

1. fejezet

A rendszerváltozás, a reform, a racionalizálás főbb jellemzői és szakaszai

Verebélyi Imre

1.1. A rendszerváltozás, a reform és a racionalizálás fogalma

30 évvel ezelőtt Magyarországon az elgyengülő, majd széteső államszocialista rendszer helyébe a modern polgári államtípus hazai változatát lehetett bevezetni. Az 1989-től 1994-ig tartó időszakban három egymást követő szakaszban épült ki a *független demokratikus jogállamiság hatékony* rendszere.

Az 1989–1994 közti fél évtized a magyar közigazgatás és annak fontos részét képező belügyi igazgatás szempontjából történelmi jelentőségű korszak volt. Sorsfordító nagy változások békés módon és alapvetően sikeresen mentek végbe. A minisztériumi közigazgatás a békés forradalmi átalakítását segítő rendszerváltoztató fejlesztések, valamint a *reformáló* és a *racionalizáló* típusú modernizációs fejlesztések szakmai előkészítését, azok gyakorlati megvalósítását végezte. A közigazgatási teendőink a minket irányító közpolitikai szervek és politikai vezetők fejlesztő-átalakító típusú döntéseinek, valamint a folyamatos működtetéssel kapcsolatos döntéseiknek az előkészítésével és végrehajtásával függtek össze.

A *rendszerváltoztató megállapodásos forradalom* végrehajtása polgári típusú államot, ezen belül polgári típusú közigazgatást hozott létre. (A reformok és a racionalizálások ezen új típusú állam modernizációját segítették elő.) A rendszerváltoztató típusú békés forradalmi átalakítások során az elgyengülő államszocializmus közigazgatásának lebontásában vettünk részt, és a polgári típusú közigazgatás viszonylag gyors bevezetésében működtünk közre.

A *reformáló* típusú fejlesztéseknél a cél az volt, hogy a közigazgatás és a közszolgáltatás indokolt területein lényeges átalakításokra kerüljön sor. A rendszerváltoztatás első szakaszának keretében, illetve azt követően szükséges reformok előkészítésekor rendszerint többféle bevált nemzetközi modell között lehetett választani. Ezek közül a magyar adottságokhoz és az átvezető korszak speciális igényeihez igazodó variánsokat dolgoztunk ki a politikai döntéshozók számára.

A *racionalizáló* típusú országos és helyi közigazgatási fejlesztéseknél törekvéseink arra irányultak, hogy a reformmal megjavított rendszerek szervezési és jogi részleteit észszerűsítsük.

1990-ben a revolúciós típusú átalakításokkal egyidejűleg *modellváltó reformokat* is be kellett vezetni. E reformokat az induláskor a rendszerváltoztató alkotmányi előírások és az azokhoz kapcsolódó minősített parlamenti többséggel elfogadandó törvénytervezetek

előkészítő folyamataiban segítettük szakmailag minél jobban megalapozni. Később az állam-típusnak a megállapodásos forradalommal megváltoztatását követően viszont önálló (átfogó, illetve szektorális) közigazgatási és a közszolgáltatási modernizációs (reformáló és racionalizáló) programokra volt szükség. Két év elteltével már látni lehetett, hogy az 1990-ben a rendszerváltozással egyidejűleg bevezetett modernizációs intézkedéseket hol szükséges módosítani, illetve hogy a kormányzati ciklus közepén milyen új megoldandó fejlesztési feladatok merültek fel. Ezért 1992-ben átfogó közigazgatási korszerűsítési programot készítettünk elő, ennek végrehajtására pedig szektorálisan elkülönült továbbfejlesztési programokat indítottunk el.

A fenti három típusú fejlesztés idején alapfeladatunk volt, hogy megbízható legyen az előző korszakból átvett és megőrzött, valamint az 1990 után megújított közigazgatás működése. A megbízható megvalósító munka a fejlesztési céloknak jól megfelelő, a nagyobb zavaroktól mentes és kiszámítható végrehajtó tevékenységet igényelt.

A minisztériumi munkában a különböző típusú fejlesztéseket és a megvalósítást egyaránt fontosnak tartottuk. Viszont az akkori rendkívüli időszakban a fejlesztési munka érthetően nagyobb hangsúlyt kapott, mint a későbbi kormányzati ciklusokban, amikor a csökkenő fejlesztési feladatok mellett megnövekedtek a hatékony megvalósító működést biztosító teendők.

1.2. A fejlődés három szakaszának jellemzői

A fél évtized belügyigazgatási korszakának *első szakasza* a demokratikus átmenet és a rendszerváltoztatás bevezetésének időszaka volt. E periódus 1989 elején kezdődött és a második átfogó alkotmánymódosítással, valamint az azt követő országgyűlési, valamint helyhatósági választásokkal 1990 őszén zárult.

Az első szakasz legelején, 1989. március 22-én Kónya Imrénének a Független Jogászforum vezetőjének kezdeményezésére megalakult az Ellenzéki Kerekasztal (a továbbiakban: EKA), amely a rendszerváltoztatás alapvető intézkedéseinek előkészítése érdekében a demokratikus ellenzéki szervezeteket fogta össze. Az EKA résztvevői egységes vagy hasonló álláspontot kívántak kialakítani a demokratikus Magyarország megteremtését célzó alkotmányos átalakulás alapvető témaköreiben. Az EKA a békés politikai átmenet ellenzéki előkészítésére szerveződött, az ellenzéki pártok erőiket egyesítve, felkészült tárgyalópartnerként kezdhették meg az állampárttal való egyezkedéseiket a Nemzeti Kerekasztalnál. A Nemzeti Kerekasztal (a továbbiakban: NEKA) 1989. június 13-án kezdte meg munkáját. Abba az EKA és az MSZMP mellett a harmadik oldalon a társadalmi szervek és más civil szervezetek képviselői is bekapcsolódtak. A rendszerváltoztatást megindító politikai megállapodásokat az állampárt konzervatív szárnyából fokozatosan elszakadó Németh-kormány és annak felkészült közigazgatási apparátusa formálta törvénytervezetökké, majd törvényjavaslatokká, amelyeket lényegi változtatás nélkül törvényerőre emelt az akkori egypárti Országgyűlés.

Az első periódus elején a Belügyminisztérium szakapparátusa megfelelően előkészítette a tárca *civil funkcióival* kapcsolatos átalakításokat. Ugyanakkor sajnálatos módon elmaradtak az akkor még a Belügyminisztériumhoz tartozó *állambiztonsági szolgálat (a III/III. Csoportfőnökség) átalakítását* célzó rendszerváltoztatási munkálatok. Ugyan

a belügyminiszter elrendelésére 1989. március 1-jén a tárcánál tudományos reformjavaslatokkal foglalkozó konferenciát rendeztek, de a leginkább megjavítandó területről, az állambiztonsági területről nem kértek fel előadót. Ezt az alapvető hiányosságot észlelve mint meghívott civil előadó nemcsak saját témaköröm (a civil belügyi igazgatás) átalakításának lehetséges irányait vázoltam fel, hanem röviden kitértem a rendőrség titkosszolgálati területének halaszthatatlan átalakítására; a hazai és nyugati tapasztalatokra utalva néhány sürgősen megvizsgálandó munkahipotézist vetettem fel.¹ A tudományos ülésen megjelent néhány magas rangú titkosszolgálati vezető számára ezek a gondolatok még eléggé idegennek tűntek, várták, hogy a jelen lévő belügyminiszter miként viszonyul majd ezekhez a felvetésekhez. A belügyminiszter felszólalásában nem „hurrogott le”, nem „igazított el”, sőt néhány nap múlva felkért, hogy legyek a tárca civil területének egy részéért felelős miniszterhelyettes. Emellett arra is megkért, hogy ötleteimmel és belépő titkárságvezetőm, Szikinger István szakmailag megalapozott közreműködésével segítsem a rendészeti területen beindítandó reformmunkákat is.

Míg Pallagi Ferenc a titkosszolgálatokért felelős új miniszterhelyettes csak „helyben járt”, és nem is nagyon hitt a gyökeres átalakításokban, addig Túrós András, a rendőrségért felelős új belügyminiszter-helyettes óvatosan hozzákezdett a nem titkosszolgálati rendőrséget érintő átalakítások szakmai előkészítéséhez.

Mint később megtudtam, az állambiztonsági szolgálaton belül két kiváló munkatárs 1989-ben már elkészített egy titkosított tanulmányt, de azt belső terjesztésben sem publikálhatták, nem oszthattak szét.² A hazai és külföldi köznyelvben ironikusan a titkosszolgálatokat „piszkos szolgálatoknak” szokták nevezni. A piszkos jelző arra utal, hogy nem mindig az érvényes jogszabályok és a normatív belső parancsok szerint kell eljárniuk, a politikai felső vezetők néha személyes „kéréseket”, szóbeli utasításokat is adnak meg nem engedhető titkos eljárásokra. A puha diktatúra magyar belügyi igazgatásának részét képező belbiztonsági III/III. szolgálat tárcán belüli gúnyneve „Aczél művek” volt. Harangozó Szilvesztert

¹ Többek közt idéztem József Attila *Levegőt!* című versének a titkos lehallgatásokat és a titkos adatgyűjtéseket kritizáló gondolatait, azzal, hogy a Horthy-korszakra vonatkozó költői aggodalmak jelenlegi korunkban is megvizsgálandók lennének, és minél előbb nyilvános jogi korlátokat kellene állítani a *nem jogállami titkosrendőri eljárásokhoz*. Felvetésem szerint a hiányzó jogi korlátokat többek közt az európai demokráciák által alkalmazott jogállami megoldások hazai viszonyokra vonatkozó adaptációjával lehetne pótolni. Kifejtettem, hogy egyértelművé vált: a társadalom érdek- és véleménytagoltságát az esetleg rendőrszakmailag hatékonyan szervezett akciókkal eredményesen nem lehetett felszámolni: „Egyetlen politikai erő sem használhatja fel egy jogállamban a rendészeti állami eszközöket arra, hogy kizárja az alkotmányosan működő más politikai csoportosulásokat a szabad véleménynyilvánításból vagy a választók megnyeréséért folytatott politikai küzdelemből. A jogszabályok végrehajtására kötelezett rendőri szakszolgálat közvetlen pártirányításának megszüntetése azt eredményezi, hogy a rendőrséggel nem hajthatók végre szűkebb politikai vezetőcsoportok olyan titkos állásfoglalásai, amelyek nem találkoznak a társadalom többségének véleményével, emiatt pedig a társadalmi rosszsallás a rendőrség tekintélyét csorbitja.” VEREBÉLYI Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle*, 27. évf. 5. sz. 3–17. Az idézett gondolatok a tanulmány 16–17. oldalán találhatók.

² FINSZTER Géza – PAJCSICS József – KACSÁK József – ZALAI Péter (1989): *A törvényesség érvényesülése az állambiztonsági szervek tevékenységében*. (Kézirat) (Lezárásának ideje 1989. október 1.) Finszter Géza és Pajcsics József még 1988-ban egy BM által kiírt állambiztonsági vonatkozású pályázati felhívásra beadott egy koncepciótanulmányt, majd később Kacsák Józseffel és Zalai Péterrel hozzákezdtek a nagyobb ívű, több, mint száz oldalas munka kidolgozásához.

a Németh-kormányban váltó „új” titkosszolgálati belügyminiszter-helyettes 1989 májusa és 1990 januárja között – bár tehetne volna – nem tett előterjesztést a pártállami korszakról hatályban maradt rendelkezéseknek a demokratikus jogállami követelményekhez igazodó megváltoztatására. Persze a régi „piszkos” normatív utasításokat már régebben is lehetett „nem túllihege” végrehajtani. Ennél a szolgálatnál is lehettek olyan munkatársak, akik megpróbáltak „humánusabban” eljárni és rugalmasabb, „jó irányú jogszabály-értelmezéseket” végezni. 1989 közepén Pallagi Ferenc ugyan bekérte a készülő anyagot, de a Belügyminisztérium *titkosszolgálati szektorában minden maradt a régiben!* Például a pártállam hatályban hagyott jogszabályai és titkos belső szabályzatai szerint a régi módon tovább folytatták az ellenzéki erők titkos megfigyelését, azt az 1989. októberi alkotmánymódosítás után sem hagyták abba. A titkosszolgálat vezetőinek egy része 1989 közepén még hitt abban, hogy csak részlegesen és minél később kell változtatni úgy, hogy azért a lényeges dolgokon nem változtatnak.³

A NEKA-tárgyalásokhoz a Belügyminisztérium szakemberei több szakmai javaslatot készítettek elő a Büntető törvénykönyv módosításával kapcsolatban. A tárcánál továbbá elkészült a ki- és beutazásról, a külföldi utazásról és az útlevelekről szóló törvény tervezete, amelyet a Németh Miklós vezette Minisztertanács június 26-án elfogadott. A belügyi szakapparátus nyáron és kora ősszel közreműködött kerekasztalon tárgyaló Gál Zoltán belügyi államtitkár szakmai felkészítésében, amely a 1989. októberi első átfogó alkotmánymódosítás rendészeti részéhez kapcsolódott. A rendészeti igazgatás menekültügyi területén pedig 1989 telén és tavaszán a minisztérium szakmailag előkészítette Magyarország csatlakozását a genfi egyezményhez, megszervezte a menekülteket befogadó új állomások létrehozását és azok üzemeltetését.

Az első szakaszban elismerésre méltó rendészeti akciókra is sor került. 1989. augusztus 19-én a Sopron közelében megrendezett páneurópai piknik során a határőrség kulturáltan átengedte az áttört határkerítésen kiáramló mintegy háromszáz keletnémet állampolgárt. A Belügyminisztérium és az általa irányított határőrség igen pozitív szerepet játszott az 1989. szeptember 11-i nyugati határnyitás előkészítésében és lebonyolításában. (A világra szóló magyar eseményt politikailag Németh Miklós miniszterelnök készítette elő, ő vállalta az elsődleges felelősséget, kormányából kiemelkedő szerepet adott Horn Gyula külügyminiszternek, valamint Horváth István belügyminiszternek.) A belügyminiszter a nyugati határnyitás előkészítése során tudatában volt és ki is mondta, hogy ezzel az akcióval lényegében már átállunk a másik oldalra. A minisztérium felső és középszintű – egy megdöbbentő kivétellel – teljes mértékben azonosultak ezzel a belügyi akcióval. (Évekkel később az NDK állambiztonsági szervének megnyitott irattárában az egyik miniszterhelyettesünkre, Pallagi Györgyre nézve olyan irat került elő, amely megkérdőjelezi a kora-

³ A régi módon jártak el például Nagy Imre és mártírtársai 1989. június 16-i újratemetésének állambiztonsági előkészítésénél, valamint – egy fontos megállapítás kivételével – annak utólagos értékelésében. Az újratemetésről a legfelsőbb politikai vezetés számára készített állambiztonsági összegzésben ugyanis kivételesen azt is javasolták, hogy a közelgő október 23-át nemzeti ünnepé kellene nyilvánítani, és a nemzet mártírjai közé kellene számítani a barikád mindkét oldalán elesett magyarokat. Mindez azonban a jelentést olvasó politikai vezetőknél akkor még süket fülekre talált.

beli lojalitását.)⁴ Az 1989. októberi átfogó alkotmánymódosítás után sajnálatos módon nem állt le a demokratikus ellenzéki erők jogellenes titkosszolgálati megfigyelése, tovább növekedett az ezt rögzítő iratanyag. 1989 végéig titokban jegyzőkönyv felvétele nélkül folytatták ezen iratok selejtezését és megsemmisítését. 1990. január elején kitört az úgynevezett *Dunagate-botrány*. (Erre a témakörre a 3. fejezetben térünk ki.) A botrány egyik következménye az lett, hogy leváltották a titkosszolgálat hazai vezetőjét és az őt felügyelő állambiztonsági miniszterhelyettesét. A tárcánál tartott belső vizsgálatot követően később a belügyminiszter lemondott. Új minisztert már nem neveztek ki, a hátralévő rövid időre Gál Zoltán államtitkár vette át a tárca vezetését.

Az első szakasz elismerésre méltó rendszerváltoztató lépése volt a tárca civil területén, hogy a következő évi többpárti szabad országgyűlési választásokra a minisztérium 1989-ben előkészítette az országgyűlési választási rendszert szabályozó törvény tervezetét, amelyet a NEKA-n vitattak meg. A minisztériumban az előkészítő munkákat Gál Zoltán államtitkár irányította, aki a Nemzeti Kerekasztalon a Magyar Szocialista Munkáspárt tárgyaló delegációjának egyik vezető személyisége is volt, munkáját közigazgatás-szakmai oldalról Tóth Zoltán, a minisztérium vezető köztisztviselője és annak munkatársai segítették.

A minisztérium civil profiljához tartozott, hogy a helyi tanácsokat érintően 1989 májusától megkezdődött az új típusú önkormányzati rendszer bevezetésével kapcsolatos koncepcionáló és törvény-előkészítő munka. Ezt közigazgatási miniszterhelyettesként közvetlenül irányítottam, sőt magam is közvetlenül részt vettem a szakmai koncepciók

⁴ „Három nappal az 1989. szeptember 11-i határnyitás után az NDK állambiztonsági szervének (Ministerium für Staatssicherheit, MfS) újabb delegációja utazott Budapestre. Míg a nyári hónapokban a hasonló gyakori látogatások és tárgyalások a Stasi perspektívájában arra voltak hivatottak, hogy a magyar partnerre hassanak, és a határ megnyitását megakadályozzák, most, szeptemberben az NDK számára már csak arról lehetett szó, hogy menteni lehessen a menthető. A keletnémet vendégekkel Budapesten Pallagi Ferenc vezérőrnagy tárgyalta mint állambiztonsági helyettes belügyminiszter. A budapesti eszmecsereről az MfS-küldöttség vezetője, Karl Coburger vezérőrnagy Berlinben szeptember 14-én felettesei számára beszámolórt írt. Ez a dokumentum lényegében egyedül Pallagi válaszait és nyilatkozatait foglalja össze. A beszámolóban az szerepelt, hogy Pallagi egyrészt közölte a Stasi embereivel, hogy a magyar állambiztonsági szerv nem akarta a határ megnyitását Ausztria felé, de nem tudta azt megakadályozni. Kiemelte, hogy az általa felügyelt szolgálat továbbra is igyekszik »internacionalista kötelességeinek megfelelni«, és abban érdekelt, hogy megtartsa szoros kapcsolatát a keletnémet kollégákkal. Saját szemszögéből röviden felvázolta Magyarország útját 1968 és 1989 között, említette az eladósodást és a gazdasági pangást, majd az önzést, a koncepció hiányát és a passzivitást vetette a pártvezetőség szemére. Ezek az elemek – fejtegette – vezettek az ellenzék térnyeréséhez és a pluralista politikai elképzelésekhez. Mindez – jelentette ki Pallagi az MfS beszámoló szerint – a magyar állambiztonság számára bonyolult helyzetet teremtett. 1989 júliusában egy megbeszélésen, amelyen többek közt a miniszterelnök, a belügyi és külügyi tárcavezető, valamint a honvédelmi miniszter vett részt, olyan határozat született, hogy az ellenzék megfigyelését be kell szüntetni, utasítást a szolgálat többé nem a párttól, hanem csak a kormánytól kaphat. A beszámoló szerint a közelmúltban Pallagi kénytelen volt válaszolni az ellenzék képviselőinek, akik egy beszélgetés során azt firtatták, folynak-e még ellenük operatív akciók, és ha igen, mi történik az így nyert információkkal. El kellett nekik mondani, hogy a szolgálat annak keretében dolgozik, amit a kormány megbízása és a törvények szabnak meg, így az ellenzék többé nem tárgya semmilyen titkosszolgálati tevékenységnek. Az ezt követő bekezdést Coburger vezérőrnagy összefoglalásában érdemes szó szerint idézni, mert megerősíti azt a legsúlyosabb gyanút, ami a »Duna-gate« botrány során felmerült: »Pallagi elvtárs biztosított minket, hogy ezeknek az erőknek az ellenőrzését szigorúan konspiratív úton és nagy személyes kockázattal, az eddigi eszközökkel és erőkkel úgy, mint azelőtt, szervezi és a párt vezetőségével továbbra is belső tájékoztatási viszonyt tart fenn.«” [Kiemelés tőlem – V. I.] Az idézett német iratot Oplatka András publikálta. OPLATKA András (2014): *Németh Miklós, „Mert ez az ország érdeke”*. Budapest, Helikon. 314–316.

kidolgozásában. E témakörben nem kellett részt vennünk a NEKA-n, ahol csak a vonatkozó alkotmánymódosítás rövid szövegében állapodtak meg: a tanács képviseli a lakosság érdekeit, működési területén a lakosság önkormányzati szerve. A NEKA állásfoglalása szerint a tanácsstagok választásáról és a tanácsi önkormányzatokról szóló alapvető szabályokat már az új parlamentnek kellett megalkotnia. Így a minisztériumban alapos és nem rövid idejű szakmai előkészítést kezdhettünk meg. Előbb kidolgoztuk a szabályozási koncepciót, majd megfogalmaztuk a lényeges törvényi rendelkezések tervezetét.

Az első szakasz első felének legjelentősebb közjogi döntése az volt, hogy a NEKA konszenzusos javaslata alapján az államszocialista Országgyűlés 1989 októberében elfogadta az *első átfogó alkotmánymódosító törvényt*: az 1989. évi XXXI. törvényt. Az első alkotmánymódosítást többek közt meghatározta az a tény, hogy a még hatalmon lévő, átalakuló állampárt a közvélemény-kutatások szerint is viszonylag erős volt. Ezt tükrözte, hogy az alkotmánymódosító törvény rendelkezéseinek 1. §-ába bekerült: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a *polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek*.” [Kiemelés jelen tanulmány szerzőjétől.] Lehet, hogy ez a sajátos szabály akkor taktikailag helyes volt, és valamelyest megnyugtathatta a szovjet birodalom vezérét és fegyveres erőinek magas rangú parancsnokait. Hazai szempontból azonban szerintem hosszabb távra nézve hátrányt jelentett a modernizálódó baloldal számára az, hogy a demokratikus szocializmus értékeit nem minősítették polgári demokratikus értékeknek. (Így a demokratikus jogállamiság fogalmi körébe tartozó többpárti választások eredményeként megalakuló kormányzati vagy ellenzéki oldalt, ha az jobboldali lett, akkor polgárinak lehetett nevezni, ha pedig baloldali, akkor nem a polgári demokráciához tartozónak lehetett tekinteni. Az 1990-ben a második átfogó alkotmánymódosítás során a többpárti Országgyűlés hatályon kívül helyezte ezt a vitatható rendelkezést.)

A belügyigazgatás előkészítő és végrehajtó munkáját közvetlenül érintő alkotmánymódosító szabályok között szerepeltek többek között az országgyűlési és tanácsi választásokkal kapcsolatos rendelkezések, a rendőrséggel kapcsolatos előírások, az alapvető jogok és köteleességek új szabályai, a tanácsokat (amelyeket a lakosság önkormányzati szervévé nyilvánítottak), a Minisztertanácsot és az Alkotmánybíróságot érintő alapvető szabályok, a jogalkotással kapcsolatos sarkalatos rendelkezések. A demokratikus jogállamiság kiépítéséhez tartozott a helyi önkormányzatok megválasztását, valamint a helyi önkormányzati rendszer lényegi elemeit szabályozó törvények elfogadása.

A rendszerváltoztató 1990. évi országgyűlési választásokat követően megalakult a többpárti Országgyűlés, majd pedig a koalíciós konzervatív kormány. Az első demokratikus és jogállami szellemiségű miniszterünk, Horváth Balázs a májusi első állományi értekezletre meghívta a belügyminiszteri feladatokkal megbízott elődjét, Gál Zoltánt. A belügyi állománygyűlés résztvevői előtt üdvözölte a meghívottat, és megköszönte, hogy megfelelő állapotban és elismerésre méltó módon adta át a minisztériumot. Gál Zoltán rövid felszólalásában sok sikert és jó egészséget kívánt az apparátusnak, és mint leköszönő politikus a záró megjegyzéssel búcsúzott el, hogy „vizontlításra kedves kollégák a valamikori újabb vizontlításig”.

A többpárti parlament által elfogadandó két törvény tervezetét a személyi állományában stabil belügyminisztériumi apparátus az új miniszter, Horváth Balázs és az új kormány irányításával készítette elő. A törvényjavaslatot az új Országgyűlés illetékes szakbizottságai és képviselői véleményezték. Az új Országgyűlés 1990 nyarán folyama-

tosan ülésezve – éles politikai viták után – augusztus 3-án elfogadta a *második átfogó alkotmánymódosítást*, a helyi önkormányzati törvényt, valamint az önkormányzati választójogi törvényt. Az elsőprő többségű szavazati arány jóval meghaladta az elfogadáshoz szükséges 2/3-os arányt (a képviselők a helyi önkormányzati törvényt például 281 igen szavazattal, 3 ellenében és 1 tartózkodás mellett alkották meg). Ezzel – egy kivétellel – kiteljesedett a rendszerváltoztatás.

A demokratikus jogállam függetlenségét az első szakaszban korlátozta a szovjet katonai jelenlét. A szovjet nagyhatalom nyugaton elismert reformvezérének, Gorbacsovnak az országán belüli helyzetét nem gyengítendő célból a hazánkban tartózkodó szovjet hadseregcsoport teljes kivonását és a Varsói Szerződésből való kilépésünket óvatos fokozatossággal kellett kezelnie. Ezt fokozatosan tervezték megvalósítani. 1990 májusa után Antall József új miniszterelnökünk bátor kezdeményezéseivel 1991 közepéig elérte, hogy minden szovjet katonai alakulatot kivontak Magyarországról. A miniszterelnök szorgalmazta, hogy a Varsói Szerződés megszűnjön, és a független demokratikus jogállamok valóban önkéntes katonai szövetsége, a NATO időben meghívjon tagjai sorába. A rendszerváltoztatás egyik fontos kritériumát, az ország függetlenségét nem keverte össze az ország semlegességével. A legtöbb fejlett demokráciával rendelkező országhoz hasonlóan Magyarország nem kívánt katonailag semleges ország lenni, mivel geopolitikai helyzetünk okán és valóban szuverén döntésünkkel mi kértük a NATO-ba való felvételünket.

A könyvben elemzett időszak *második szakasza* 1990 augusztusának második hetétől 1994 tavaszáig tartott.

Augusztus elején az Amerikai Egyesült Államok meghívására egy hónapig többpárti magyar parlamenti delegáció tanulmányozta az USA tagállamaiban működő többféle önkormányzati modell gyakorlatban bevált megoldásait.⁵ (Szakmai megtiszteltetésnek tartottam, hogy a magyar delegáció tagja lehettem, mivel korábban közigazgatási államtitkárként sokban segítettem a hazai rendszerváltoztató három önkormányzati törvényjavaslat előkészítését és konszenzusokkal zárult vitáját az Országgyűlés Önkormányzati, Belbiztonsági és Rendőrségi Bizottságában.) Az amerikai körúton a helyi szervezeti modellek áttekintése során meggyőződhattunk arról, hogy a tagállamonként eltérő szervezeti megoldások mindegyike megfelelően működött, többek közt azért, mert az adott modell lényegének megfelelő rész-megoldásokat alkalmaztak, és az azokhoz szükséges erőforrásokat biztosították. Hasznos tapasztalatokat szerezhettünk az osztott állami és erős helyi rendőrségi modell gyakorlatáról. Széles feladatkörű helyi önkormányzati rendőrségi szisztémával ismerkedhettünk meg, amelyben a helyi rendőrség korlátozottan elláthat bűnügyi feladatokat is, ebbe beavatkozhat a szövetségi állami rendőrség; mindkét rendőri szolgálat a megosztott feladatkörök rájuk eső részében erős rendőri hatáskörökkel és megfelelő erőforrásokkal rendelkezett.

Idehaza 1990 augusztusa és októbere közti időszakban a Belügyminisztérium szakapparátusa megkezdte a második átfogó alkotmánymódosítás és az új sarkalatos törvények végrehajtásával kapcsolatos jogszabály-előkészítést és végrehajtást szervező munkát.

⁵ Lásd: Mellékletek 5.17. fotó.

Az ígéretesen elinduló minisztériumi tevékenységet október hónapban rövid időre megszakította az úgynevezett *taxisbloká*d.⁶ A bloká kirobbanásáért nem a Belügyminisztérium volt a felelős, azt a kormány két gazdasági tárcája által átgondolatlanul és szakszerűtlenül előkészített radikális benzináremelés váltotta ki. A bloká rendészeti kezelése azonban ránk hárult. Ezt a tevékenységet az ilyen feladatokban még tapasztalatlan belügyminiszter, az egy év alatt ilyen közterületi eseményre még nem felkészült budapesti rendőrfőkapitány és a korábban bíróként dolgozó új országos rendőrfőkapitány irányította. Az elhúzódó bloká alatt a budapesti és részben az Országos Rendőr-főkapitányság nem megfelelően értelmezte a feladatát.⁷ A taxisbloká alatt a rendőrségi megtorpanás szerencsére nem roppantotta meg az átalakuló rendőri szolgálatot. Az új fővárosi, majd országos főkapitány, Pintér Sándor és második belügyminiszterünk, Boross Péter a Magyar Rendőrséget egy nyugaton is ismert állami szervezeti modell szerint fokozatosan megerősítette, és az állami szolgálatot a jogállami kereteket nem sértve hatékonyabban kívánta működtetni.

A belügyi igazgatás szempontjából a *harmadik szakasz* 1994 tavaszán kezdődött és 1994 szeptemberében zárult.

Ebben a szakaszban indulásként összesítettük az 1990-ben bevezetett modellek szükséges továbbfejlesztésével kapcsolatos szakmai alternatívákat. Áttekintettük a közelgő második szabad választáson versengő legnagyobb parlamenti pártok tárcánk felügyeleti területét érintő programjait, a demokratikus és jogszerű választási versengés végén pedig elemeztük a győztes és a második helyezett parlamenti párt hozzáférhető anyagait.

⁶ A taxisblokádról részletes elemzést készített: SZEKÉR Nóra – NAGYMIHÁLY Zoltán szerk. (2015): *Taxis „bloká”*. Egy belpolitikai válsághelyzet története – tanulmányok, interjúk. I. kötet. Lakitelek, Antológia Kiadó; RIBA András László – HÁZI Balázs szerk. (2015): *Taxis „bloká”*. Egy belpolitikai válsághelyzet története – dokumentumok. II. kötet. Lakitelek, Antológia Kiadó.

⁷ SZEKÉR–NAGYMIHÁLY 2015, 44–45. (A Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetője szakmai szempontból nem tett meg mindent a polgári engedetlenségből gyorsan kinövő jogellenes fővárosi és országos bloká jogállami korlátozása érdekében. Annak idején a belügyminiszter úr a rendészeti helyettes államtitkárt kérte fel a törvénytelen akció korlátozását, illetve felszámolását szolgáló alternatívák áttekintésére. Mint közigazgatási államtitkárnak nyugati tapasztalataim alapján adtam néhány belső ötletet a lehetséges intézkedési alternatívák kidolgozására, ezek között szerepelt az útlezárások és a hídlezárások felpályára való szorítására irányuló rendőri tárgyalások, a totális bloká elhúzódása esetén az útzárak részleges felszámolása egyebek között annak érdekében is, hogy hétfőn reggeltől az Országgyűlés is működni tudjon. Mint rendészeti ügyekben kötelező intézkedésre nem jogosult civil vezető saját hatáskörömben egy körlevelet adtam ki. „Valamennyi megyei tanács elnökének, székhelyén: Kedves Elnök Úr! Országos és helyi érdek, hogy a közlekedési demonstráció során kialakult helyzet – a központi megállapodások idejéig is – a lehető legkisebb feszültséggel terhelte, atrocitásoktól mentes legyen. Ennek érdekében a következőkben kérem szíves intézkedését, a helyi körülmények megfelelő mérlegelése alapján: 1. Kíváncsok, hogy a rend és a nyugalom biztosítása érdekében mindenütt tárgyaljanak a polgármesterek – az illetékes rendőri szerv vezetőjének bevonásával – a tüntetés vezetőivel, szervezőivel. A helyi tárgyalások során vessék fel az útlezárások liberalizálásának lehetőségeit és módjait. Az útlezárásokat is figyelembe véve szervezzék meg a település ellátásának minimális feltételeit. 2. Az önkormányzati vezetők és apparátusok tartsanak ügyeletet a város-, illetve közszékházán. Tegyenek meg mindent a megrekedt utasok megsegítése, különösen élelemmel, ivóvízzel való ellátása érdekében, továbbá a sürgős egészségügyi ellátás biztosításáért. Ehhez szükség esetében vegyék igénybe a polgári védelmi tartalékok indokolt részét. Budapest, 1990. október 27. Köszönettel és üdvözléssel: Kiadmány hitelűl: Verebelyi Imre sk.” Szám: 3318/1990. MNL OL XIX-B-I be BM Választási Iroda 219-2/45/1990 7. doboz.)

A közelgő választásokra való felkészülés érdekében tájékoztató füzeteket adtunk ki az országgyűlési választások, a helyi önkormányzati választások, valamint a kisebbségi önkormányzati választások különböző témaköreiben. Mivel szakmai elődeinknek 1990 tavaszán nem sikerült jól megszervezni az akkori választások lezárását követő nem hivatalos eredménytájékoztatót, ezért a minisztérium – a választáson szavazatszámlálásában közreműködő helyi köztisztviselők közreműködésével – 1994-re új és gyors nem hivatalos előzetes eredményösszesítő, -közlő rendszert dolgozott ki, amely a gyakorlatban sikeresen vizsgázott. Az előzetes nem hivatalos eredménytájékoztatót követően az Országos Választási Bizottság lefolytatta az időigényes hivatalos eredményösszesítést, és közzétette a vég-eredményt, amely szerint a Magyar Szocialista Párt (MSZP) egyedül 51,14%-os abszolút többséget kapott, de a választáson győztes politikai erő mégis koalícióra lépett a Szabad Demokraták Szövetségével (SZDSZ). (Az 1990-es választási vereségük után ellenzékbe került SZDSZ és az MSZP politikai elitjének liberálisabb szárnya már akkor igen közel került egymáshoz, amikor – ellenzéki taktikai okokból érthetően, de a demokratikus jogállamiság akkori kiépítésének tényei szempontjából szakmailag érthetetlenül – létrehozták és együtt működtették az úgynevezett Demokratikus Charta mozgalmat.) A koalícióalkotást kiváltó okok között fontos volt, hogy az 1989-ben és 1990-ben átfogóan módosított 1949. évi alkotmány helyébe a 2/3-os parlamenti többségük birtokában *új alkotmányt kívántak alkotni*. Ebben többek közt figyelembe lehetett volna venni a négy éve aktivista módon jól működő Alkotmánybíróság döntéseit, a döntésekhez fűzött alkotmánybírói ellenvéleményeket, valamint a szakmailag magas színvonalú alkotmánybíróági indokolásokat is.

Az új belügyminiszter a szabaddemokrata Kuncze Gábor lett, politikai államtitkára, valamint a kabinetfőnöke szintén az SZDSZ politikusa volt. A politikailag egyszínű vezetők mellett negyedévig voltam pártpolitika-semleges közigazgatási államtitkár, és közreműködtem a helyi önkormányzati törvény modelljét megőrző, de azt részben továbbfejlesztő törvényt módosítás szakmai előkészítő munkáiban. Ennek során előfordult, hogy a kabinetfőnök úr – miniszterével előzetesen nem konzultálva – udvariasan kifogásolta az önkormányzati megye szerepének megerősítésével kapcsolatos szakmai előkészítő munkámat. Véleménycserénket követően viszont elfogadta, hogy mint pártsemleges közigazgatási államtitkárnak nem pártpolitikai elképzelésekhez, hanem a kormányprogramban elfogadott irányokhoz kell igazodnom.

Miniszter úr az első személyes találkozásunkkor elmondta, hogy belügyminiszteri kinevezését politikus miniszterként kívánja betölteni, és politikai vezetőként kívánja hasznosítani korábbi szakmai életútján szerzett szervezeti irányítói ismereteit és készségeit. Kuncze Gábor már az induláskor leszögezte, hogy át kívánja venni az előző konzervatív kormány idején a minisztériumban jól dolgozó közigazgatási szakembereket. A regionális köztársasági megbízotti rendszer helyébe lépő magyar közigazgatási hivatalok élére pedig döntő részben azokat tervezte kinevezni, akik a megszűnt köztársasági megbízotti hivatalokban voltak vezető köztisztviselők. Miniszter úr az induláskor nem tervezte a rendészeti szolgálatok vezetőinek cseréjét. Együttműködésünk első negyedévében azonban már tapasztalható volt, hogy Kuncze Gábornak mint koalíciós miniszterelnökhelyettesnek – az őt jelölő párt részéről megnyilvánuló nyomás alatt – fel kellett lépnie a nagyobbik koalíciós partnerrel szemben is. Előfordult, hogy többször nem együtt, hanem egymás ellen kormányoztak.

1.3. A megváltozott nemzetközi kapcsolatok

A Belügyminisztérium személyi állománya által elért szakmai eredmények megalapozásához jelentős részben hozzájárultak az 1989-től kiszélesedett és új irányt vett nemzetközi kapcsolatok. Régebben a minisztérium külföldi szakmai kapcsolatai leszűkültek a szovjet zóna államaira, a szovjetek által dominált nemzetközi szervezetekkel való kapcsolat-tartásra. A rendszerváltoztatás következtében a nemzetközi szakmai tevékenységünk kiszélesedett, és a szakmai együttműködés centrumába az euroatlanti térség demokratikus jogállamai és nemzetközi szervezetei kerültek. Ebben az új relációban a korábbtól eltérő felfogásra és más idegennyelv-tudásra volt szükség. A korábbi, szovjet típusú szakmai kapcsolatrendszer előbb visszaszorult (például 1989 elején a Belügyminisztériumból elküldték a szovjet tanácsadót, a moszkvai minisztériumból hazahívták a magyar belügyi „összekötő” személyt), a szovjet rendszer összeomlása után pedig az orosz reláció új irányokat vett fel.

1990-től mint közigazgatási államtitkár a nagyobb közigazgatási-közszolgáltatási fejlesztésünk előkészítése során már elvártam, hogy a jelentősebb feladattal megbízott minisztériumi munkacsoport ismerje meg és mutassa be a nyugaton már bevált, hosszabb ideje követett megoldások lényegét. Beszereztük a témával foglalkozó nemzetközi szervezetek legfontosabb ajánlásait, a tagországok közigazgatási helyzetét összesítő országleírásokat. Az általános fejlesztési irányok ismeretében azokra az európai fejlett országokra koncentráltunk, amelyek a nálunk alkalmazható megoldások modellországai voltak. Így például áttekintettük a hazánkhoz hasonlóan széttagolt kistélepülési hálózattal rendelkező országok sikeres kisközségi önkormányzati modelljeit a franciáknál, a németeknél, a svájciaknál és az osztrákoknál; megvizsgáltuk a felső középszint nélkül működő középszintű önkormányzati rendszert az angoloknál; megnéztük a hozzánk hasonló méretű Portugália középszintű önkormányzást kivételesen mellőző rendszerét, az önkormányzati szintek közötti, valamint a központi és helyi szint közötti hazai feladat-, illetve hatáskörmegosztás során figyelembe vettük az európai keresztény gyökerű szubszidiaritás elvét, a piacgazdasági rendszer részletezésénél tanulmányoztuk a németek által kidolgozott szociális piacgazdasági felfogást. Nemcsak a Nemzetközi Kapcsolatok Főosztályán, hanem több szakfőosztályon is alkalmaztunk idegen nyelvet beszélő és a szaktartalomhoz értő közhivatalnokot. A szakfőosztályokat felügyelő új helyettes államtitkár kollégáim – egy kivétellel – angol, illetve német nyelvismeretük birtokában összefogták az általuk felügyelt szakfőosztályok szektorspecifikus nemzetközi tevékenységét. Zsuffa István, Korinek László és Kara Pál helyettes államtitkárok felügyeleti területük érdemi kérdéseiben hazai szaktekintélyként tolmács nélkül is tudtak külföldi partnereinkkel tárgyalni. A szakfőosztályok és a helyettes államtitkárok nemzetközi nyitását segítette, hogy a Külügyminisztériumból áthoztuk a nemzetközi ügyekben professzionális kollégát: Szathmáry Györgyöt, aki a Nemzetközi Kapcsolatok Főosztályának vezetőjeként a civil és a rendészeti külügyi nemzetközi kapcsolatainkat nyugati színvonalon igazgatta és hangolta össze. Külügyi vonatkozású új feladatok merültek fel, amikor a nyugati államok és a nemzetközi szervezetek igazgatási kapacitásfejlesztő segélyprogramokat indítottak. Rádi Gyula mint a Nemzetközi Segélyek Koordinálását végző titkárságunk vezetője sikeresen tárgyalt az EU-s PHARE-programok Magyarországra hozatalában, és gondoskodott a programok hazai megvalósításáról. A belügyi közigazgatás nemzetközi segítséggel való fejlesztésének meghatározó embere volt Bertók János, aki a Közigazgatási Államtitkár Titkárságán, több nyelvet beszélő szakemberként szakmai titkári beosztásban

szervezte a hazai nemzetközi konferenciákat, a külföldi közigazgatási konferenciákon való aktív magyar részvételt. Felkutatta a legjobb külföldi szakembereket, megszervezte ismeretátadó célú meghívásukat, 1991 végétől pedig előkészítette a már elért magyar eredmények, valamint a középtávú reformtörekvéseink külföldön való propagálását.

Fontos közigazgatás-szakmai törekvés volt, hogy mielőbb vegyük fel a kapcsolatot az-
zal a négy nemzetközi szervezettel, amelyeknek kezdetben még nem lehettünk teljes jogú tagjai, és előzetes együttműködési megállapodásunk sem volt, pedig ezek a demokratikus jogállamiságot érintő kérdésekben tekintélyes ismeretanyaggal rendelkeztek. 1988-ban mint kutató és 1989 nyarán mint az új közigazgatási miniszterhelyettes Strasbourgban meglátogattam az Európa Tanács (ET) nyilvános könyvtárát. A második alkalommal tárgyaltam az önkormányzati szakmai együttműködés lehetséges formáiról az ET főtisztviselőivel (Albanese, Locatelli és Blair urakkal), akik engedélyezték, hogy a jövőben rendszeres tájékoztatást, és ha lehet, másodpéldányokat kapjunk a könyv- és dokumentumtárukból.⁸ Kértem, hogy az átalakuló profilú Belügyminisztérium esetében is adják meg azt a lehetőséget, hogy a magyar belügyminiszter vagy kijelölt helyettese megfigyelő minőségben részt vegyen a tagállami belügyminiszterek éves konferenciáján. (Arra a példára hivatkoztam, hogy lengyel vagy magyar más tárca vezetője meghívást kapott az őket érintő miniszteri tanácskozássra.) Az Európa Tanács főtisztviselőinek informális tanácsára hazatértem után a demokratikus jogállami átalakulást nyíltan támogató miniszterem, Horváth István hivatalos levelet küldött az ET főtákarának, amelyben nemcsak megfigyelői státus megadását kérte, hanem kezdeményezte a szakértői szintű szorosabb együttműködés megteremtését is. A levél felsorolta azokat a nagy közigazgatási témacsoportokat, ahol ez az együttműködés több formában, minél előbb létrejöhetne.⁹ Az ET-ben minden kérésünkkel egyetértettek, és az azokban foglalt feladatokat gyorsan teljesítették. Az ET-be való felvételünket követően pedig tovább szélesítettük az együttműködési kapcsolatainkat.

Az anyagilag legerősebb európai nemzetközi szervezet az *Európai Gazdasági Közösség* (EGK) a fő profilja mellett kiegészítő mértékben foglalkozott közigazgatási vonatkozású kérdésekkel is. 1989 júniusában az EGK hazánkkal felvette a diplomáciai kapcsolatot, megkezdődött a Lengyelország és Magyarország átalakulását támogató PHARE-program. (A későbbiekben Hans Beck budapesti nagykövet segítségével rendeztük meg a BM Duna Palotában a magyar közigazgatás lehetséges modernizációs irányával foglalkozó nemzetközi szakmai konferenciát.)

A legfejlettebb 24 nyugati ország párizsi székhelyű szervezete a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet* (OECD) a világméretű gazdasági profiljának elsődlegessége mellett már korábban belátta, hogy nincs jó piacgazdaság jó kormányzás és jó közigazgatás nélkül. Ezért létrehozta a jól felkészült *közigazgatási szolgálatát* (PUMA). Az OECD PUMA anyagaihoz való hozzáférést kezdetben azzal szűkítették, hogy a még nem tagjelölt, volt kelet-közép-európai szocialista országok, valamint a keleti szovjet blokk önállósodó országai számára hivatalosan nem tették hozzáférhetővé a tagállamokat illető szakmai anyagokat. A volt szocialista államok szakmai segítésére az OECD elkülönített egy kisebb támogató

⁸ Az így megkapott anyagok közt fontos nemzetközi összehasonlító elemzések, módszertani ajánlások voltak, olyanok is, amelyekhez korábban csak tagállami képviselők fértek hozzá.

⁹ Lásd: Horváth István 1989. október 30-án írott levelét. V-1053/1989.

hivalt: a SIGMA-program hivatalát. Észelve ezt az „átvezető” szervezeti megoldást, magyar részről úgy próbáltunk alkalmazkodni, hogy egyrészt egyértelműen közöltük, hogy amikor csak lehet, Magyarországot és Lengyelországot ne az akkor még nálunk fejletlenebb keleti blokk átalakuló országcsoportjába helyezve, azon keresztül próbálják meg támogatni. Nem jelentkeztünk be hozzánk képest gyengébb országok adottságaira szabott konferenciára, közvetlenül kétoldalú tanácskozásokat szerveztünk az OECD SIGMA párizsi referatúrájával, az OECD-tagságunkat megelőzően „informálisan” beszereztük az OECD-tagországoknak készített angol–francia nyelvű anyagokat stb.

Az ENSZ közigazgatással foglalkozó hivatalának, amely főként a fejlődő világnak adott szakmai segítséget, javasoltuk, hogy Budapesten rendezzenek a fejlett országok részvételével tartandó szakmai konferenciát. (Az ENSZ közigazgatási hivatala – egyébként már 1985-től kezdve a Helyi Hatóságok Nemzetközi Szövetsége ajánlására magyar közigazgatási szakértőt is bevont a fejlődő országokat segítő szakmai programokba.)

Több fejlett ország adott szakmai segítséget szakértők, továbbképzések, a kért joganyagok és módszertani anyagok biztosítása révén. Példálózó jelleggel említem a Német Szövetségi Köztársaság (NSZK) több tagállamát, Franciaországot, az Egyesült Királyságot, Norvégiát, Hollandiát, Svájcot és Ausztriát, valamint az Egyesült Államokat. Örömdetes tényként említendő, hogy a helyi önkormányzatok – szintén sikeresen – nyugat felé nyitottak. 1994. március 1-jéig lényegesen kibővül a korábban csak központilag és csak kivételesen engedélyezett nyugati önkormányzati testvérkapcsolatok száma.¹⁰

A polgári államiság kiépítésével összefüggő közigazgatási reformlépéseinket komoly nyugati érdeklődés kísérte. Az indulást követő második évtől elkezdtek az addigi eredményeink és további terveink nyugati propagálását is. A minisztérium közigazgatási vezetői tájékoztató-bemutató referátumokat tartottak az akkori időszakban megrendezett közigazgatási világkonferenciákon, más nemzetközi tanácskozásokon, a donorországok közigazgatási értekezletein. 1992-ben a közigazgatás-tudományok világszervezetének bécsi konferenciájára angol nyelvű összefoglalót küldtem az „élenjáró” magyar változtatásokról és a további reformtervekről. (A világkonferenciára hazai fontos minisztériumi események miatt nem tudtam kiutazni, az ott szétosztott angol nyelvű anyagomat Bertók János ismertette.) A nemzeti eredményeink és a jövőbeni fejlesztési elképzeléseink bemutatására nemzetközi közigazgatási folyóiratokban „azonnali” publikálási lehetőséget kaptunk.

A kezdeti felfokozott nyugati érdeklődés rövid idő múlva kiegyensúlyozott nyugati elismeréssé változott. Az 1990-től kezdődő gyors és eredményes magyar közigazgatási átalakulásról többször elismerően nyilatkoztak a tapasztalatátadásban részt vevő nyugati szakértők és tanácsadó szervezetek. A kedvező vélemények hozzájárultak, hogy a közigazgatás átalakításában a volt szocialista országok között bennünket az élenjárók csoportjába soroltak. Ilyen kedvező értékelésekkel találkozhattunk például a civil közigazgatás modernizációját illetően a hazánkat jól ismerő német, brit és francia vezető szakemberek részéről az 1992 végi budapesti nemzetközi konferencián.¹¹ A rendészeti átalakulás megvalósult fő irányairól pozitív véleményen volt a Team Consult nyugati rendőrségi tanácsadó szervezet. Az 1990–1994 között „aranykorát” élő magyar önkormányzati rendszerről a tízéves em-

¹⁰ Vesd össze Mellékletek, 4.1. sz. táblázat.

¹¹ Erről az eseményről lásd: Mellékletek, 5.22. sz. fotó.

lékkonferencián és az azt követően a belügyminiszterrel közösen tartott sajtótájékoztatón fogalmazódtak meg elismerő vélemények az Európa Tanács részéről.¹²

A többcélú nyugati nyitásunk lebonyolítása – főként a kezdetekkor – tekintélyes mennyiségű munkaidőt igényelt. 1991 elején Boross Péter miniszterünk felemlítette, hogy azt tapasztalja, „a Belügyminisztériumban többet tudnak a mai portugál és svéd közigazgatásról, mint a magyar közigazgatás múltjáról”.¹³ Később azonban meggyőződhetett arról, hogy a hozánk hasonló méretű Portugália akkor modellország volt, amelytől nemcsak a diktatúrából a demokráciába való átmenet, hanem az azt gyorsan követő közigazgatási modernizációs programok kérdéseiben is hasznos tapasztalatokat szereztünk. 1991 áprilisától viszont az új miniszter úr *is* megkezdte az elengedhetetlen nyugati nyitást. Idehaza tárgyalt John Patten angol belügyi államminiszterrel a terrorizmus és a kábítószer-kereskedelem elleni közös fellépésről. Három hét múlva hivatalos látogatást tett Svédországba, majd Norvégiában részt vett az ET önkormányzati minisztereinek konferenciáján. Októberben Stuttgartban kétoldalú megbeszéléseket folytatott Baden-Württemberg tartomány belügyminiszterével. Négy nap múlva hivatalos látogatást tett Izraelben és Cipruson. A következő év elején idehaza tárgyalt a norvég közigazgatási miniszterrel, a szlovén belügyminiszterrel és a bolgár belügyminiszterrel. Egyszóval a miniszter úr hamar élére állt a kibővülő nemzetközi kapcsolataink megerősítését célzó munkálatoknak.

A Belügyminisztérium nemzetközi kezdeményezései – ha szerény mértékben is – hozzájárultak ahhoz, hogy a nyugati fejlett országokkal, valamint az ET-vel, az OECD-vel és végül az Európai Gazdasági Közösséggel az elsők között köthettünk együttműködési, illetve társulási megállapodásokat. Röviden szólva 1990–1994 között *a nemzetközi szinten jó volt magyarnak lenni*.

A közigazgatási fejlesztésekkel és a jó működtetéssel kapcsolatos nemzetközi és hazai lehetőségeinket *összességében sikeresen kihasználtuk*. Előnyeink maximalizálására irányuló törekvéseink mellett feladatunknak tartottuk az objektív vagy szubjektív közhivatalnoki hátrányaink korlátozását. A hátrányaink korlátozásában azonban nem voltunk olyan jók, mint az előnyök maximalizálásában. Az e könyvben részletezett eredményekhez sokban hozzájárult a harminc évvel ezelőtti minisztériumi köztisztviselők szakszerűsége. A szakszerűségüket magas iskolai végzettségük, megszerzett gyakorlati tapasztalatuk és a központi igazgatásban előnyös igazgatási készségeik alapozták meg. E könyv mellékletében bemutatjuk a meghatározó közigazgatási szakembereink életútját. A szakmai életutak az első kormányzati ciklus lezárásával nem szakadtak meg, a következő kormányokban, illetve a magánszférában a köztisztviselőink sikeresen tevékenykedtek, idősebb korukra többen a szakma legmagasabb csúcsaira is eljutottak. A belügyminisztériumi köztisztviselők jelentős része a korszak központi közigazgatásának szakmai elitjéhez tartozott, a rendszeresen átlagos teljesítményt nyújtó köztisztviselőinket pedig a korszak nagy szakmai lehetőségei felülteljesítésre ösztönözték. Valamennyien úgy éreztük, hogy *az akkori szakmai munkánk közvetlenül vagy áttételesen segítette a történelmi jelentőségű korszak politikai*

¹² LOCATELLI, Rinaldo (2000): A helyi önkormányzatok 10 éve Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 9. sz. 513–516.; DAVEY, Kenneth (2000): A magyar reformok európai szemszögből. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 9. sz. 517–520.

¹³ Lásd: SEREG András (2007): *Boross Hadapródiskolától a miniszterelnöki szélig*. Budapest, Magyar Hivatalos Könyvkiadó. 115.

döntéshozóit. Hiányosságaink sorában megemlíthető, hogy bár a rövid időszak alatt elvégzendő nagy mennyiségű jogszabály-előkészítő, jogalkalmazó, közszervező munkánkban jók voltak a szakmai vezérfonalai, az intézményesítő fejlesztések részleteiben és a megvalósítási folyamatban sok volt a pontatlanság, az elnagyolt megoldás. Sokszor nem maradt elegendő idő a végrehajtási folyamatok jobb megszervezésére. Különösen hiányos volt a végrehajtás átfogó, komplex ellenőrzése. A minisztériumi köztisztviselők – az akkori szabályozás szerint – az őket felvevő és alkalmazó tárcához voltak „láncolva”. Elsősorban az adott tárca érdekeit kellett szolgálniuk. Az összkormányzati együttműködésre kötelezett minisztériumi rendszerben túl éles volt a tárcaapparátusok elkülönülése, illetve a tárcák közötti ütközéseket nehéz volt tompítani. Az ütköző tárcák a nekik kedvező szakmai „részérdeket” az egyedüli helyes megoldásként tüntették fel, és ehhez szereztek támogató véleményeket. A döntések előkészítéseinek első fordulóiban a hivatalnokok – álláspontjuk megerősítése érdekében – többször hivatkoztak felsőbb vezetőkire. Az előkészítések második fordulójában a közigazgatási államtitkári szintű egyeztetések azonban már jóval sikeresebbek voltak. Minden átlagosan vagy kiemelkedően dolgozó minisztériumi személyi állományban mindig jelen lehetnek a súlyosan jogszerűtlenül eljáró, előnyöket jogszerűtlenül megszerezni kívánó közhivatalnokok. A kérdés csak az, hogy a minisztériumi vezetők mennyire képesek (vagy akarják-e) ezeket az eseteket feltárni. A Belügyminisztériumban a vezetés 1990–1994 között akarta látni az ilyen eseteket, és elindította a súlyos jogkövetkezményeket megállapító fegyelmi eljárást, vagy kezdeményezte a büntetőeljárás megindítását. (Két fegyelmi eljárás következtében két középvezető távozott a beosztásából, két másik középvezető esetében a büntetőeljárás súlyosabb szabadságvesztés kiszabásával zárult.)

1989-ben és az Antall–Boross-kormányzat idején, 1991 nyaráig a belügyminisztériumi vezető köztisztviselők közt – beleértve jómagamat is – *érezhető volt egy belső szorongás*, amelyet még egymás között sem beszéltünk ki: kivel mi lesz, ha az egyre jobban háttérbe szoruló Gorbacsov ellen Moszkvában szovjet katonai puccs törne ki? A valószínűsíthető feltételezésen alapuló szorongásunk azonban nem vált elbátortalanító félelemmé. Aggodalmunk 1991. június 19-én nagyrészt megszűnt, amikor az utolsó szovjet katona is elhagyta hazánkat, és nem maradtak szovjet katonai alakulatok a fővárosban és a megyeszékhelyeken. (Elhárult az éjszaka teherautókon való gyors „begyűjtés”; az országba való esetleges ismételt szovjet katonai bevonulástól akkor már nem kellett tartani.) Esetemben a miniszterem bizalmas moszkvai tárgyalásáról kapott bizalmas információ volt a belső szorongást végleg megszüntető esemény. Miniszterem 1991 nyarán Moszkvában találkozott Borisz Pugóval, a szovjet belügyminiszterrel, Viktor Baranyikovval, az orosz belügyminiszterrel és Vlagyimir Krjucskovval, az Állambiztonsági Bizottság (KGB, magyar átírásban: Komitet goszdarsztvennoj bezopasznosztyi) elnökével. A tábornoki ranggal is rendelkező csúcsetetők a megbeszélések során arra utaltak, hogy ők már nem a szovjet kommunizmusért, hanem az szovjet birodalom valamilyen formában való egyben tartásáért dolgoznak, az „elengedett” Magyarország „ügyeivel” már nem foglalkoznak.¹⁴

¹⁴ Boross Péter moszkvai útját követően a fenti vezetők Gorbacsov ellen sikertelen katonai puccsot hajtottak végre, az abban részt vevő Borisz Pugo pedig öngyilkosságot követett el.