vetélkedők, konferenciák és workshopok szervezésében ölt testet.⁵⁰

A 2002–2003-as évektől előkészített, majd 2006-ban beindult bolognai rendszerű képzés gyümölcse 2009-re – részben⁵¹ – beérett. Az évenként júniusban esedékes – hagyományosnak mondható – RTF-en tartott diplomaosztón, majd a budai várban rendezett tisztavató ünnepségen vehették át először okleveleiket, illetve tehettek tiszti fogadalmat végzőseink az európai uniós követelményeket adaptáló, azokra is figyelemmel folytatott felsőoktatási alapképzésben. A kriminalisztikai szakértő szakirányú továbbképzési szak végzősei is átvehették – első alkalommal – ez év elején okleveleiket.

Az ezredforduló első évtizedének végére – egyetemi karrá válásunk előtt két évvel – a második körös akkreditációs beadványunkhoz képest nyolc fővel csökkent oktatói létszám⁵² mellett is biztosak voltunk abban, nem csupán megalapozatlan vágyakozás részünkről, hogy az RTF saját alapjain fejlődve, megfelelő minőséget garantálva, önállóságát megőrizve a magyar felsőoktatási térrénum egyetlen rendvédelmi felsőfokú ismereteket nyújtó főiskolája maradhat a jövőben is.

Az előbbi bizakodásunkat megerősítette a 2010-ben történt kormányváltást követő belügyminiszteri elvárás, amely az RTF augusztusban jóváhagyott alapító okiratában öltött testet. A BM vezetése ebben egyértelművé tette, hogy fenntartónk továbbra is felsőfokú oktatási intézményként számol az RTF-fel. A főiskolával szemben támasztott elvárások egyrészt a lineáris, többciklusú képzés kiteljesítését (vagyis a már működő BA-szakok, illetve MA-szak, majd szakok mellé a doktori képzés bevezetését is) határozták meg. Másrészt előírták a felsőfokú végzettséget nem biztosító képzések, így többek között a felsőfokú szakképzés, a szakirányú továbbképzés folytatását, illetve a rendészeti szakvizsgáztatást.

Annak ellenére, hogy az év második felében már szárnyra kaptak olyan híresztelések, hogy az RTF összevonásra kerülhet más felsőoktatási intézménnyel, az oktató-nevelő és kutatómunka a rendes mederben folyt. Az év végén napvilágot látott – a tanulmány elején már hivatkozott – 1278/2010. (XII. 15.) számú kormányrendelet december 15-i hatálybalépése azonban egyértelművé tette a helyzetet. Nem állíthatom, hogy az RTF állománya körében osztatlan lelkesedést váltott ki a kormányrendeletből következő jövőkép. Azt azonban tapasztalhattuk, hogy a főiskola személyi állományának többsége – a meghatározott feladatok elvégzésére biztosított rövid határidőkre tekintettel is – a rendszerváltozás óta immáron nem először – „magasabb sebességfokozatra” kapcsol. Bizonyossá vált, hogy a 2011. év a felsőfokú oktatásból adódó rutinfeladatok ellátásán túl egy legalább ugyanolyan nagyságrendű kihívással – nevezetesen az RTF Nemzeti Közszolgálati Egyetembe integrálásának előkészítésével – szembesít bennünket.

⁵⁰ Említést érdemel, hogy a Szakkollégiumnak jelentős közösségteremtő, építő szerepe is van, amelyet a megalakulásától kezdve mint a Szakkollégium elnöke örömmel kísérhetek figyelemmel.

⁵¹ Azért csak részben, mert MA-szakjaink közül a rendészeti vezetőképző mesterszakon ekkor még csak az első tanévet zártuk.

⁵² Az RTF állományába 108 főállású oktató tartozott. Közülük: egyetemi tanár 7 fő, egyetemi docens 1 fő, főiskolai tanár 12 fő. A kvalifikációk: MTA doktor 3 fő, habilitált doktor 12 fő, tudományos fokozatos 29 fő.

Az RTF mint a honi felsőoktatási rendszer integráns része, önálló létének „utolsó” évében is eleget tett hivatásának, és maradéktalanul ellátta a reá háruló fejlesztési, oktatási, nevelési, kutatási, tudományos, illetve nemzetközi kötelezettségeiből adódó feladatait.⁵³

2011 júniusában a jövőendő egyetemi karok képviselőiből létrejött és megkezdte működését az NKE Ideiglenes Szenátusa (ISZ), amely elfogadta működési szabályzatát, valamint az év végéig szóló feladat- és ütemtervét.⁵⁴

A Belügyminisztériumban 2011. július 1-jén sor került az RTF 40 éves jubileumának megünneplésére, majd másnap a budai várban megtörtént az RTF nappali tagozatának utolsó nyilvános tisztavatási ünnepe.

Az év második felének időszaka – az oktatási feladatok ellátása mellett – természetesen már koncentráltan az egyetemi integrációra való felkészülés jegyében telt el.

Sűrűn követték egymást az ISZ ülései. A megalakuló egyetem működésének megkezdéséhez szükséges legalapvetőbb dokumentumok, illetve személyi döntések születtek meg ebben az időszakban. A határozatok sorából kiemelem, hogy elfogadásra került az NKE

- Alapító Okirata (amely felterjesztésre került a Fenntartói Testület felé),
- Szervezeti és Működési Szabályzata, valamint a Foglalkoztatási Szabályzat,
- Felvételi Szabályzata,
- Doktori és Habilitációs Szabályzata,
- Tanulmányi és Vizsgaszabályzata.

Az ISZ 2011. november 10-i ülésén megválasztásra került az NKE első rektora, Patyi András egyetemi tanár személyében.

Jelen tanulmány a címe (és a szerző szándéka szerint is) a rendszerváltozástól az egyetemmé válásig terjedő időszakot – a terjedelmi korlátok között – átfogva kíván képet nyújtani az RTF által megtett útról. Amint írásom elején utaltam rá, erre a képre az intézményben tevékenykedő, a folyamatokat közvetlenül átélő személy látásmódja óhatatlanul rányomja a bélyegét. Mivel elfogadom és egyetértek vele, idézem Virányi Gergely ny. hőr dandártábornok úr, az NKE első oktatási rektorhelyettesének gondolatait. Eszerint:

„Emelt fővel megállapíthatjuk, hogy az RTF az 1971–2011 közötti négy évtizedben betöltötte rendeltetését, megfelelt a vele szemben támasztott követelményeknek. Egyrészt a felsőfokú képesítésű rendőr, határőr, büntetés-végrehajtási, katasztrófavédelmi és pénzügyőr szakemberek képzésének meghatározó színterévé vált. Másrészt hozzájárult a nemzetközi, valamint hazai mércével megmért és elismert »rendészeti szakértelmiség« kialakulásához, megerősödéséhez. Harmadrészt (maga, majd jogutód intézménye, az NKE Rendészettudományi Kara) kizárólagos felhatalmazást nyert a rendészeti felsőoktatásban és tisztképzésben az állami és szakmai felsőfokú képesítés, illetve az azt tanúsító oklevél kiadásához, s betölti a hazai felsőoktatásban az őt joggal megillető helyét és szerepét.”⁵⁵

⁵³ A 2011. évben az RTF több országos jelentőségű rendezvénynek is helyet adott. Így például a Széchenyi-hegyen került megrendezésre a XXX. Jubileumi OTDK Had- és Rendészettudományi Szekciója, a Bűnügyi Oktatók Találkozója (a BOT), illetve a Rendészeti Ágazat Doktoranduszainak III. Országos Fóruma.

⁵⁴ Az elnöke: Sárkány István, az RTF rektora. Az RTF-ről megválasztott tagjai: Blaskó Béla, Freyer Tamás, Juhász Zoltán, Ruzsonyi Péter, Szedres László, Virányi Gergely.

⁵⁵ Virányi Gergely: *Határőrizeti és határrendészeti tisztképzés 1903–2011*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 479.

Egyetemmé válásunk utolsó (utáni) akkordja

Az ISZ 2012. június 27-i ülése elfogadta az *Intézményfejlesztési Tervről (2012–2015)* című előterjesztést (IFT), amely rögzítette, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetem 2012. január 1-jén jött létre a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Budapesti Corvinus Egyetemből kiváló Közigazgatás-tudományi Kar és a Rendőrtiszti Főiskola átalakulásával, a felsőfokú közzolgálati szakemberképzés bázisintézményeként, az érintett intézmények általános jogutódjaként. Az IFT meghatározta a jogelőd intézmények átalakulásának célját: a közzolgálaton belül a honvédelem, a polgári közigazgatás, a rendészet és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományában a hivatástudat és a szakértelenség erősítése az összehangolt és tervezett utánpótlásképzésen, a közzolgálati felsőfokú szakemberképzés pedig egységes intézményi bázison alapuljon. A létesítés tekintetében kiemelt cél, hogy az egyetem az érintett hivatásrendek erősségeinek kiemelásával, az erőforrásokkal hatékonyan gazdálkodva működjön, továbbá meghatározó szerepet játsszon az életpálya- és előmeneteli rendszerben egyaránt. Hangsúlyt kapott, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozása a kormányprogram több célkitűzéséhez kapcsolódik. A magyar állam tekintélyének helyreállítása, a közbiztonság és a törvényes rend erősítése a közigazgatás és a közzolgálat személyi állományának elkötelezettségén és szakmai felkészültségén alapul. Az IFT kiemelte, hogy elkészítése a működési hatékonyság fokozását célozza. A megfogalmazott célok lehetőséget biztosítanak a korábban létrejött szervezet hatékonyságának növelésére és az alapvető infrastrukturális lemaradások megszüntetésére. Az IFT a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, a Kormányzati Személyzeti Stratégia célkitűzéseire és a nemzeti felsőoktatás fejlesztéspolitikai irányaira alapozott.

A Rendőrtiszti Főiskola tehát – Rendészettudományi Karrá válva – a jövőre nézve megkapta a bizalmat a Kormánytól. Minden jel arra utalt, hogy az RTF megfelelően pozicionált karként a Nemzeti Közzolgálati Egyetembe való bekerülésével csak nyerhet. Egyebek mellett stabilabb, kiszámíthatóbb jövőt, magasabb szintű társadalmi elfogadottságot, ennél fogva szélesebb körű hallgatói érdeklődést és színvonalasabb értékteremtő képességet.

Az állomány jelentős része – különös tekintettel arra, hogy az RTF az integrációban a többi karral egyenlő partnerségi helyzetbe került – optimizmussal tekintett a változásra. Reméltük, hogy nemcsak táblacsere történt főiskolánk bejáratánál, hanem élve a lehetőséggel rászolgálunk a bizalomra is. Hogy sikerült-e, hol tartunk ma? Ez már egy másik tanulmány témája lehet.

Felhasznált irodalom

Virányi Gergely: *Határőrizeti és határrendészeti tisztképzés, 1903–2011*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/13022>

Jogszabályok

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról
1996. évi XLV. törvény a katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról
2011. évi XXXVI. törvény a Nemzeti Közszerológati Egyetem létesítéséről
2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszerológati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
1278/2010. (XII. 15.) Korm. sz. határozat a Nemzeti Közszerológati Egyetem létrehozásáról

Egyéb dokumentumok

- A MAB 1997/4/XV/1. sz. határozata
A rendészeti felsőoktatás korszerűsítésének koncepciója (tervezet) (1994. május)
Az ISZ jegyzőkönyvei (2011. júniustól 2012. júniusig terjedő időszak)
Az RTF-parancsnok 15-1000/0012/035/95. sz. előterjesztése Vidus Tibor vezérőrnagynak, a Nemzetbiztonsági Hivatal főigazgatójának (1996. január 17.)
Előterjesztés a Rendőrtiszti Főiskola (RTF) munkájáról (1996. október 15.)
Emlékeztető. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Közigazgatási Államtitkárság (2010. július 6.)
Intézkedés az intézményi akkreditációs eljárásra történő felkészülés feladatainak végrehajtásáról (1996. május 9.)
Magyar Bálint művelődési és közoktatási miniszter 49.374/f/996-XIII. sz. átirata (1996. március)
Megállapodás Vidus vezérőrnagy és az RTF parancsnoka között (tervezet) (1996. május)
Összefoglaló beszámoló jelentés a Rendőrtiszti Főiskola 1994. évi munkájáról (1994. december 18.)

Ajánlott irodalom

- 20 éves a Rendőrtiszti Főiskola. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 1991.
Budaházi Árpád (szerk.): *Jubileumi Évkönyv. 40 éves a Rendőrtiszti Főiskola. 1971–2011.* Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2011.
Czéh György (szerk.): *Tények és képek a rendőrtisztképzés történetéből.* Budapest, BM Könyvkiadó, 1988.
Illés György (szerk.): *Jubileumi Évkönyv. 30 éves a Rendőrtiszti Főiskola. 1971–2001.* Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2001.
Tóth Nikolett Ágnes (szerk.): *45 éves a rendészeti felsőoktatás.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/6926>

Vákát

„Rendőr, hogyha baj van, ugye megvédsz?”¹ – rendőrség és rendszerváltás

Absztrakt – Írásomban a rendszerváltás és rendőrség kapcsolatát elemzem korabeli sajtóforrások és szakcikk alapján. Bemutatom a rendőrség állapotát az átmenet éveiben, és azt, milyen új problémákkal kellett szembenéznük. A romló közbiztonságot, új bűnözési formák megjelenését, azt, hogy milyen válaszokat talált a szervezet az 1990-es évek közepére.

Bevezetés

Ha az 1980-as évekre gondolunk, alapvetően két képünk van, amely a rendőrséggel kapcsolatos: az egyik a biztonságérzet. Az még olyan világ volt, amikor reggel a szállítók lerakták a boltok elé a friss kiflit és tejet, és azt nem vitte el senki. Ez az alapvető biztonságérzet a rendszerváltással elveszett: az udvaron vagy nyitott földszinti erkélyen szárított ruhákat ellopták, egyre többen kényszerültek rácsot csináltatni földszinti ablakaikra. Másrészt az 1980-as évekre jellemző a „kádárkolbászos”,² az első tüntetéseken jelen levő, félelmet keltő rendőr alakja. Aki bármikor, bárhol igazoltathat. Makk Károly filmjében, az *Egymásra nézve* című alkotásban az igazoltató rendőr azt mondja: „nem vagyunk mi Amerikában”, és ez bizony így is volt. De előfordult olyan is, hogy a *Fekete Lyuk* nevezetű alternatív szórakozóhelynek saját rendőre volt, a Kalapos becenevű, közkedvelt figura, akit a hely vezetője, Nagy Gyula kért meg arra, hogy biztosítsa a rendet. Mint láthatjuk, színes volt a paletta.

Jelen írásban elsősorban sajtóforrások alapján áttekintem, hogyan alakult át a rendőrség szolgáló és védő szervezetté 1989-től. Milyen új kihívásokkal kellett szembenéznie a rendőröknek a demokratikus rendszerben? Hogyan tűnt el a gyűlölt kádárkolbász, mi volt a *Szolgálok és védünk* jelszó háttere, milyen volt a rendőrnők helyzete?

Mielőtt a rendszerváltás átalakulásának utánajárok, nézzük meg, mi volt a helyzet a szocialista időszakban! Ennek felidézéséhez a televíziós *Kék fény* bűnügyi műsort hívom segítségül, amely meghatározó szerepet játszott a korszak bűnügyi diskurzusában.

Kék fény

A műsor, amelynek említésekor senki sem marad közömbös: vagy nosztalgikusan emlékeznek rá vissza, vagy kritizálják Szabó Lászlót, a műsor fekete bőrkabátos, elsötétített szemüvegű vezetőjét. Talán azért, mert keményvonalasan képviselte a szocialista időszak

¹ Görbe Nóra dala a *Linda* című bűnügyi sorozatban (Bornai Tibor – Görbe Nóra: *Mennyből a rendőr*).

² Az 1980-as évek tüntetői hívták így a gumibotot.

igazságszolgáltatási politikáját. Ez volt az egyetlen bűnügyi magazin: aki bűnügyek felderítésének izgalmára vágyott, annak más televíziós lehetősége nem volt 1965–1989 között. A műsorhoz a Belügyminisztérium illetékesei szállították az anyagot. A műsor alapján Szabó László köteteket is megjelentetett a leghíresebb eseteiből. Az ő műsorában beszélt a Nagyfa galeriból Indián, ő szólaltatott meg először skinheadeket, és amikor Bukszár Tibor rendőrt meggyilkolták a 47-es villamoson, ő állította kamera elé az elkövetőket. 1983-ban a televízió és a rendőrség közös műsorának egy-egy adását mintegy hatmillióan nézték végig. Egy műsor után körülbelül 50 levél érkezett. A műsor alapvető célja volt, hogy az emberek elismerjék a rendőrség munkáját, és állampolgári bejelentések nyomán addig fel nem tárt bűnügyi eseteket oldjanak meg a rendőrök. Vonalas telefon: 497-560, 1363 Budapest, Pf. 19. – voltak a műsor elérhetőségei. 1969-től élt a telefonszám és a postacím, először egy eltűnt fiatalembert találtak meg a nézők segítségével. Kracher János a Baross Pincében sörözött barátjával, majd miután elváltak útjaik, eltűnt. A nézők segítségével derítették ki, hogy belefutott a Dunába – ahogy erről a *Film Színház Muzsika* 1977. április 16-án beszámolt.

1970-ben a piros csíkos trabantos betörőket is bemutatta egy *Kék fény*-adás. Egy világos alapszínű, oldalán piros vagy bordó csíkkal díszített Trabant kombi gépkocsival közlekedtek a betörők. Készpénzt, műszaki és ruházati cikkeket, dohányárut és különösen nagy mennyiségű rövidített, málna-, citrom- és meggyiszörpöt és húskonzerveket loptak 1965–67 között, számolt be róla a *Tükör* című lap 1970. december 8-án.

Negatív szerepet játszott a *Kék fény* az úgynevezett meggyimagügyben. 1971. október 7-i adásában bűnügyként hozta nyilvánosságra az ügyet, pedig még vádirat sem volt. Sőt, Szabó László nem valódi célját mondta el a családnak, hogy miért forgatnak velük riportot, hanem azt, hogy egy csaló építkezési vállalkozót szeretnének leleplezni, azért keresték fel őket. A *Kék fény* látogatása után két héttel rendőrök jelentek meg a családnál, és üzérkedés vádjával letartóztatták a családfőt. Ráadásul Demeter Béla nemhogy bűnöző nem volt, hanem ügyes vállalkozó, aki 4 Ft-ért felvásárolta a kecskeméti konzervgyártól azt a meggymagot, amit kidobtak volna, és 40 Ft-ért értékesítette. A vállalkozót a rendszerváltás után rehabilitálták, és dokumentumfilm is készült róla.

Mata János, a műsor egyik rendezője ugyanaz volt, akinek a nevéhez kötődik a *Kukori és Kotkoda* című népszerű gyermekrajzfilm-sorozat is. Ő úgy jellemezte, hogy az adások felvétele során a pokol kapui nyílnak meg előttük. A szigorú és igazságos riporter alakja a szocialista időszak ideálisnak tartott állampolgárának szándékozott megfelelni. E megközelítésmódban a riporter az egészséges társadalom képviselője, a bűnöző az, aki elfajzott. És nem feltétlen a körülmények hatására. A *Kék fény* adása élő volt, filmbevételekkel, amelyekben bűnözőket – vagy annak kikiáltott embereket – szólaltattak meg. A műsor munkamódszeréről álljon itt egy példa az 1977. 5. *Kritikából*:

„[...] bemutattak egy fiatalasszonyt, aki kisgyermekét kitette a hidegbe, az autóbuszmegállóhoz. Veszni hagyta! A riporter haraggal kiáltott föl: – Milyen anya az ilyen? Természetesen igaza volt. De messzebbre hordott volna, nagyobb, értékesebb társadalmi hatása lett volna szavainak, ha azt kérdezte volna, annak nyomozott volna utána, miként lehetséges az, hogy a mi társadalmunkban egy fiatal dolgozó nő olyan önző legyen, s úgy elembertelenedjék, hogy saját gyermeke halálát kívánja?”

A *Kék fény*ben közölt, körözött személyt ábrázoló fotóknak többféle hatása lehetett. Egyszer egy orvos a kijózanító állomáson felismerni vélte a körözött személyt. Szabó László a műsorban annyit mondott, hogy a személyt többen látták részegen, mire az igazi körözött, aki épp otthon feküdt, tényleg részegen, Szabó László szerint annyira bepánikolt, hogy önként feladta magát.

Gyilkosságok, öngyilkosságok is szerepeltek a műsor terítékén. A sok eset közül egyet felidézünk, ahol a homoszexualitást ferde hajlamként ábrázolták a *Kék fény*ben. A szocialista időszakban rendőrségi nyilvántartást vezettek a homoszexuálisokról, és megfigyelték őket.

Lengyel István 27 éves vonatvezető-kalauz ferde nemi hajlamai 19 éves korában kezdtek jelentkezni. Szégyellte környezetében. Főnökei előtt ezért alibi kapcsolatot tartott is egy nővel, de ennek a kapcsolatnak nem volt semmi köze a szexualitáshoz. Titokban kereste partnereit. Ez történt szeptember 13-án, vasárnap este is, amikor a Keleti pályaudvar környékén járkált hasonló céllal, és felfedezte a jókötésű, 21 éves Katona István honvéd őrzetöt, aki tétlenül sétált a téren, várta a csatlakozását; Szabolcsból jött, és egy távoli városba, szolgálati helyére tartott. Bőven volt ideje még a vonat indulásáig, ezért elfogadta Lengyel ajánlatát, hogy menjenek fel a közeli lakására, és igyanak meg egy-két pohár konyakot. A gyanútlan fiatalember nem is sejtette Lengyel igazi célját, noha sejtenie kellett volna, hogy egy ilyen friss ismeretség után valaki aligha hív a lakására idegent, kivéve az ellenkező neműeket. A fiatal katona – minden valószínűség szerint becsíphetett –, amikor rádöbrent arra, mit akar tőle Lengyel, ellenállt. Halálát a lakás tulajdonosának kirobbanó, aberrált nemisége okozta: megfojtotta – írta a *Képes Újság* 1981. október 3-án.

Volt olyan városi legenda is, hogy Szabó László fia volt az Abigél becenevű, szintén Szabó László, akit elsőként ítélték el kábítószerrel visszaélés miatt. Abigél világra érzékeny, önmagát kereső fiatalember volt. Néha hosszú, fehér bundában, fehérre meszelt arccal, néha pedig bőrruhában, rohamsisakban és géppisztollyal a nyakában rohangu a városban, de előfordult olyan is, hogy Amanda Learnek öltözött. A tudatmódosító szereket elmondása szerint 13 és fél évesen, a Bartók Béla úti pinceklubban próbálta ki először, előbb Parkánt, majd Gracidint használt. A nyolcvanas évek közepén azt tervezte, hogy húsz év múlva is Magyarországon fog élni, és családja lesz, manapság azonban külföldön él.

Ami a legendát illeti: Szabó csak névrokona volt Szabó „Abigél” Lászlónak; apja valójában egy esztergályos volt, akitől a fiú anyja 21 év házasság után vált el. Seszták Ágnes *Magyar Ifjúság*ban 1985-ben megjelent cikke szerint az apa rendszeresen verte fiát, barátait pedig eltiltotta tőle. Anyja emlékezése szerint Abigél ezután kezdett el csavarogni. A legenda értelmezéséhez tudni érdemes, hogy a szocialista időszakban a deviánsnak tartott fiatalokat előszeretettel ábrázolták „csonka” családból származóknak, s ugyanígy érthetetlennek tartották a belügyi vagy erőszakszervezetben dolgozó szülők gyermekeinek esetleges lázadását. A „kékfényes” és a „drogos” Szabót összekapcsoló

legendát valószínűleg a névrokonság alapozta meg, de a két személy közötti ellentét tehette érdekessé és szélesebb körben ismertté.³

Mi történt Szabó Lászlóval, a *Kék fény* műsorvezetőjével a rendszerváltás után? Ő maga jelentette ki, hogy a régi rendszer újságírójaként egyet tehet: leteszi a tollat. Magándetektív lett, sőt a magándetektívek szövetségének elnöke. 2015-ben hunyt el.

Bűnözés és rendszerváltás

A bűnözés és rendszerváltás téma kapcsán 1989. májusban Vinkovits Béla az állampolgári fegyelem romlásáról, az önkéntes jogkövetés hiányáról számolt be.⁴ Ez már nem az a világ volt, ahol reggel a kiflit és tejet lerakták a szállítók a bolt elé, és azt senki sem lopta el. Ugyanis az átmeneti időszak válságjelenséggel és pánikkal is együtt járt. Az ismertté vált bűncselekmények száma emelkedett, a hivatalos személy elleni erőszak száma is növekedett, az 1988-as rendőrgyilkosság is pánikra adott okot.⁵

1987-ben 300 rendőr sérült meg intézkedés közben. Tizenegyen súlyosan, és öt rendőr használta fegyverét, gumibotot, sprayt jóval többször.⁶ 1988-ban 557 hivatalos személy elleni bűncselekmény történt, 1989-ben 471. Rendőrök sérelmére elkövetett hivatalos személy elleni erőszak 1988-ban 473, 1989-ben 388 volt, Budapesten 119, majd 95.⁷ 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet 39. § (1) bekezdése a rendőri eljárás alapvető szabályai tekintetében ezt tartalmazza:

„A közrend és a közbiztonság megsértése vagy veszélyeztetése esetén a rendőr jogosult és köteles bárkivel szemben szolgálatilag fellépni. A rendőr szolgálaton kívül is jogosult és köteles fellépni, ha szolgálatban levő rendőr nincs jelen, vagy szolgálatban levő rendőrt intézkedésében segíteni kell.”

A bűncselekmény megelőzését és megszakítását is a rendőr feladatává tette a Belügyminisztérium 10-22/24/1985. sz. a Magyar Népköztársaság Rendőrsége Szolgálati Szabályzatáról szóló belügyminiszteri parancs is.

Feltételezhető, hogy Bukszár Tibor halála miatt módosította a rendőrség szolgálati szabályzatát az 1989. július 21-i 1/1989. számú utasítás,⁸ amely szerint

„a rendőr szeszes italtól befolyásolt állapotban – ittasan – nem léphet fel, szolgálatilag nem intézkedhet, kivéve jogos védelem vagy végszükség esetét. A szeszes italt fogyasztott, de az italtól nem befolyásolt – nem ittas – szolgálaton kívüli rendőr szolgálatilag akkor köteles fellépni, ha az intézkedés elmulasztása el nem hárítható hátrányt jelent az állam biztonságára, a bűnüldözés

³ Részletesebben lásd Marinov Iván: Abigél a kékfényes Szabó fia volt? *Urban legends*, 2013. február 8.

⁴ Vinkovits Béla: Intézkedni vagy szolgálatni. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 5. 80–82.

⁵ Erről részletesebben lásd Tóth Eszter Zsófia: Az utolsó rendőrgyilkosság a szocialista időszakban. *Rendészeti Szemle*, 15. (2015), 6. 117–132.

⁶ Szántó Gábor: *Mundérban mindhalálig. Zsarusírató*. Budapest, ESZGÉ, 2000. 381.

⁷ Szántó (2000) i. m. 381.

⁸ Ezt idézte a Legfelsőbb Bíróság végzése. Bf. III. 953/1989/7.

érdekeire, az élet- és vagyonbiztonságra vagy a rendőr tekintélyére. Rendőr szeszes ital hatása alatt lőfegyverét nem tarthatja magánál.”

A *Belügyi Szemle* 1990. évi 3. számában Siklói György így összegezte a társadalmi állapotokat: „Hazánk egy mélyülő gazdasági, politikai, társadalmi válság állapotából kiutat keresve, rohamos és sok tekintetben ma már nem irányított változások sodrában küzd a gazdaság mindennapi problémáinak megoldásáért, a társadalomirányító rendszerek működőképességének megőrzéséért.”⁹ Hangsúlyozta, hogy a családi, társadalmi kapcsolatok lazultak, a baráti, mozgalmi, iskolai közösségek megtartó ereje csökkent. A vagyonbiztonság gyengülését emelte ki a szerző, nőtt az illegális kereskedelem és valutaforgalom. A vagyon elleni bűnözésnél nőtt a szervezett bűnözés, a csoportképzés. Elharapódzott a konfliktushelyzetek durva megoldása, az időskorúak kifosztása.¹⁰ A rendőrség személyi állományára vonatkozóan problémaként jelentkezett, hogy megnőtt a korhatár elérésével nyugdíjba vonulók száma, a fiatalok közül pedig a gyengébb tanulók, vagy azok jelentkeznek rendőrnek, akiknek korábbi munkahelyük nem vált be. Az állomány egy részét a tényleges szolgálati idő alatt kell kiképezni, ez túlterheltséget okoz.

Láposi Lőrinc hangsúlyozta, hogy a bűnözés nagyságrendje az 1980-as években emelkedett. 1989-ben az ismertté vált bűncselekmények száma egy év alatt 40 ezerrel nőtt.¹¹ A társadalomra veszélyt jelentő, szervezeten, fokozódó erőszakkal elkövetett cselekmények száma magasra szökött. „A bűnözés kiterjedt az egész ország területére. Egyre jobban csökken az olyan települések száma, ahol egy-egy jogsértés még eseményszámba megy.”¹² Új jelenség volt a színesfémlopások szaporodása, a szövetkezeti tulajdon fosztogatása. Minden 3. bűncselekmény lopás volt, minden 5-6. betöréses lopás. 1989-ben tovább szerveződött a magyar gépjárműmaffia nyugati autók behozatalára. A nyomozási eredményesség 61,9%-ról, 53,8%-ra, a felderítési eredményesség 42,4%-ról 36,1%-ra csökkent.¹³

A *Belügyi Szemle* 1990. évi 6. számában Finszter Géza a magyar rendőrség válságáról értekezett. A kérdés az volt, mi a rendőrségnek mint szervezetnek a valóságos társadalmi rendeltetése. Másrészt a rendőrség a Kádár-korszakban nem alkotmányos keretek között működött, és ezer szállal kötődött a kudarcot vallott szocialista rendszerhez. A növekvő bűnözés és a csökkenő rendőri hatékonyság Európa-szerte ismert jelenség volt akkoriban.¹⁴ Cél a társadalmat kiszolgáló rendőrség megalapozása volt. A szolgáló rendőrségnek is szüksége van hatalmi jogosítványokra, a közjó érdekében tevékenykedő rendőrnek is feladata a kényszer alkalmazása, az állampolgári jogok korlátozása meghatározott feltételek mellett.¹⁵

Kertész Imre a bűnügyi tudósításról és a személyi jogok védelméről írt a *Belügyi Szemle* 1990. 7. számában. E cikkben a *Kék fény* televíziós műsort elektronikus

⁹ Siklói György: A bűnügyi állomány helyzete. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 3. 15.

¹⁰ Siklói (1990) i. m. 16.

¹¹ Láposi Lőrinc: A bűnügyi helyzet 1989-ben. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 4. 3.

¹² Láposi (1990) i. m. 3.

¹³ Láposi (1990) i. m. 7.

¹⁴ Finszter Géza: A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 6. 5.

¹⁵ Finszter (1990) i. m. 7.

pellengérként jellemezte. Javasolta, hogy a műsor alakuljon át tárgyyszerűen, érdekesen tájékoztató, ugyanakkor a bemutatott személyek emberi méltóságát, személyi jogait tiszteletben tartó műsorrá.¹⁶

Az 1988-as rendőrgyilkosságnál a későbbiekben nagy jelentősége volt az eljárás során a *Kék fény* televíziós adásnak, mivel az ebben tett vallomásokat később a gyanúsítottak visszavonták, azt állították, nem tudták, hogy milyen következménye lesz annak, hogy nyilatkoztak, és azt sem tudják pontosan, hol nyilatkoztak, és mindent kényszer hatására tettek.¹⁷

A személyiségi jogok védelme az eljárás folyamán a Legfelsőbb Bíróság előtt is kiemelt fontosságúvá vált. A Legfelsőbb Bíróság etikátlannak tartotta azt, hogy a jogerősen be nem fejezett Bírósági ügyről Vészi János dokumentumfilmet készített *A halál villamosa* címmel. Pálinkás György szavait idézte a sajtótudósítás:

„Az ügy annak idején meglehetősen heves indulatokat keltett, s a közvéleményt erősen megosztotta, a Bíróságnak ennek ellenére harag és részrehajlás nélkül kellett volna döntenie. De a jog a politika szolgálóleánya, vagy inkább rimája¹⁸ volt s kriminálszociológiai elemzést igényelne, hogy az ítéletet mennyiben befolyásolta a rendőrség akkori megítélése és a fiatalok csoportosulásainak társadalmi fogadtatása. Az eljárásra tehát befolyással lehetett, hogy az átlagpolgár a törvényes rend védelmében fellépő rendőrben is hajlamos volt a diktatúra elnyomó eszközét látni.”¹⁹

Egy rendőrségi hír idő előtti közzététele is nemkívánatos lehetett.²⁰ Ez történt például 1983-ban, amikor a Szépművészeti Múzeum műkincsrablásáról a *Népszabadság* közölt hírt.²¹ Ennek miniszteriális szintű vizsgálat lett a következménye.

Fontos közérdek volt, hogy a sajtó ne hívjon fel önbíráskodásra vagy polgári elégedetlenségi mozgalomra a jogállam keretei között sem.²² És a sajtóból ne lehessen azt megtanulni, hogyan lehetséges bűncselekményt elkövetni, annak nyomait eltüntetni. Kifejezetten igaz volt ez nem közismert bűnelkövetési módszer esetében.

A szervezett bűnözéssel elsőként tudományosan, kandidátusi értekezésben Dános Valér foglalkozott.²³ Akik tagadták a szervezett bűnözés jelenlétét, azzal érveltek, hogy nem az amerikai kartellszerű modellben szerveződtek a magyar bűnözők.

¹⁶ Kertész Imre: A bűnügyi tudósításról és a személyi jogok védelméről. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 11. 18.

¹⁷ Erre vonatkozóan részletesen lásd Tóth (2015) i. m.

¹⁸ Pejoratív szó, jelentése prostituált.

¹⁹ Lencsés: Újabb eljárás a Bukszár-ügyben. *Magyar Hírlap*, 1990. december 12.

²⁰ Kertész (1990) i. m. 23.

²¹ „Elfogták a budapesti képrablók egyikét? Az olasz rendőrség még nem közölt részleteket (Római tudósítónktól.) Szombaton az olaszországi Reggio Emiliában a rendőrség üldözőbe vett három személyt, akik alaposan gyanúsíthatók azzal, hogy részt vettek a budapesti Szépművészeti Múzeumban történt, tavaly novemberi képlopásban. Nem tudni, hogy a rablás kitalálói, vagy csak végrehajtói voltak. A három gyanúsított közül kettő megszökött, egyet letartóztattak. A rendőrség részleteket nem hozott nyilvánosságra, csupán annyit közölt szombat este, hogy a letartóztatott tolvaj neve Morini. Az eddigi nyomozás szerint a háromtagú banda tavaly az olaszországi Odena mellett meggyilkolt egy embert.” *Népszabadság*, 1984. január 15. 9.

²² Kertész (1990) i. m. 23.

²³ Mokány József: Tudományos értekezés a hazai szervezett bűnözésről: Dános Valér: A szervezett bűnözés elemeinek megjelenése a hazai bűnözésben: kandidátusi értekezés. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 12. 35–38.

A *Belügyi Szemle* 1995. 7–8-as számában ismételten terítékre kerültek a közbiztonság aktuális kérdései, Túrós András tollából. Ekkoriban minden egyes nap 1100 bűncselekményt követtek el. Korábban ismeretlen, félelemkeltő módszerek jelentek meg, úgymint védelmi zsarolás, bérgyilkosság, emberrablás. Míg 1990-ben 6 fő ellen fogtak fegyvert, 1994-ben már 52 ellen. A lőfegyver mint eszköz elterjedt, Magyarországot már közvetlenül érintette a kábítószer-bűnözés.²⁴ A szerző kritizálta a korabeli médiát, amely aktuálisan és kendőzetlenül számolt be az erőszakos bűncselekményekről. A rendőrség megbecsülését, életszínvonaluk emelését sürgette a szerző.

Tonhauser László a vele készített interjújában azt emelte ki 1995-ben, hogy a szervezett bűnözés húzóiparága a kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi gépjárműbűnözés, az értékpapír- és pénzhamisítás. A román és bolgár bűnelkövetők száma nőtt Magyarországon.²⁵ Románok a zsebtolvajlás, bolgárok a gépkocsilopás területén tevékenykedtek.

Mindenesetre a rendszerváltás társadalmi hatásai mélyen érintették a rendőrséget, akár a bűnözés növekedése, szerkezetének átalakulása, akár a lakossági elvárások szempontjából. A mérleg nyelve az 1990-es évek második felére került egyensúlyba.

Összegezve: áttekintettem, hogy a rendszerváltoztatás küszöbén mely problémákkal kellett a rendőrségnek szembesülnie, így a romló közbiztonság, a bűnözés formáinak átalakulása és az új alapokon szervező demokratikus rendőrség kérdése. Mindezekre a megnyugtató, modern válaszok az 1990-es évek közepére születtek meg.

Felhasznált irodalom

- Elfogták a budapesti képrablók egyikét? *Népszabadság*, 1984. január 15. 9.
- Finszter Géza: A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 6. 3–13.
- Hima Tamás: Interjú a magyarországi szervezett bűnözésről Tonhauser Lászlóval, az ORFK Szervezett Bűnözés Elleni Szolgálatának vezetőjével. *Belügyi Szemle*, 33. (1995), 10. 48–55.
- Kertész Imre: A bűnügyi tudósításról és a személyi jogok védelméről. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 11. 14–24.
- Láposi Lőrinc: A bűnügyi helyzet 1989-ben. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 4. 3–9.
- Legfelsőbb Bíróság végzése. Bf. III. 953/1989/7.
- Lencsés: Újabb eljárás a Bukszár-ügyben. *Magyar Hírlap*, 1990. december 12.
- Marinov Iván: Abigél a kékfényes Szabó fia volt? *Urban legends*, 2013. február 8. Online: www.urbanlegends.hu/2013/02/abigel-a-kekfenyes-szabo-fia-volt/
- Mészáros Gábor: Egyenruhában is szépek. *Kisalföld*, 1995. december 16. IV.
- Mokány József: Tudományos értekezés a hazai szervezett bűnözésről: Dános Valér: A szervezett bűnözés elemeinek megjelenése a hazai bűnözésben: kandidátusi értekezés. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 12. 35–38.
- Sándor Erzsébet: Büroszex. *168 óra*, 1994. június 19. 31.
- Sikló György: A bűnügyi állomány helyzete. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 3. 13–20.
- Szántó Gábor: *Mundérban mindhalálig. Zsarusírató*. Budapest, ESZGÉ, 2000.

²⁴ Túrós András: A közbiztonság aktuális kérdései. *Belügyi Szemle*, 33. (1995), 7–8. 17.

²⁵ Hima Tamás: Interjú a magyarországi szervezett bűnözésről Tonhauser Lászlóval, az ORFK Szervezett Bűnözés Elleni Szolgálatának vezetőjével. *Belügyi Szemle*, 33. (1995), 10. 48–55.

- Tóth Eszter Zsófia: Az utolsó rendőrgyilkosság a szocialista időszakban. *Rendészeti Szemle*, 15. (2015), 6. 117–132. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3568/2850>
- Túrós András: A közbiztonság aktuális kérdései. *Belügyi Szemle*, 33. (1995), 7–8. 16–23.
- Vinkovits Béla: Intézkedni vagy szolgáltatni. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 5. 80–82.
- Zsarunak és nőnek lenni. *Fejér Megyei Hírlap*, 1994. március 8. 11.

A kutatónak hiányzó rendészeti stratégia

Absztrakt – Magyarországnak nincs törvénybe foglalt közbiztonsági stratégiája, és nincs olyan kormányhatározat sem, amelyik a rendészeti igazgatás távlatos fejlesztéséről szólna. Rendészetelméleti munkák 1990 óta sürgetik ezeknek a dokumentumoknak a megalkotását. A tanulmány azokat a feltételeket tekinti át, amelyek a stratégiai gondolkodást a belügyi kormányzás részévé tehetik.

Bevezetés

Ebben a tanulmányban a következő kérdések várnak megválaszolásra:

Miként termékenyítette meg a gazdasági szemlélet a közigazgatás modernizációját, mennyire alkalmazható a vállalati stratégia módszertana a rendészet távlatos programjának megalkotásához?

Mit üzen a rendészeti igazgatás fejlesztése számára a nemzeti biztonsági stratégia?

Milyen tanulságokat hordoznak azok a kísérletek, amelyek 1990 óta a rendőrség és más rendészeti szervek jövőképét törekedtek megrajzolni?

Milyen feltételei vannak a rendészeti igazgatás tudatos és kiszámítható tervezésének, lehet-e ebben szerepe a rendészettudománynak?

Stratégia a közigazgatásban, minta a vállalati tervezés

A stratégiák civil változatai a gazdasági vállalkozások tervezését tekintik kiindulási alapnak, minthogy a vállalat rendelkezik négy olyan tulajdonsággal, amelyek lehetőségessé és szükségessé teszik a stratégiai szemléletet:

- Az első a *nagyságrend*. A gazdasági vállalkozások elérhetnek egy olyan méretet, amelynek fennmaradása csak fejlesztéssel biztosítható, és ami szinte kötelezővé teszi a távlatos gondolkodást.
- A második vonás a stratégia *megismerhetősége*. A vállalati forma ahhoz kínál megoldást, hogy minden munkatársát stratégiaérzékennyé tegye, szemben azzal a helyzettel, amit stratégiасemlegességnek szoktak leírni, és aminek következménye a stratégia iránti közömbösség.
- A harmadik tulajdonság a *mérhetőség* és az *ellenőrizhetőség*. A jövedelmezőség pénzben is kifejezhető érték, a termékek árainak mozgása, a piaci fogadtatás, a szerződéskötések alakulása mind-mind egzakt mérőszám. A mérhetőség nem csak a célok teljesítéséről tudósít, hanem alapját képezi a folyamatos korrekciónak.

- A negyedik a szövetségesek és az ellenfelek relatív hálózata, amelyben a relativitás azt jelenti, hogy a szövetségesekből időnként ellenfelek lesznek, az utóbbiak pedig szövetségessé tehetők.

Mit kezdhet a közszolgálat ezekkel a felismerésekkel?

Nagyságrend tekintetében két megoldás kínálkozik, az egyik a decentralizáció, a másik a dekoncentráció. Az első esetben a közfeladat önkormányzati szintre delegálása teszi lehetővé a helyi szükségletekhez jobban alkalmazkodó stratégia megteremtését és azt, hogy annak eredményessége egy szűkebb lakossági közegben legyen mérhető. A dekoncentráció a központi államigazgatás területi szerveinek működését akkor segítheti, ha a központi elhatározások teret engednek a végrehajtás alacsonyabb szintjei önállóságának.

Az előbbi alternatívák hozzájárulnak a beosztottak stratégiaérzékenységéhez, különösen akkor, ha a helyi vezetés rendelkezik azzal az önállósággal, ami ahhoz kell, hogy a központi célokat a régió sajátosságaihoz igazítsa, és e törekvéseiben a beosztott munkatársak tapasztalataira támaszkodják.

A teljesítmények mérése lehetővé teszi a tervezést, a jövő céljainak kitűzését és azoknak a személyi, tárgyi, műszaki-technikai és pénzügyi feltételeknek a meghatározását, amelyek a megvalósításhoz szükségesek. „Magyary Zoltán szorgalmazta a teljesítménymérést. Munkatársa, Kiss István viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy a magángazdasági szervezetektől eltérően a közigazgatás eredményei nem csak materiálisak, hanem spirituálisak is. Ezeket nehéz mérni, egyébként is pontatlanok a mérőszámok.”¹ A mérhetőség és az ellenőrizhetőség jelentősen javítható akkor, ha nem egyetlen, hanem az adott szakmai tevékenység összetettségét visszatükröző, sokoldalú értékelési metodika érvényesül. Ilyennel azonban csak azok az alsó vezetői szintek élhetnek, ahol a vezető és beosztottai szaktudása közös töről fakad, és közöttük kicsi a hatalmi távolság. Az összetett mérési módszer megköveteli, hogy viszonylag kevés számú munkatárs teljesítményéről, viszonylag sok mutató segítségével lehessen értékelést adni. (A belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről szóló 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet azért tanulságos, mert a teljesítményértékelés szempontjai jól visszatükrözik az adott szolgálati terület szakmai sajátosságait.)

A szövetségesek és az ellenfelek hálózata a rendészeti igazgatásban talán a legplasztikusabban jelenik meg. A szolgáltató rendészet az egész társadalmat hívja szövetségessé, míg a bűnüldözés egy kicsit mindenkiben ellenfelet gyanít. A szerepek itt is változhatnak, ezért nem helyes a bűnüldözést harcnak leírni, mert nincs „minden áron való igazságszolgáltatás”.

¹ Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010. 25.

A szakirodalomban voltak kísérletek, amelyek a vállalkozások sajátosságait összevették a közszféra természetrajzával. Ezek az elemzések joggal állapítottak meg markáns különbségeket, amelyek a piaci mechanizmusokat éltető módszereket hatástalanná tehetik akkor, ha azokat a közigazgatás mechanikusan akarja átvenni.

A közigazgatás és a gazdasági szféra sajátosságai összevetéséből adódó különbségeket a következő ábra mutatja be:

Közigazgatás és gazdaság	
Közigazgatás	Gazdaság
• Cél a társadalmi szükséglet kielégítése (polgári jogállam, csak a minőség mérhető) • A piac alkalmatlansága • Államcélok, kormányzati stratégiák • Hatósági monopólium • Fejlett közjog • Szolgáltatyszerű (senki ne tekintse saját tulajdonának)	• Cél a jövedelmezőség (szabad piacgazdaság, a mennyiség is mérhető) • A piac a legalkalmasabb • Piaci célok (vállalati portfólió) érdeklődés és részesedés • A monopólium tilalma • Fejlett magánjog • Tulajdonszerű (mindenki érezze magát tulajdonosnak)

7. ábra: Közigazgatás és gazdaság

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A jelzett elválasztó ismérvek kisebb jelentőséget kapnak azokban a megoldásokban, amelyekben a közigazgatási feladatok egy részét a magánszféra veszi át (New Public Management).² Ez akkor gyümölcsöző (és jogszerű) folyamat, ha a közfeladat ellátása már nem igényel hatósági felhatalmazást, és akkor kontraproduktív (és jogsértő), ha a vállalkozás hivatalként, a hivatal pedig vállalkozásként kezd működni. A jogállamiságot ássa alá, ha a közjog a magánjog szemléletét ölti fel, a piac pedig önszabályozó képességeit veszíti el, ha a magánjogot közjogias elemek terhelik.³

A közigazgatás úgy jött létre, hogy a társadalomban olyan közös szükségletek keletkeztek, amelyeket az egyes polgárok és közösségeik szakmai felkészültség nélkül és hatósági jogosítványok hiányában kielégíteni nem tudtak. A közigazgatás első modern formája éppen a rendészeti igazgatás volt, minthogy az eredeti tökefelhalmozódás centrumaiban alakuló nagyvárosi lét elkülönítette egymástól a közeletet és a magántereket. A piac igényelte a közjog-magánjog kettősségének helyreállítását, a modernitás közbiztonságot követelt, miközben az ipar és a kereskedelem fejlődése kockázatok egész tömegét idézte elő, és olyan mértékben kinyitotta a korábban zártként létező közösségeket, hogy azok önerőből a saját biztonságukra már nem tudtak vigyázni.

² Patyi András –Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.

³ Vékás Lajos: *Parerga. Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.

„A tisztán politikai mozzanatok közül különösen tartósan elősegíti a bürokratizálódást a feltétlen és szilárd békességhez szokott társadalom minden területen tapasztalható állandó szükséglete a rend és védelem (»rendőrség«) iránt. A pusztán szakrális úton vagy döntőbíró verdikttel befolyásolható vérbosszútól – amely az egyén jogának és biztonságának szavatolását teljes egészében nemzetségtársai esküvel ígért segítségnyújtási és bosszúállási kötelességére bízta – egyenes út vezet a mai állapothoz, amelyben a rendőr »isten földi helytartója«.”⁴

A tőkés piacgazdaság dinamizmusát és innovációs képességét annak köszönhetjük, hogy a jövedelmezőséggel képes volt mérni saját teljesítményét. Ugyanez a dinamizmus és innováció olyan új szükségletek egész sorát keltette életre, amelyek már nem engedelmessé váltak a jövedelmezőség szempontjainak. A közigazgatási feladatok azok, amelyek a közösség számára akkor is teljesítendőek, ha nem jövedelmezők a szó piaci értelmében, de nélkülözhetetlenek a társadalom számára. Az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás, a kultúra, a tudomány, a művészetek támogatása új közigazgatási ágazatokat teremt, amelyek pozitív kontrollként működnek. Pozitívak azért, mert az egyes emberek és a közösségek alkotó képességeire támaszkodnak, és pozitívak azért is, mert az igazgatási cél ezeknek a szellemi és anyagi lehetőségeknek a kiaknázása, további értékek létrehozása. Kontrollként azért működhetnek, mert a szabad cselekvést tudással, hozzáértéssel és felelősséggel ruházzák fel.

A pozitív kontrollként szolgáló igazgatásban, azáltal, hogy értékteremtő erőnek bizonyul, világosan elkülönül a szervi és a szakirányú működés. (Senki nem téveszti össze az iskola fenntartását a pedagógus oktató-nevelő munkájával, avagy az egészségügy finanszírozását a műtétet elvégző sebészorvos teljesítményével.) Az így mérhetővé tett szakirányú teljesítmény fejleszthetővé és tervezhetővé teszi a pozitív közigazgatás minden ágazatát.

A közigazgatás első formája, a rendészeti igazgatás negatív kontrollként működött. Negatív volt, mert a jogsértésekre kellett választ adnia, és negatív volt azért is, mert a hatósági reakció a kényszer, az erőszak alkalmazása, a büntetés lehetett. Ezekkel a szankciókkal kizárólag a már létrehozott értékek védelmezhetők, de szinte teljesen alkalmatlanok új értékek létrehozására. Ugyanakkor a rendészet szakértelmet követel, ami a beavatkozó hatósági aktus feletti professzionális kontrollt biztosítja. Ezt a hozzáértést azonban két dolog erősen erodálta. Az egyik az olyan hierarchia, amelyik az alárendeltben nem szakembert, hanem a parancs végrehajtóját látja, a másik pedig az általános felhatalmazás, a generális klauzula, ami azt sugallja, hogy a közrend fenntartásában minden eszköz megengedett, ehhez inkább erőre, mint hozzáértésre van szükség. A most jelzett hatások megnehezítik a rendészeti igazgatáson belül a szakirányú és a szervi működés elhatárolását. Ez önmagában akadály a szakmai teljesítmények fejleszthetőségének. (A szakirányú munka változást igényel, a szervi működés az állandóságban érdekelt.)

A következő ábra a negatív és a pozitív közigazgatás értelmezéséhez nyújt segítséget.

⁴ Max Weber: *Politikai szociológia. Politikai közösségek. Az uralom*. Budapest, Helikon, 2009. 118.

Értékteremtő és értékvédő közigazgatás	
pozitív	negatív
• Az értékteremtő emberi teljesítményeket fejlesztő szervezetek • A szakirányú és a szervi működés jól elkülönül (kórház–orvos) • A teljesítmény jól mérhető eszközei • Magas szakmai rang	• A jogsértő emberi magatartást korlátozó szervezetek • A szakirányú és a szervi működés nem válik el (rendőrség–rendőr) • A teljesítmény nehezen mérhető eszközei • Alacsony szakmai rang

8. ábra: Értékteremtő és értékvédő közigazgatás

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A rendészeti igazgatás a közszolgálatok egyre bonyolultabb rendszerében elvesztette korábbi elsőségét, sőt még az is vitatottá vált, hogy egyáltalán közigazgatás-e. Ez a vitán napjainkra már eldőlt, a közigazgatás-pártiak javára.

„Mivel a rendészet a közigazgatás részét képezi, a rendészeti tevékenység a közigazgatás egyik működési területe és alkotmányos jogállamban a közigazgatás a törvény alá rendelten működik, mind a rendészet általában, mind a rendészeti jogalkalmazás osztozik ebben a követelményben. Ezért, amikor e fogalmakat, jelenségeket értelmezzük, a rendészet, mint közigazgatási tevékenység jog alá rendelésének vizsgálatához is hozzáteszünk valamit. Másrészt e fogalmak körüljárása során a közigazgatás-tudomány számára is értékelhető gondolatok szülehetnek. E tanulmány közreadásakor az a feltételezés vezet, hogy az alapfogalmaink ismételt átgondolása segíthet a jelen vagy a közeljövő kihívásaira való válaszadásban.”⁵

A változatlan és a változó világ

A rendészeti igazgatás építménye a hatósági jogalkalmazás, az örökdő jelenlét, a legitim erőszak és az információszerzés oszlopain nyugszik. Az építmény szilárdan áll, alig változik, miként nem változnak az emberi gonoszságnak azok a megnyilvánulásai sem, amelyekkel szembeszállva a rendészet a társadalmat védelmezi. A konzervativizmus, az állandóság a rendészet erénye. Bibó István erről így írt: „a rendőrség nem az a terület, ahol a nagyméretű, haladó szellemű alkotó munka számára sok lehetőség volna. A rendőrség egy szakigazgatási ág, amelynek eljárásmódjait – a demokratikusabb emberkezelés követelményétől eltekintve – nem a haladó szellemiség, hanem a jó szakigazgatás szükségletei és követelményei kell, hogy megszabják.”⁶

⁵ Patyi András: Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról). *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 198.

⁶ Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 41.

A változatlanságot nem kell menedzselni. A változatlanságnak nincs szüksége tervekre. A változatlanság a legerősebb szervezeti kultúrát építő hatás.⁷ Kitejesíti azokat az értékeket, előfeltevéseket, szimbólumokat, amelyek már a testület születését is meghatározták. Ezek ápolása a szakmai felkészülés mellett formalizált fegyelmező gyakorlatokkal is lehetséges. Az érzelmi azonosulást, egyebek mellett, a rítusok biztosítják.

A rendőrségek egészen a II. világháború végéig őrizték az imént vázolt arcukat. Tőlünk nyugatra azonban 1945 után változások történtek.

A demokratikus országokban sürgetővé vált olyan rendőrségek kialakítása, amelyek alávetik magukat a jogállam fundamentumainak: a jog uralmának, a hatalmi ágak elválasztásának és az emberi méltóság feltétlen tiszteletének. Mindez nem halványította el, hanem egyenesen kiemelte a testületek társadalmi rendeltetését. A küldetéstudat arra készítette az egykoron megújulásra képtelen fegyveres formációkat, hogy kövessék a gyorsan változó környezet elvárásait.

A jog uralma a korábban egyetlen tömbként értelmezett rendőrség helyett a szakágak eltérő minőségét hangsúlyozta. A közbiztonsági szolgálat örökdő jelenléte kevés jogszabályi előírást és nagyon alapos helyismeretet, a lakossággal való szoros együttműködést kíván, a bűnüldözés viszont aprólékos törvényi szabályozást igényel.

A hatalmi ágak elválasztásának elve nyilvánvalóvá tette a rendészet kettős természetét. Egyfelől a közrend fenntartása, a közbiztonság fejlesztése a végrehajtó hatalomnak a rendészet irányításában betöltött eminens szerepét igényelte, miközben egyre szélesíti az önkormányzatiság érvényesülését is. Másfelől a bűnüldözés, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése az igazságszolgáltatás szoros kontrollját feltételezi. A bűnügyi rendészetnek vezető szervezési elve a kontinensen a centralizált államrendőrségi modell, de egyes rendészeti funkciók államosítása az angolszász jogrendszer országaiban is megjelent.⁸

Az emberi méltóság sérthetatlensége újfogalmazta a legitim fizikai erőszak monopóliumát, annak rendjét törvénybe foglalta, tilalmakat állapított meg (a kínzás, a kegyetlen, megalázó bánásmód tilalma), érvényesítette a szükségesség, arányosság és a fokozatosság követelményét.

A nyugat-európai reformok a teljesítményértékelés merőben új, addig nem alkalmazott formáit honosították meg.⁹ Az egységes mutatók helyett az egyes szolgálati ágak sajátos arculatához alkalmazkodó mérési technikákat vezettek be. A közbiztonsági szolgálat munkájának megítélésében döntő lett a helyi lakosok véleménye, a szubjektív biztonság adott állapota.¹⁰

Olyan szempontokat villantottunk fel, amelyek segítséget nyújthatnak ahhoz, hogy a vállalkozások világában kialakított menedzsertechnikák alkalmazkodjanak a rendé-

⁷ Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996. 226–251.

⁸ Gellér Balázs: A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, (1997), 1. 67–106.

⁹ Skuli David: A rendőri teljesítmény mérése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, (1995), 1. 138–146.

¹⁰ Vári Vince: *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015.

szeti igazgatás követelményeihez. Akkor a rendőrségek vezetésére is elmondható lesz Bernhard Prestel következő meghatározása:

„A modern menedzsment a kollektív vállalkozásközpontú irányítása, a szervezetben résztvevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra.”¹¹

A változó környezet kihívásaira válaszolni képes stratégiai gondolkodás nem visel el olyan döntéseket, amelyek az érintettek kizárásával születnek. A nyitottság egyik feltétele az elméleti megalapozás. A rendészettudomány megszületésében a stratégia iránti szükséglet komoly motiváló tényezőnek mutatkozott. Az új diszciplínától mindenekelőtt a kutatási tárgy leírásához és az elméletalkotáshoz nélkülözhetetlen fogalmi apparátus megteremtése várható el. Minthogy pedig a rendészettudomány az állam- és jogtudományok rendszerében találta meg a maga helyét, nem hiba, ha a terminológiai pontosságot a jogbölcselet eredményeire alapozzuk.

„Általánosan elfogadott nézet, hogy a jogbölcselet egyik fő feladata a jog mibenlétének meghatározása. Más tudományok művelői számára ez igen különösnek tűnik, hiszen ők rendszerint nem tekintik kiemelt, nehezen megválaszolható vagy éppen vitára ösztönző kérdésnek vizsgálódásuk tárgyának meghatározását.”¹²

A rendészeti igazgatás a közigazgatás azon ágazata, amelyiknek társadalmi rendeltetése a közbiztonság és a közrend fenntartása, a polgárok biztonságának növelése (*rendészeti vízió*). 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 (*rendészeti misszió*). 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, ami magas szakmai hozzáértéssel és morális integrációval érhető el (*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 erősítését, a közrend fenntartását és a rendvédelmi szervek távlati fejlesztését teszik lehetővé.

¹¹ Bernhard Prestel: Police et management moderne. *Revue internationale de Criminologie et de police technique*, (1997), 2.

¹² Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 23.

A stratégia eredete és biztonságpolitikai változatai

A stratégia kifejezés történelme a hadászat területére kalauzol, ahol a stratégia a háború megnyerésének terve. A háborút hadseregek vívják egy sajátos „versenyhelyzetben”, amelyben a „versenytárs” ellenség, a győzelem pedig a versenytárs megsemmisítése, de legalább a győztes akarata alá kényszerítése. Clausewitz szerint: „A háború tehát az erőszak alkalmazása, aminek az a célja, hogy az ellenfelet saját akaratunk teljesítésére kényszerítsük.”¹³

A biztonsági stratégia céljai szelídebbek, mert fő törekvése nem a háború megnyerése, hanem annak elkerülése. Mint az állam működésének elengedhetetlen feltétele a modernitásban alakult ki azzal a céllal, hogy a társadalom számára a biztonságot fenyegető mindenfajta veszélyforrással szemben védelmet ígérjen. A rendszerváltozást követően hazánk első biztonsági stratégiája a *Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelvei* címmel a 11/1993. (III. 12.) OGY határozatban öltött testet. Ezt az országgyűlési határozatot váltotta fel a jelenleg is hatályos biztonság- és védelempolitikai alapelvekről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat. A hivatkozott határozat a biztonságot átfogó módon értelmezi, ami „a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi – dimenzióit is.” Az idézett stratégiai alapelvek több mint huszonöt év óta hatályban vannak. Ez csak azzal magyarázható, hogy ebben az esetben nem is valódi stratégiáról, végrehajtandó és a változásokhoz mindig alkalmazkodó programról, hanem ünnepélyes deklarációról van szó.

A biztonságpolitikai alapelvekhez képest már valóban magán viselte a stratégia jellemzőit a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat. Hogy itt a jövő prognózisra alapított megtervezéséről és a változó körülményekhez történő folyamatos alkalmazkodásról van szó, azt igazolja, hogy nyolc évvel később a biztonsági stratégia jelentős hangsúlyváltozásokkal újrafogalmazásra került a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozatban.

A stratégiai gondolkodás a jó kormányzás egyik alapfeltétele, ami nem zárja ki, sőt feltételezi, hogy a prognózisokban előre nem jelzett, váratlan fordulatokra is képes reagálni. Mindez átmenetileg az eredeti stratégiai prioritások átrendezését követelheti a végrehajtó hatalomtól. Jó példa erre világjárványt okozó koronavírus elleni küzdelem érdekében a veszélyhelyzetet kihirdető 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet.

A kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról szóló 1657/2012. (XII. 20.) Korm. határozat előírta, hogy „a kormányzati stratégiai irányítási rendszer áttekinthetővé és egységessé tétele érdekében” a szakterületileg felelős miniszterek vizsgálják felül a kompetenciájukba tartozó stratégiai dokumentumokat, „[...] és szükség esetén tegyenek javaslatot az Országgyűlés számára a határozatok

¹³ Szenes Zoltán: Katonai biztonság napjainkban, új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 73.

megszüntetésére, illetve az azok által elfogadott stratégiai tervdokumentumok hatályon kívül helyezésére”.

A stratégiai dokumentumok felülvizsgálatáról szóló kormányhatározat a következő tanulsággal szolgál:

- Nem találunk olyan elhatározást, ami egy átfogó közbiztonsági stratégia megalkotásának szándékáról tudósítana. Feltehetően azért, mert ilyen szándék nem is volt, és talán ma sincsen. Ha csupán a bűnözés látványos csökkenésének örvendetes tendenciáit látjuk, azt is mondhatnánk, hogy erre nincs is szükség, a közbiztonság megszilárdítható közbiztonsági stratégia nélkül is. Mellesleg a bűnözés csökkenése világtendencia, ami a hazai eredmények kovácsait szerénységre intheti.¹⁴
- Ha a rendészeti szervezetek jogszerű, szakszerű és szolgáltatászerű működésére tekintünk, ha rendészeti hivatásrendek anyagi és erkölcsi megbecsülését firtatjuk, akkor talán a stratégiai távlatok megrajzolása nem tűnik feleslegesnek, feltéve, hogy a rendészet személyzetét is be kívánjuk vonni ebbe a munkába.
- A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának rendészeti szempontú felülvizsgálata előrevetítette annak lehetőségét, hogy a bűnmegelőzés rendészeti jellege erősítésre szorul. Ez öltött testet a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) szóló 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozatban.

Annak ellenére, hogy nincs jele annak, hogy egy átfogó közbiztonsági stratégia megalkotására a közeljövőben sor kerülhetne, mégis érdemes felidézni egy olyan kormányzati dokumentumot, amely erre kísérletet tett.

Stratégiai kísérletek 1990–2020

A rendszerváltozást követően a közbiztonság kormányzati értelmezésének első dokumentuma a közbiztonság fejlesztésének feladatairól szóló 1033/1994. (V. 6.) Korm. határozat volt. Ennek a határozatnak – amelynek az elmúlt közel harminc esztendőben nem volt folytatása – a mai napig ható értékei a következők:

- A biztonság parttalan kategóriája helyett a közbiztonságnak a mindennapokhoz közelítő, jól belátható fogalmával él, amikor a figyelmét a személy- és vagyonbiztonságot fenyegető jogsértésekre koncentrálja.
- Szélesre tárja a kapukat mindazoknak a társadalmi erőforrásoknak a számára, amelyeknek szerepük lehet a közbiztonság megóvásában.
- Helyesen értelmezi az állam szerepét és felelősségét, amikor az állami cselekvés mintázatait a jogalkotástól a jogszabály-harmonizáción át a gazdasági és kulturális szervező funkcion keresztül egészen a közigazgatás működtetéséig, és benne a rendészeti igazgatás feladatainak a meghatározásáig tekinti át.

¹⁴ Kerecsi Klára: Trend lesz-e (a jövőben is) a bűnözés csökkenése. *Magyar Tudomány*, 181. (2020), 5. 577–590.

Természetesen ebben a határozatban még jól kitapintható a rendszerváltozás időbeli közelsége, ami kifejeződik abban is, hogy az általános feladatok között az első helyre a jogállamiságot erősítő jogalkotást és a nemzetközi elvárásoknak megfelelő jogharmonizációt helyezi. Más kérdés, hogy a jogállamiság értékei akár harminc évvel a rendszerváltozást követően is védelemre érdemesek.

Az 1994-ből származó kormányhatározat nem mulasztotta el felhívni a figyelmet az egész társadalom felelősségére, amikor a közbiztonságot kollektív termékként határozta meg: „A Kormány egyetért azzal, hogy a társadalom védelme az összes állami és társadalmi szerv, az egyházak, a polgárok és önszerveződéseik támogatását, illetve a bűnmegelőzésben való részvételét igényli.”

A rendészeti igazgatás egésze, de különösen a bűnüldöző hatóságok tevékenységével szemben követelmény a közigazgatás más területeivel kialakított szoros együttműködés:

„A Kormány szükségesnek tartja, hogy a bűnmegelőzést, felderítést és nyomozást végző hatóságok és az egyéb rendészeti szervek, valamint az államigazgatási és a pénzintézeti ellenőrzést gyakorló szervek között – a hatékonyság növelése, a lehetőségek és előnyök jobb kihasználása, a feladatok összehangolása érdekében – szoros és sokoldalú együttműködés valósuljon meg.”

Megjelenik a közbiztonságnak nem anyagi jellegű infrastruktúraként történő értelmezése, ami a közbiztonság jelentőségét az úthálózathoz, a tömegközlekedéshez vagy a hírközléshez hasonlítja, noha fizikai jelenléte nem kitapintható, de létrehozása ugyanolyan költségigényes, mint az infrastruktúra tárgyiasult formái.

„A Kormány indokoltan tartja, hogy a közrend, közbiztonság biztosítására és fenntartására hivatott szervek tevékenységének személyi, anyagi és technikai feltételei – a nemzetgazdaság teherbíró képességének függvényében – folyamatosan javuljanak. A működésükre vonatkozó hatályos szabályozás keretei között korszerűsíteni kell feladatrendszerüket, szervezetüket, belső felelősségi viszonyaikat.”

A kormányhatározat máig érvényes mintát adott arra is, hogy a közbiztonsági stratégia akkor megalapozott, ha átgondolt jogalkotási tervre épül. Már 1994-ben is világos volt, hogy a büntető anyagi és eljárási jog – párhuzamosan a szabálysértési joggal – gyökeres átalakítást igényel. Ha úgy tetszik, ez a folyamat valójában 2017-ben, az új büntetőeljárási kódex magalkotásával fejeződött be.

Hazánkban 1990 óta minden kormányzat törekedett a rendészeti igazgatás átgondolt fejlesztésére, de időtálló stratégiát ez idáig nem sikerült alkotni, amint nem alakult ki a stratégiaalkotás metodikája sem. Milyen tanulságokat hordoznak ezek a kísérletek?

A közbiztonság jövőjéről reális képet festeni csak rendszerszemlélettel és kiérlelt fogalmi apparátussal lehetséges. A stratégiai kísérletek vizsgált időszakában egyik feltétel sem volt adva. Annak ellenére, hogy a tervezés első dokumentuma a közbiztonság szintjéről indult, tehát rendszerszemlélettel került megalkotásra (lásd az előzőekben elemzett 1033/1994. számú kormányhatározatot), a folytatás elmaradt. A későbbiekben partikuláris látásmód nyert teret.

Ami a kiérlelt fogalmi apparátust illeti, az egész időszakra rányomta bélyegét a rendészet-rendvédelem vita, amelyet sem a korábbi köztársasági alkotmánymódosítások,

sem az Alaptörvény, sem pedig a rendészeti tárgykörökben ez idő szerint megvalósuló jogalkotás nem segít nyugvópontra jutni.

A közbiztonság javítása, a bűnözés visszaszorítása és az ország belső rendjének erősítése érdekében teendő intézkedésekről szóló 1027/1998. (III. 13.) Korm. határozat szerint „el kell készíteni a Magyar Köztársaság középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepcióját”. Ugyanez a határozat elrendelte a rendvédelmi szervek feladatkörének és működésének átvilágítását, továbbá az e körbe tartozó szervek közötti információcsere és együttműködés kialakítását. Ne feledjük, hogy ez a határozat a 1998. évi kormányváltás dokumentuma volt, és minthogy az abban foglalt feladatok nem voltak egyeztetve az 1998 májusában kormányt alakító korábbi ellenzékkel, szinte természetes, hogy a végrehajtásra nem került sor.

Az 1998-ban hivatalba lépett új kormány vezető pártja 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”.¹⁵ Az új kormány „kíméletlen harcot” hirdetett a bűnözés ellen. Ehhez azonban nem közbiztonsági stratégiára, nem a rendészet modernizációjára, hanem következetesen szigorú büntetőpolitikára van szükség. A rendvédelem megújítása ismét elmaradt, de megakadt a korábban elindított büntetőeljárési reform is.

A 2002-től felgyorsult stratégiaalkotási tevékenységnek egyik oka az volt, hogy az uniós tagsággal és a remélhető brüsszeli támogatással összefüggésben átfogó államreform vált sürgetővé. Ezen belül a biztonság ügye is napirendre került. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat 1. c. alpontja rendvédelmi stratégia megalkotását írta elő. Kritikus megállapítása az, hogy „az intézményi átalakítások nem mindig történnek tervszerűen”. Nem a stratégiai tervezőasztalon rajzolódtott ki a Nemzeti Nyomozó Hivatal vagy a Rendészeti Biztonsági Szolgálat ötlete sem, de a korábbi távlatos elgondolások között – egy professzori javaslat kivételével – fel sem merült a rendészeti igazgatásnak az igazságügyi tárcához utalása, ami azután, az elméleti fenntartások ellenére, mégis bekövetkezett, de hibás döntésnek bizonyult.¹⁶

Összhangban a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája céljainak végrehajtásából származó 2007-ben megvalósítandó feladatokról szóló 1016/2007. (III. 20.) kormányhatározattal:

„Fejleszteni kell a bűnügyi statisztika rendszerét és az adatszolgáltatást annak érdekében, hogy hiteles adatokkal rendelkezünk a bűnözésről, valamint a lakosság szubjektív biztonságérzetéről. Ennek során figyelemmel kell lenni az Európai Unióban a bűnügyi statisztikák rendszerének fejlesztésére, egységesítésére irányuló kezdeményezésre. Ennek keretében gondoskodni kell arról, hogy kormányzattól független szervezet legalább háromévente végezze el a látens bűnözés, valamint a szubjektív biztonságérzet mérését.”

¹⁵ Ferencz I. Szabolcs – Perger Éva (szerk.): *Szabadság és jólét. A polgári jövő programja*. Budapest, Fidesz – Magyar Polgári Párt Országos Elnöksége, 1998. 167.

¹⁶ Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciazavarai*. Budapest, HVG-ORAC, 2006. 200–204.

A 2224/2007. (XI. 28.) Korm. határozat a következőkről tudósít:

„A Kormány első olvasatban megtárgyalta, és a további munka alapjául elfogadta a 2008–2014 közötti időszakra szóló Rendszeti Stratégia bemutatott tervezetét (Stratégia). A Kormány felhívja az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a Stratégia széles körű szakmai vitáját – az érintettek bevonásával – folytassa le. Továbbá: A Kormány felhívja az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a széles körű szakmai vita eredményeitől függően módosított Stratégiát (2008–2014), valamint a hozzá kapcsolódó, annak céljaihoz és prioritásaihoz igazodó rövid távú Cselekvési Programot (2008–2010) a Kormány számára együttes jóváhagyásra terjessze elő.”

Ez a határozat sem került végrehajtásra!

A 2002-től meghirdetett közigazgatási reformok és modernizációs törekvések rendre meghiúsultak. Ezért felelősek a korábbi kormányzatok is, amelyek vagy a reformért kiáltó történelmi pillanatot késték le, vagy a modernizáció megtervezését mulasztották el.

Nincs reális jövőkép *a jelen helyzet* alapos ismerete nélkül. Tervezni csak akkor érdemes, ha változtatni akarok, *a stratégia nem lehet az elavult struktúrák megőrzésének álcája*. Egy újabb felismerés, amely a gazdaságban és a közigazgatásban egyaránt igaz.

A 2002-ben hivatalba lépő kormány a rendszet modernizációját nagyszabású közigazgatási reform részeként gondolta el. Ez helyes törekvés volt. Amikor azonban kiderült, hogy a települési önkormányzatok regionális átalakítása politikai konszenzus hiányában nem megvalósítható, a rendőrségi reform munkálatai úgy folytatódtak, hogy annak egyetlen feltételét sem sikerült megteremteni. Stratégiai munkaanyagok születtek, amelyekből nem lett állami döntés.

A 2010-ben hivatalba lépett kormány rendszetet érintő döntései – a rendőrségi szervezetek gyarapítása, a nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati irányításának gyökeres megváltoztatása, a büntetés-végrehajtás belügyi irányítás alá helyezése – látható stratégiai előkészítés nélkül születtek meg. Ez a munkamódszer nem igényel tudományelméleti megalapozást.

Lesz-e a rendészeti igazgatásnak jövőterve?

Annak ellenére, hogy ez idő szerint nincs jogszabályba foglalt rendészeti stratégia, a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat melléklete a következők szerint szól a rendészeti igazgatásról:

„Az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, az igazságszolgáltatási, a gazdasági és pénzügyi, a közegészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári védekezés szervek közötti koordinációt és együttműködést.” (Melléklet 142. pont)

„A közbiztonság társadalmilag elvárt szintjének garantálása érdekében folytatni kell az intézkedési kultúraváltást, a komplex bűnmegelőzés erősítését és a rendőri tevékenységgel kapcsolatos közbizalom emelését. A rendvédelmi szervek tevékenysége személyi, anyagi és technikai feltételeinek

folyamatos javítása kormányzati prioritást élvez. Hazánk meg kívánja őrizni helyét az európai uniós élvonalban a közbiztonságra fordított kiadásoknak a bruttó hazai össztermékhez viszonyított arányát tekintve.” (Melléklet 150. pont)

„A szervezett bűnözés elleni küzdelem érdekében elengedhetetlen a rendvédelmi szervek (rendőrség és nemzetbiztonsági szolgálatok) és az igazságszolgáltatás nemzeti és nemzetközi szintű – kiemelten európai uniós – együttműködésének szorosabbá tétele, valamint a meglévő erőforrások hatékony felhasználása.” (Melléklet 151. pont)

Az idézetek arról tanúskodnak, hogy noha a biztonsági stratégia szoros kapcsolatban van a rendészeti igazgatás távlatos fejlesztésével, azt nem helyettesíti. A biztonsági stratégia célokat határoz meg, a rendészeti stratégia viszont a célok megvalósításának feltételeit is kimunkálja. A biztonsági stratégia tudományelméletét egy új politikatudományi diszciplína, a *rendészeti tanulmányok* szolgáltatja:

„A biztonságpolitika azon politikai célok, stratégiák és eszközök összessége, amelyek egyik oldalról a béke megőrzését, a háborúk megakadályozását, másik oldalról viszont a fenyegetések és veszélyek elleni fellépéshez, az ország megvédéséhez szükséges feltételek megteremtését szolgálják. A biztonsági tanulmányok, mint fiatal diszciplína az általános politikatudomány része. Eszerint a biztonsági tanulmányok interdiszciplináris jellegű tudányszak, amelyet a nemzetközi tanulmányok, a politikatudomány, az állam- és jogtudomány, a hadtudomány, a történelemtudomány és a közgazdaságtudomány határolnak.”¹⁷

A rendészeti stratégia kimunkálásában az állam- és jogtudományok rendszerében helyet foglaló rendészettudomány kompetenciája vár igazolásra.

Összegzés

A rendészeti stratégia kormányzati ciklusokon átívelő távlatokat nyit, ezért feltételezi a közbiztonság ügyében a politikai konszenzusok megkötését. Csak így biztosítható, hogy érvényességük kormányváltásokon át is fennmaradjon. (A francia nemzeti rendőrség 1985. évi modernizációs tervét a Francia Nemzetgyűlés vitatta meg az akkori belügyminiszter, Pierre Joxe előterjesztésében. A program a rendőrség létszámától, költségvetési helyzetétől kezdve a gépkocsikkal való ellátottságig minden fontos mutatót tartalmazott. Ezek a tények képezték a fejlesztési célkitűzések alapját.¹⁸ A francia rendészeti reformot elindító 1995. évi törvényhozás, az úgynevezett Pasqua-törvény abban hozott újat, hogy a rendészetet egy közbiztonsági rendszerben értelmezte, és a reformot törvény indította útjára.¹⁹)

Szükséges a rendészeti szakmák aktív részvétele, mert ez a szakszerűség záloga és egyben a feltétele annak, hogy a rendészet személyzete az átalakulásnak ne elszenvedője, hanem tevékeny részese és nyertese legyen.

¹⁷ Gazdag Ferenc – Remek Éva: *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 19.

¹⁸ Le Plan de Modernisation. *Revue de la Police Nationale*, 123 (1985).

¹⁹ Loi d'orientation et de programmation n 95-73 du janvier 1995.

Nélkülözhetetlen a társadalom támogatása, de a civil kontroll is.²⁰ A közbiztonság a lakosság közreműködése nélkül nem teremthető meg.

A rendészeti igazgatás stratégiája akkor születhet meg, amikor ez a három feltétel – a demokratikus politikai erők konszenzusa, a rendészeti hivatásrendek hozzáértő részvétele és a társadalom támogatása – együttesen megvalósul. Ha ilyen idők jönnek, akkor a rendészettudomány bebizonyíthatja, jutott már olyan szintre a tudománnyá válásban, hogy meghívást kapjon ehhez az alkotómunkához.

Felhasznált irodalom

- Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996.
- Benke Miklós – Búzás Pál – Finszter Géza – Rob C. Mawby – Szikinger István – Alan Wright: *A magyar rendőrség civil kontrollja. Jelentés és javaslat*. Budapest, RTF, Rendészeti Kutatóintézet, 1997.
- Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet. Budapest, Magvető, 1986.
- Ferencz I. Szabolcs – Perger Éva (szerk.): *Szabadság és jólét. A polgári jövő programja*. Budapest, Fidesz – Magyar Polgári Párt Országos Elnöksége, 1998.
- Gazdag Ferenc – Remek Éva: *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Gellér Balázs: A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, (1997), 1. 67–106.
- Kerezsi Klára: Trend lesz-e (a jövőben is) a bűnözés csökkenése. *Magyar Tudomány*, 181. (2020), 5. 577–590. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.5.2>
- Le Plan de Modernisation. *Revue de la Police Nationale*, 123 (1985).
- Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.
- Patyi András: Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról). *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 197–214. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/4152>
- Prestel, Bernhard: Police et management moderne. *Revue internationale de Criminologie et de police technique*, 50 (1997), 2. 139–144. Online: www.aiclf.net/dl-file.php?file=www.aiclf.net/wp-content/uploads/ricpts/RICPTS_1997-02.pdf
- Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciázavarai*. Budapest, HVG-ORAC, 2006.
- Skuli David: A rendőri teljesítmény mérése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, (1995), 1. 138–146.
- Szenes Zoltán: Katonai biztonság napjainkban, új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 69–104.
- Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 1998.
- Vári Vince: *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015.
- Vékás Lajos: *Parerga. Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.

²⁰ Benke Miklós et alii: *A magyar rendőrség civil kontrollja. Jelentés és javaslat*. Budapest, RTF, Rendészeti Kutatóintézet, 1997.

- Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében.
In Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010. 15–38.
- Weber, Max: *Politikai szociológia. Politikai közösségek. Az uralom*. Budapest, Helikon, 2009.

Jogszabályok

- 11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről
- 1033/1994. (V. 6.) Korm. határozat a közbiztonság fejlesztésének feladatairól
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről
- 1027/1998. (III. 13.) Korm. határozat a közbiztonság javítása, a bűnözés visszaszorítása és az ország belső rendjének erősítése érdekében teendő intézkedésekről
- 2073/2004 (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról
- 1016/2007. (III. 20.) Korm. határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája céljainak végrehajtásából származó 2007-ben megvalósítandó feladatokról
- 2224/2007. (XI. 28.) Korm. határozat a rendészeti stratégia megalkotásáról
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 1657/2012. (XII. 20.) Korm. határozat a kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról
- 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023)
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a világjárványt okozó koronavírus elleni küzdelem érdekében a veszélyhelyzet kihirdetéséről
- 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről

Vákát

Felkai László

Zárszó

Absztrakt – A szerző zárszavában a rendvédelmi szervek társadalmi megítélésével foglalkozik a rendszerváltoztatás időszakában.

A kötetben szereplő sok értékes tanulmány bemutatja az olvasónak az egyes rendvédelmi intézmények elmúlt 30 évben bekövetkezett változásait. Felvetődhet ugyanakkor, hogy maga a cím nem igényelne-e külön tanulmányt. Merthogy: mit is jelent a fogalom: „fejlődés”?

Az európai ember alapvetően a termelőeszközök fejlődésével okozati összefüggésben bekövetkező markáns társadalmi változások szerint osztja korszakokra a történelmet. Ez a teória azonban egyrészt csak a társadalmi fejlődés definícióját szolgálja; másrészt a kontinensen és Észak-Amerikán kívül már sántít. (Nem tud mit kezdeni például Kína közel 5000 éves történelmével; az egyes korszakokat jórészt ezért a császári dinasztiákhoz kötve tudja csak elemezni.) Leszögezhetjük tehát, hogy a „fejlődés” fogalmának általánosan elfogadott meghatározása nincs.

Úgy vélem azonban, hogy az intézmények e szempontú vizsgálatakor a helyzet lényegesen egyszerűbb. Megítélésem szerint azt kell elemzés tárgyává tenni, hogy az a társadalmi rendeltetésének mennyiben felel meg. (Ily módon nem is szükségszerű, hogy az idő előrehaladtával a „fejlődés” egyre magasabb szintjére jut.)

A rendvédelmi szervek társadalmi rendeltetését – mellőzve az ezzel kapcsolatos definíciók és viták ismertetését – abban látom, hogy biztosítsák a lakosság – külső katonai fenyegetésen kívüli – rendészeti eszközökkel megteremthető biztonságát.

Magyarországon a 80-as évek végén társadalmi változások kezdődtek. A társadalmi változásnak az a jellemzője, hogy a korábbi értékrend – elsősorban a jogi és morális – megváltozik. Az új kialakításához idő kell; meg kell várni, hogy a kavargó – sokszor egymásnak is ellentmondó – értékrendek közül melyik lesz a domináns. A helyzetnek az a paradoxona, hogy ekkor a legnagyobb a biztonság hiánya, azonban épp ekkor alkalmasak az erre hivatott szervek a legkevésbé ezen űr kitöltésére. Amíg ugyanis valamelyik értékrend nem szilárdul meg, addig nem tud jogszabállyá válni. Márpedig e szervek tevékenységének ez a megkérdőjelezhetetlen alapja.

Hogy mindezt közérthetőbben fejezzem ki, az értékrendeket pártokhoz kötöm. A 90-es évek első felének értékrendjét – így természetesen a rendvédelmit is – az MDF, az SZDSZ és az FKgP egymástól erősen eltérő társadalomfilozófiája határozta meg. Ezek konfliktusa ott zárult le előbb, ahol a kényszerítő erő erős volt. (Például önkormányzati törvény, választójogi törvény, szociális ügyek.) A rendvédelmi szervek közül a társadalomra talán legnagyobb hatást gyakorló rendőrségnél azonban ez csak 4 évvel a rendszerváltást követően következett be (1994. évi XXXIV. tv. a Rendőrségről), majd

miután mindez lezárultnak látszott, jött egy újabb – továbbra is pártokkal példálózva, az MSZP által fémjelzett – értékrendváltás.

Mindezzel csak azt akarom példázni, hogy a lakosság joggal kifogásolta ugyan a rendszerváltást követő években a rendvédelmi szervek nem hatékony működését, azonban ennek kevésbé voltak okozói az érintettek. Ők ugyanis nem alakítói, hanem végrehajtói a mindenkori Országgyűlés és a Kormány által meghatározott társadalompolitikának.

Ha a tanulmányokból az olvasható ki, hogy a rendvédelmi szervek munkájának hatékonysága szignifikánsan nőtt, az nem a szerzők „szédelgő feldicsérése” az egykor maguk által is vezetett szervezetek munkáját illetően. Ez – megítélésem szerint – azért következett be a valóságban is, mert a társadalom túlnyomó többsége és a politikai véleményformálók döntő része azonosan ítéli meg ezeknek a szerveknek a rendeltetését, feladatait. Ha ez megmarad, továbbá nem lesz engedmény az abban dolgozók kiválasztásánál, és megmaradnak a belső kontrollrendszerek is, ezek az intézmények valóban például szolgálhatnak bármely európai ország hasonló szervezete számára.

Abstracts

JÓZSEF BODA

Instead of an introduction: The political system change in the Ministry of the Interior and in the law enforcement agencies

This short study outlines the changes in the Ministry of the Interior and law enforcement agencies, as well as in law enforcement higher education, during the period of the political system change and over the past 30 years.

ANDRÁS TÚRÓS

The Hungarian Police during the political system change period 1988–1990

The author, based on his personal experiences, introduces the history of the transformation of the Hungarian Police (HP) between 1988–1990. He gave a short overview on the previous period and its legislative background. Then he evaluates the process of contemporary changes, the different interests and decisions.

GÉZA FINSZTER

Thirty years of Police service

In his study, the author introduces the development of the Hungarian Police, primarily assessing the impact of legislative changes on the organisation during the 30 years since the political system change.

JÁNOS SALLAI

The transformations and termination of the Hungarian Border Guard (1989–2007)

The Border Guard of the Ministry of the Interior went a long way from bringing down the iron curtain to Hungary's accession to the Schengen area. It was completely transformed in terms of both human resources and technology and it carried out a "change of regime" with regard to border guarding and border checks. The leadership of the Border Guard recognised the changes already in the 1980s and made a proposal to remove the electric signalling system from the western state border. Later it played a decisive role in bringing down the iron curtain and constructing the new border guarding system. The Border Guard became an aliens policing authority in the 1990s and, when the Act on the Police of 1994 came into force, the scope of its powers became even wider. The amendment of the Constitution of 2005, which made the Border Guard a purely policing organisation,

fits into this process. From 1998, the Border Guard focused on fulfilling the Schengen requirements in all the areas, after the successful completion of which Hungary became a fully-fledged Schengen member state in 2007.

LÁSZLÓ BARNÓCZKI – ESZTER KENEDLI-TÓTH

The organization and operation of the national security services during the last thirty years – the changes of the sector in the mirror of the most important challenges

This study examines the development of the Hungarian national security system before and after the political system change (from 1990 to 2020) in a perspective of about 30 years. The authors summarise the challenges identified by the government in power affecting the operation of national security, how it sought and found the answers to them, and what changes it brought to the system of national security institutions in Hungary.

JÁNOS BLESZITY

Foundation of the National Directorate General for Disaster Management and its predecessor organizations at the time of the regime change.

The author presents the situation of civil protection and fire protection in Hungary during the period of political system change, and then the process during which different governments tried to establish a unified and effective organization. Lastly we can read about the integrated disaster management organization, which was established in the year of 2000.

ISTVÁN SABJANICS

The Government Guard and the system change

The political, economic, and social changes that took place during the system change – sometimes faster and slower – also resulted in changes in the Hungarian state administration, as was the case with the Government Guard. Despite significant political and social changes, the basic regulation of the organization, the protection of persons and objects has not fundamentally changed. However, political, economic, and social opening has led to increased risks and expectations demanding a higher level of quality. This also involved the increased development of the functioning of the functional areas supporting the basic regulation of the Government Guard.

ZSUZSANNA VÉGH

The immigration organization and its three decades of work

The study presents the development of the Hungarian immigration organization from the change of the political system to the present day. The author was an active participant both in organizational transformations and legislative changes between 1990 and 2020.

JÓZSEF PALLO

Three decades under the rule of law. A brief overview of the professional development of prison service after the system change.

The author provides a detailed introduction to the development of the correctional field during the 30 years following the system change and the end of Communism in Hungary, taking into account the underlying professional values, achievements and solved challenges alike. The study precisely identifies certain key elements of modernization that facilitated the shift from state socialism corrections to a more modern largely similar to the European correctional system while preserving certain peculiarities that are the nation's own.

KRISTÓF PÉTER BAKAI – ÁKOS MOLNÁR – LÁSZLÓ VANKÓ

National Tax and Customs Administration: the chronicle of the custom, excise, criminal and law enforcement tasks

The study summarises the history of the thirty years of the current National Tax and Customs Administration and its predecessors. In the first chapter the authors outline the history of Customs and Financial Guards, the Tax and Financial Control Office and National Tax and Customs Administration. In the second chapter we can read about the job of the financial investigators, and the third chapter summarises the policing activities of the organization.

BÉLA BLASKÓ

The development of law enforcement higher education from the political system change to the faculty of law enforcement

From 1971 to 2011, the centre of police training in Hungary was based at the Police College (PC). The PC issued its graduates a state-recognized degree. Especially since the 1989–1990 system change, the idea to elevate the college to university rank has often been raised by the government. The conditions allowing for this process to take place were created thanks to roughly two decades of consistent work since the 1990s. The University of Public Service, which started its operation on the 1st of January 2012,

integrated the PC as its Faculty of Law Enforcement (FLE), meaning that the PC ceased to exist as an independent higher education institution. This study demonstrates how the PC became a university faculty. The author of this work played an active role during the time period covered by the study. Among other things, he managed the PC for eight years as Director General.

ESZTER ZSÓFIA TÓTH

“Cop, if there’s a problem, aren’t you protecting me?” – police and system change

In my paper, I analyze the relationship between the system change and the police based on contemporary press sources and an article. I present the state of the police during the years of transition, what new problems they had to face. Deteriorating public safety, the emergence of new forms of crime, and the responses the organization found in the mid-1990s.

GÉZA FINSZTER

Law enforcement strategy missed by the researcher

Hungary does not have a public security strategy written in an Act of Parliament. Neither is there any Government Decree about the long-term development of law enforcement administration. Papers on the theory of law enforcement have urged the creation of such documents since 1990. The present study gives an overview of the conditions that can develop strategic considerations to parts of government of internal affairs.

LÁSZLÓ FELKAI

Afterword

In the author’s closing, he deals with the social perception of law enforcement agencies during the period of political system change.

A *Magyar Rendészet* szerkesztősége hazánk rendszerváltásának 30. évfordulója kapcsán annak rendészetre gyakorolt hatásáról, a rendészeti szervek három évtizedes fejlődéséről jelen kiadvánnyal kíván megemlékezni.

Szerzőknek sikerült megnyerni a magyar rendészeti gyakorlat és elmélet jeles képviselőit, aminek eredményeként a kötet 14 színvonalas tanulmányt tartalmaz, többek között a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, a katasztrófavédelem, a vámhatóság és a nemzetbiztonsági szolgálatok helyzetéről. Amint azt egyik szerzőnk összefoglalja, a tanulmányok a rendészeti szervezetek elmúlt három évtizedes történetét különösen abból a szempontból veszik szemügyre, hogy társadalmi rendeltetésüket hogyan és mennyiben valósítják meg, vagyis képesek-e biztosítani a lakosság – külső katonai fenyegetésen kívüli – rendészeti eszközökkel megteremthető biztonságát.

Kérjük, fogadják szeretettel kötetünket, amelyhez jó olvasást kívánunk!

Christián László, Lippai Zsolt és Németh Zsolt,
a kötet szerkesztői

ISBN 978-963-531-554-3



9 789635 315543