

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 kötelességeket 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 rendeli:

„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 szolgárolánya.”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 közgyűlésen: 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 leltek 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 biztosítója, 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 jelszavával 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 veendők, de ezek részletezésének nem lenne igazán sok értelme. Alapvető érdek az állomány stabilizációja, a természetes fluktuáción kívüli eltávózások minimalizálása, a jó szakemberek megtartása, a költségvetési kondíciók javítása, és azok hatékony felhasználása, a rendőrség-lakosság kapcsolat erősítése, a nemzetközi bűnmegelőzésben, bűnüldőzésben 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 büntető jogszabályokat ostrom alá helyező módosító indítványokat látva azt kell gondolnunk, hogy az előterjesztők úgy hiszik, hogy ezeket a célokat jogalkotással lehet elérni. Tévednek! Tévedésük azért nem menthető, mert az elmúlt két évtizedben a gyakorlat és az elmélet az információk egész tömegét szolgáltatva ahhoz, hogy megismerhessük a közbiztonság és közrend megrendülésének okait, a 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