

3. fejezet

A rendőrség igazgatása

Finszter Géza – Nagy Károly – Szikinger István

3.1. A rendőrállam Belügyminisztériumától a jogállam Belügyminisztériumáig vezető folyamat

(Finszter Géza)

A közrend, közbiztonság új típusú szolgálata és rendészeti védelme érdekében 1989-től kezdődően a Belügyminisztérium fokozatosan átalakította a rendőrség központi és területi szervezetét; kiteljesítette a rendőrség jogállami feladatait és hatásköreit; nehéz gazdasági körülmények között fejlesztette a rendőrség létszámát és javította technikai felszereltségét; a rendőrségi alkalmazottak számára országos szinten stabilitást biztosított; a rendőrképzés megújításával elősegítette a Magyar Rendőrség szakmai színvonalának emelkedését. Olyan rendőrség és rendőri tevékenység megteremtését tűzték ki alapvető célul, ahol a rendőrség polgárbarát módon szolgál, és nem uralkodik; depolitizált módon, szakszerű és jogszerű alapokon magabiztosan jár el.

A *Nemzeti Megújódás* 1990. évi hároméves programjában kitűzött alapvető célok gyakorlati megvalósításához az irányító és végrehajtó személyi állomány „szomorú örökséget” kapott. A Belügyminisztérium túlságosan centralizált, túlmilitarizált, túlhierarchizált, pártpolitikailag elkötelezett szervezet volt. Az állampolgároktól elidegenedett, túlterhelt, alulfizetett, alulképzett, botrányos technikai felszereltségű rendőröknek és rendőri vezetőknek kellett felvenni a küzdelmet a rohamosan növekvő bűnözéssel szemben.¹ A legelső teendők közé tartozott a Belügyminisztérium szakmai részlegeinek és a rendőri szervezetnek a depolitizálása. A rendőrség 1956–1989 közötti pártirányításának fő jellemzőit visszatekintő tanulmányában Korinek László foglalta össze.² A rendészet része volt a proletárdiktatúra államgépezetének, ahol a parlament és a kormány is súlytalannak bizonyult a pártbürokráciával szemben, ott még korlátozott módon sem érvényesülhetett a belügyi igazgatás relatív autonómiája. A pártirányítás legitimációját az a kizárólagosságra törő ideológia adta, amelyről vallották, hogy az egyedül helyesnek hirdetett elmélet elfogadása nélkül jó szakmai munka sem végezhető. Ezért a Belügyminisztérium pártirányításáról szóló dokumentumok visszatérően harcot hirdettek „a párt politikájától eltérő szemlélet

¹ *A Nemzeti Megújódás Programja* (1990) Budapest, 163–165.

² KORINEK László (2006): A rendőrség pártirányítása, 1956–1989. *Rendészeti Szemle*, 54. évf. 10. sz. 55–67.

és gyakorlat ellen”, megállapítva, hogy „csak a párt programja alapján történő cselekvés visz előre” (a Magyar Szocialista Munkáspárt [MSZMP] belügyminisztériumi bizottságának feladatterve a Központi Bizottság [KB] 1987. július 2-i állásfoglalásának a végrehajtására. 51-1/6/1987). A pártirányítás direkt eszközei a fegyveres szervek tekintetében különösen erősek voltak. A normatív párthatározatok kvázi a jogi norma erejével rendelkeztek, az egyedi pártutasítások végrehajtása pedig a feltétlen engedelmesség militáris elve szerint történt.

A korabeli propaganda kialakította a szocialista törvényesség mítoszát, amely igyekezett elfedni azt a tényt, hogy hazánk nem volt alkotmányos jogállam. Ugyanakkor a 70-es évektől születtek olyan jogi rendelkezések, amelyek a jogállam felé vezető utat járták. (Ilyen volt például a büntetőeljárás kódex 1973-ban, amelyik egészen 2003-ig élt, valamint a Büntető törvénykönyv 1978-ban, amely egészen 2012-ig volt hatályban, igaz, a politikai fordulatot követően mindkettő sok és lényeges módosításon ment keresztül.) Az sem tagadható, hogy a tárgyalt időszakban a jogi garanciák jelentőségét és a jogász hivatás humánumát erősítő tudományos nézeteket is megfogalmazták.³

Az 1989-es átfogó alkotmánymódosítás megalkotói úgy találták, hogy a demokratikus jogállami elvek deklarálásán túl külön is meg kell tiltani az államszervezet direkt pártirányítását, el kell választani egymástól a pártpolitikai tevékenységet és az állam működését. Ennek a törekvésnek előzményei is voltak. Már a rendszerváltozáshoz közeledve 1989 márciusában megfogalmazták a rendszerváltoztatásra jellemző gondolatokat és ezek keretében megvalósítható néhány reformjellegű javaslatot. A belügyi kormányzás területén reformjellegű javaslatként vetették fel a politikai irányítás és a szakmai vezetés elkülönítését. Ennek egyik szervezeti biztosítékát abban látták, hogy „a rendőrség irányításának legfelsőbb parancsnoki szintjeit le kell választani a minisztériumi vezetés szintjeiről”.⁴ A rendőrség egyes parancsnokai viszont még az egypártrendszer fenntartva olyan reformjellegű működési elveket és személyzeti politikát is meghirdettek, amely gyökeres szakítást jelentett a proletárdiktatúrában korábban követett elvekkel. „A rendőrséget függetleníteni kell a pártpolitikai vitáktól. El kell érni, hogy a hivatásos állományba pályázhassanak olyanok, akik az MSZMP politikájától eltérő ideológiát vallanak, akik vallásos meggyőződésűek.”⁵

A közelgő politikai fordulat a rendészet területén nem párosult a múlt részletesebb kritikai értékelésével. Egyetlen tanulmány készült ebben az időszakban a rendőrség válságáról, ami fokozottan érvényes volt a rendőri szervezetben „elrejtett” állambiztonsági szervezetre is.⁶ A válság – a hivatkozott tanulmány szerint – egyaránt jelentett funkcionális, legalitási és politikai-erkölcsi krízist. A közrend fenntartásában és a bűnüldözésben azonban nem jelentett áthidalhatatlan akadályt, mert a korszakban hatályos büntető anyagi és eljárási jogszabályok kiállhatták az alkotmányos kontrollokat, és ahol korrekcióra volt szükség, azt gyorsan és hatékonyan végrehajthatták. (Ilyen korrekció volt a Btk. állam elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezetének a revíziója, hasonló intenzitással és eredményességgel tudta befogadni a jogállami értékeket a módosított büntetőeljárás kódex is, példának okáért a letartóztatás elrendelésének bírósági hatáskörbe utalásával.) Az állambiztonsági szolgálatok működésének törvényben történő szabályozására 1990-ig sajnos nem került

³ KIRÁLY Tibor (1962): *A védelem és a védő a büntetőügyekben*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

⁴ VEREBÉLYI Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle*, 27. évf. 5. sz. 3–17.

⁵ DIZIG István (1989): A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. *Belügyi Szemle*, 27. évf. 5. sz. 18–27.

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

sor, noha a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény az állampolgári jogok korlátozását olyan tárgynak határozta meg, amelynek jogszabályi rendjét kizárólag törvény írhatja elő. Különös nyomatékot adhatott volna az akár átmeneti igényű ilyen tárgyú törvényhozásnak az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás, azonban a formai és tartalmi törvényességet megteremtő jogalkotás e területen elmaradt. Vannak azonban kutatási adatok arra, hogy 1989 nyarán született egy belügyminiszteri előterjesztés a titkosszolgálati tevékenység törvényességének megteremtésére, de az ezt realizáló jogalkotásra végül nem került sor.⁷

Új irányok fogalmazódtak meg a Belügyi Tudományos Tanács által 1989. március 1-jén szervezett tanácskozáson, ahol már átfogó és alapvető belügyi reformokról esett szó. A *Belügyi Szemle* 1989. áprilisi száma tudósított a rendszerváltoztatásról, illetve rendőrségi reformról, az Igazságügyi Minisztériumban akkor folyamatban volt alkotmányozásról, kiemelve olyan fontos elveket, mint amilyen a törvények uralmának és a hatalommegosztás elvének helyreállítása, valamint a direkt pártirányítás megszüntetése, a pártok alakításának a szabadsága. A belügyi átalakulás rendszerváltoztatást előrevetítő gondolatai olvashatók a tanácskozásról beszámoló *Belügyi Szemle* 1989. májusi számában, ahol vezéreszmeként fogalmazódott meg: „Nálunk sokáig a maximális és társadalmilag nem ellenőrizhető hatékonyság állt a rendvédelmi szolgálatokkal szembeni elvárások középpontjában. Az alkotmányos jogállamiság kibontakozásával viszont az állampolgárokat szolgáló nagyobb jogvédelmi garanciák iránt növekedett meg a társadalmi igény.”⁸ A konferencián előadást tartott rendőrtábornok reformjellegű javaslatot fogalmazott meg a bűnüldözés átalakítására: „Bűnösséget csak a bíróság mondhat ki, ezért változtatnunk kell a gyanúsítottakkal való bánásmódon.”⁹ A számos tiszteletre méltó törekvés ellenére – amelyek közül nem egy ma is aktuális lehet – a titkosszolgálatok jogállami megreformálása mégsem történhetett meg társadalmi feszültségek nélkül. Miközben bontakozóban volt az a folyamat, amelyet az Alkotmánybíróság „jogállami forradalomnak” nevezett, *sajnos tovább működtek azok a mechanizmusok*, amelyek a monolitikus hatalomgyakorlás rendészeti módszereit szereték volna konzerválni.

Többek között ezt igazolja az 1990 januárjában kirobbant ügynevezett *Dunagatebotrány*. Az állambiztonsági szolgálat egyes szervei, mindenekelőtt a belső elhárításért felelős BM III/III. Csoportfőnökség az ellenzéki pártok működésének 1989. évi alkotmányos elismerését követően is folytatta ezen politikai erők titkosszolgálati eszközökkel történő megfigyelését. A belügyminiszter bizottságot bízott meg az eset kivizsgálásával, amely elfogulatlan jelentésében megállapította: „a belső biztonsági szolgálat 1989 végéig operatív erők és eszközök felhasználásával is gyűjtött információkat az SZDSZ és a FIDESZ, valamint más pártok, szervezetek és személyek tevékenységéről. A szolgálat vezetője és a hozzá beosztott parancsnokok ezt lényegében elismerték. Álláspontjuk szerint [...] az általuk irányított, illetve végrehajtott felderítések egyik célja volt az ellenzéki pártok védelme. Ezzel szemben a napi jelentésekben foglalt információk nem tanúskodnak arról, hogy azok az ellenzéki pártok vezető személyiségeinek a védelmét szolgálták volna, ellenkezőleg, azt bizonyítják, hogy a felderítések ezen személyek tevékenységének, kapcsolatainak,

⁷ Révész Béla (2007): Egy meghíusult törvényalkotási kezdeményezés 1989-ből. *De iurisprudentia et iure publico*, 1. évf. 1–2. sz. 107–184.

⁸ VEREBÉLYI 1989, 16.

⁹ DICZIG 1989, 20.

valamint terveinek a feltárását eredményezték.”¹⁰ A bizottság jelentése a belügyi vezetés számára több intézkedés megtételét javasolta, amelyek közül a következőt emeljük ki: „A minisztérium vezetésének haladéktalanul intézkednie kell olyan tartalmú utasítás kiadására, amely egyértelműen megtiltja a titkos operatív eszközök olyan jellegű alkalmazását, ami nem konkrét bűncselekmény felderítésére irányul, amelynek alkalmazását gyanú nem alapozza meg.” Nehezen érthető, hogy a számos reformelképzelés térnyerése mellett miért folytatta a Belső Biztonsági Szolgálat (III/III. Csoportfőnökség) olyan irányban és olyan módon a tevékenységét, ami ellentétben állt még magának a felügyelő minisztériumnak az elhatározásaival is. Egyes vélemények szerint ez a titkosszolgálatok „önmozgásával” magyarázható. Mások viszont azt hangoztatták, hogy a fő ok abban keresendő, hogy a hagyományos politikai meghatározottság erősebbnek bizonyult, mint a jogállamiság szellemében megkívánható pártsemlegesség. Valójában sem a kormányzó párt (az MSZMP) nem mondott le arról, hogy az állambiztonsági szolgálatokat a megrendült politikai hatalma védelmére használja, sem a belső elhárítás nem habozott ennek az elvárásnak a teljesítésével. Négy hónappal az alkotmánymódosítás kihirdetése előtt még hatályos volt az a régi szocialista alkotmány, amely az egypártrendszer körülményei közt „alkotmányos” alapot adott a III/III. Csoportfőnökségnek ellenzéki személyek és szervezetek megfigyelésére is. Csakhogy 1989 első negyedétől kezdve már az MSZMP központi szervei is elfogadták a többpártrendszer bevezetését, megkezdődött a Kádár-rendszer egyik pillérének, a koncepciós perben kivégzett Nagy Imre és társai ügyének felülvizsgálata. Ezzel a felerősödő folyamattal a III/III. ügyosztály vezetése nem értett egyet, sőt minden eszközét bevetve ez ellen dolgozott.

Különösen élesen rajzolódik ki ez a felfogás a Nagy Imre és mártírtársai 1989. június 16-i újratemetése körüli biztonsági feladatok meghatározásában: „A III/III. Csoportfőnökség érintett operatív területei tisztázzák a temetés pontos helyét, idejét, forgatókönyvét. Állapítsa meg, kik tartják a búcsúztató beszédeket, lehetőleg azok tartalmát is. Vizsgálják meg, hogy a legszélsőségesebb elképzelésekkel fellépő szervezetek – FIDESZ, SZDSZ, Republikánus Kör – egyes vezetői miként járathatóak le a többi szervezet előtt.”¹¹ A III/III. Csoportfőnökség vezetőjének az a direktívája, amely a szolgálat feladatát „a szétforgácsolódott baloldali erők” támogatásában jelölte meg egy 1989. novemberi szakmai értekezleten, jól mutatja az állampárti ethosz tovább élését.¹² Hasonló szellemiségről tanúskodik a szolgálat 1989. évi jelentése: „Az év utolsó negyedére gyakorlatilag megvalósult a többpártrendszer. Tisztázódtak az erőviszonyok, és az is megfigyelhető volt, hogy a szocialista erők és a »nemzeti centrum« lépéshátrányba került [...]. Az 1989 végére kialakult helyzetben – a fő vonulatok mellett – megfigyelhető a demokrácia jelszavával fellépő szélsőségesek megjelenése is. Jellemzőjük az agresszivitás, a gátlástalanság, a manipulatív politizálás.”¹³

A rendőrségbe integrált állambiztonsági szervek megszüntetésére és négy önálló nemzetbiztonsági szolgálat létesítésére 1990 februárjában került sor a nemzetbiztonsági feladatok

¹⁰ A bizottság 1990. január 16-án kelt, Belügyminisztérium 85-70/90 számú jelentése. A teljes szöveg a *Belügyi Szemle* 2015. évi 1. számában olvasható.

¹¹ KENEDI János (1996): *Kis állambiztonsági olvasókönyv*. Budapest, Magvető. 261.

¹² RÉVÉSZ Béla (2011): A politikai átalakulás és a titkosszolgálatok változásainak kapcsolatai az újabb források tükrében. *De iurisprudentia et iure publico*, 5. évf. 4. sz. 52–139.

¹³ MÜLLER Rolf – TAKÁCS Tibor (2010): *Szigorúan titkos '89. A magyar állambiztonsági szervek munkabeszámolói*. Budapest, L'Harmattan. 86.

ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel, amely rendezés egészen 1995-ig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) megjelenéséig volt érvényben. A rendészeti szervezet jogállami követelményeknek engedelmeskedő kialakítása mellett talán még nagyobb jelentőségű volt az 1990. évi X. törvény megalkotása, amellyel az alapvető jogokat korlátozó titkosszolgálati eszközök (különleges eszközök) alkalmazását törvényi szinten szabályozták.

Az emberi jogokkal kapcsolatos követelmények megfogalmazása 1989-ben megtestesítette a demokratikus jogállam értékrendjét, de ezek a deklarációk közvetlenül is köteleseket róttak a rendészeti igazgatásra, miközben részükre felhatalmazást is biztosítottak olyan esetekben, amikor alapvető emberi jogok védelme csak valamely más alapjog korlátozásával biztosítható.

Sólyom László később úgy látja, hogy Európában „a politika alkotmányosodásának” a folyamata zajlott le. „Erre az időszakra esik, hogy Európában elterjedt az alkotmánybíráskodás, és kibontakozott az alkotmánybírásgok jogalkotó tevékenysége. A »bíróági kormányzás« korábban fenyegetésként felrajzolt kísértetéből a bírói törvényhozás valósága lett arra az időre, amikor a magyar AB felállt. Ez pedig az egész politikai rendszer átalakulását vonta maga után.”¹⁴ A politika és a jog viszonyának rendezésében – legalábbis Európa nyugati felén – az alkotmánybíráskodás fontos szerepet kapott, minthogy az alkotmányos kontroll képes a politikai akarat korlátozására minden olyan esetben, amikor ez az akarat jogszabályi formában ölt testet, úgy azonban, hogy nem veti alá magát a jog megkerülhetetlen belső törvényszerűségeinek. A szerző arra is rámutatott, hogy a magyar alkotmánybírásg, miközben kiemelkedő alkotmányfejlesztési missziót töltött be, a jog és a politika jogállami követelményeknek megfelelő együttéléséhez csak nagyon kevésbé járult hozzá.¹⁵

Van olyan ellentétes irányt képviselő értelmezés is, amelyik a „jurisztokráciának” nevezett jelenség terjedésével komoly hibának látja a jogállamiság túlhajtását, amely végső soron az egyes nemzetállamok szuverenitását is korlátozza: „A szovjet birodalom szétesése az 1990-es évek elejétől különböző erősségű alkotmánybírásgokat hozott létre az összes volt közép-kelet európai csatlós államban és az újonnan függetlenné vált, volt szovjet tagállamokban is [...]. A diktatúrák bukása, megbuktatása után így ezekben az országokban nem egy tiszta demokratikus politikai keret jött létre, [a]mely az adott társadalom tömegeire bízta volna önmaguk sorsának meghatározását, hanem több-kevesebb fokban felülről egy globális hatalom által meghatározott normatív keretet helyeztek föléjük. Országokon belül ezt sokszor az alkotmánybíráskodás eszméjének eltorzításával és a demokratikus törvényhozási többség elfojtásával érték el, de nemzetközi-globális szinten is több fejlemény ezt a célt szolgálta. Így az emberi jogi egyezmények radikálisan kitégítő értelmezése, a globális alkotmányeszmék kidolgozása és kötelezőként deklarálása az egyes államok alkotmányai felé említhető. De ugyanígy említhető egy összefonódó nemzetközi szintű főbírói elit és alkotmányoligarchia szerveződése, illetve az egyes országok alkotmánybírói és főbírói testületeinek ebbe betagozása, [a]mely végül megkoronázza a jogn keresztül is érvényesülő a globális hatalmi rendszert. Ennek révén egy sűrű keret jött létre napjainkra, [a]mely a formailag független és demokratikus törvényhozási többség kormányzása mellett egyre

¹⁴ SÓLYOM László (2004): *A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig*. In MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán szerk.: *Az alkotmányfejlődés keretei. És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet. 20.

¹⁵ SÓLYOM 2004, 17.

inkább egy globális jurisztokráciába olvasztja bele az országokon belüli demokratikus törvényhozást.”¹⁶ Ugyancsak a jogállam túlhajtását feltételezi az a szakmai álláspont, miszerint „a jogállamiságnak is lehetséges olyan felfogása (kialakítható olyan hatalomgyakorlás a jogállamiság nevében), amelyben a jogalanyok egyre kevesebb szabadsággal rendelkeznek, és az elvileg a jogaikat, szabadságukat védeni hivatott jog végső soron teljes kiszolgáltatottságukat okozza”.¹⁷ Megjegyzendő azonban, hogy az alkotmánybíróági aktivizmusnak nevezett túlhatalom csakúgy, mint a globalizálódó jogállamiság (lásd az uniós intézményeket, mindenekelőtt az Európai Bíróságot) példái nem általában a jogalanyok, hanem sokkal inkább a kormányzati cselekvés szabadságát korlátozzák, sokszor éppen az egyéni szabadságjogok védelmében. Lehet, hogy az nem jó, ha az alkotmánybíróáságnak egy országban „szabad kártyás” felhatalmazása van, de az még rémisztőbb, ha ezzel a szabad kártyával a titkosszolgálatok rendelkeznek.

1990-ben újjáalakult a Belügyminisztérium *szakmai vezetése*. De még 1990-ben nem voltak kifinomult módszerek arra, hogy a kormányzati pozícióba került demokratikus politikai erők miként érvényesíthetik államátalakító elképzeléseiket a közbiztonsági stratégia kialakításában, a rendészeti reformok megtervezésében és megvalósításában. Illúzió volt azt remélni, hogy a fiatal democráciák rendőrségei ezeket a követelményeket rövid idő alatt képesek teljesíteni. A folyamat sokkal hosszabb és még ma sem tekinthető befejezettnek. A diktatúrából az alkotmányos jogállamba tartó országokban a rendészet kormányzati irányítását különösen két szempont vezérli. Először tisztázandó, hogy a hivatalba lépő kormány miként ítéli meg azt a rendészeti struktúrát, amelyet örökül kapott. Döntését sokféle szín árnyalhatja, de időben minél közelebb van az új kurzus a leváltott tekintélyelvű politikai berendezkedéshez, az erre adandó válasza annál inkább csak tagadó lehet. A következő lépés attól függ, hogy elszánt-e a végrehajtó hatalom az általa szükségesnek tartott változtatásokra, vagy a rendészet jogát, működését és szervezetét stabilizálni kívánja, és csupán a teljesítmény javítását követeli, mondván: „ugyanúgy, de jobban!”

Az Alkotmány csak a politikai rendszer fundamentumai tekintetében hozott forradalmian újat. Az államszervezet számos ágazatát – a békés átmenet logikájának a parancsára – érintetlenül hagyta. A rendészet működésének kereteit meghatározó joganyag ugyancsak a korábbi normatív megoldások fenntartásával működött tovább. Különösen igaz ez a büntetőeljárási jogra, amelynek a reformja megindult ugyan, de az új kódex csak 2003-ban lépett hatályba. Az 1990 előtti joganyagnak az új jogforrásokkal párhuzamos érvényesülése sem engedett utat a rendészet reformjának. Ezen semmit nem változtatott a rendőrségi törvény 1994-es elfogadása, hiszen az a rendőrség alkotmányos helyét és működésének jogi környezetét megerősítette, de nem változtatta meg, ellenkezőleg, biztosította a konzervatív rendőrségi struktúra fennmaradását.

1990 fordulóján úgy látszott, hogy felvételünk az Európa Tanácsba, integrációs esélyeink az Európai Közösségbe egyenesen megkövetelik a rendészet minőségi váltását. Ez tévedés volt. A nemzetközi hatások a helyzet fenntartását segítették. Felmerült az európai szövetségi rendőrség gondolata is, amelyet azonban hamarosan elvetettek.¹⁸ Nincs olyan rendőrségi modell, amely általános receptet kínált volna. Az új nyugat-európai szövetségesek üzenete

¹⁶ POKOL Béla (2015): Jurisztokrácia a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle*, 4. sz. 4–5.

¹⁷ VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*, Budapest, Századvég. 11.

¹⁸ MAGALI, Sabatier (1999): Europol: un embryon de police européenne? *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, N. 3. 322.

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. A *reformisták* éppen a garanciák védelmében sürgetik a rendőrség átalakítását. A szabadságjogokat „túlhajtó” reformok csak gyengítenék a demokráciák önvédelmi képességét, szólt a figyelmeztetés. 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 rendőrségének, a belső elhárításnak a megerősítése.

Magyarországon megmaradt a közbiztonság hagyományos megközelítése, amelynek eredete ugyancsak a pártállam időszakában keresendő. A *hagyományos felfogás* szerint a közbiztonság a gondoskodó állam teljesítménye, amelyet mintegy „ajándékba ad” a lakosságnak. Fő jellemzője a veszély hiánya, az alacsony kriminalitás, a közbiztonság megvédésének legfontosabb eszköze a hatósági jelenlét és a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Azt is mondhatjuk, hogy a közbiztonság védelmezése állami monopólium. A magántulajdon tiszteletére épülő piacgazdaságban a biztonság részben áruvá is alakulhat. Ez az alapja a privát rendőrségek megjelenésének, amelyek a fejlett régiókban már ma is társai az állami és az önkormányzati rendészeteknek.¹⁹

1990 augusztusára elkészült a Belügyminisztériumban a *rendőrségről szóló törvény* szabályozási elveinek tervezete. Fontos követelményként fogalmazódott meg, hogy az államigazgatási eljárás szabályozása a sajátosságok érvényesítése mellett irányadó legyen a közbiztonság védelme körében is. Az anyag a szervezeti struktúrát illetően három verziót tartalmazott. Az „A” változat lényegében fenntartotta volna az akkori helyzetet. A „B” megoldás is konzerválta volna az állami rendőrség központi alárendeltségét, azonban az önkormányzatok a közbiztonság védelme körében utasítások adására lettek volna jogosultak. A „C” választási lehetőség pedig már a rendőrkapitányságoknak megfelelő szervek (igazgatóságok) létesítését és működtetését is önkormányzati hatáskörbe utalta volna. 1990. novemberben publikálta a Belügyminisztérium a rendőrségi törvénynek az apparátus által kidolgozott és a jelzett módon előkészített tervezetét, amely viszont már a központosított rendőrséget preferálta. Az anyaghoz számos észrevétel, javaslat érkezett, ezek jelentős részét a felelős munkatársak bele is dolgozták a szövegbe. Az így módosított dokumentumot 1991. február 23-án, miniszteri értekezleten tárgyalta meg a vezetés, majd azt a Törvény-előkészítő Főosztály vette át a törvényjavaslat kidolgozása céljából. További módosítási, pontosítási kezdeményezések történtek, amelyeket a Rendőrségi és Határrendészeti Főosztály az említett felelős egységgel egyeztetve értékelt, és a szükséges mértékben azokat is átvezette a szövegbe.

1991. július 19-ére egy újabb miniszteri értekezletet hívtak össze. Ezen Pintér Sándor akkori budapesti főkapitány egy alternatív anyagot adott át a miniszternek, aki úgy rendelkezett, hogy a továbbiakban ez az újonnan beterjesztett változat lesz a további előkészítő munka alapja.²⁰ A két elképzelés között az az elvi különbség, hogy a minisztériumi apparátusi anyag – széles tudományos és szakmai egyeztetést követően – nagy hangsúlyt fektetett

¹⁹ STENNING, M. Philip (1999): *Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée*. Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.

²⁰ BACSKÓ János (1994): *A rendőrségi törvény készítésének egyes kérdéseiről*. (Kézirat) Budapest.

az alapjogok védelmére és a közbiztonság oltalmazását szolgáló apparátus ellenőrzésére. Az új tervezet inkább az eredményesség szolgálatát helyezte előtérbe a szerzők által elképzelt módon, a kontrollt kevésbé tartotta fontosnak. 1991. augusztus 1-jére elkészült az a tervezet, amely a korábban előkészített anyag helyébe lépett változatot véglegesítette. Megjegyzendő mindazonáltal, hogy az új verzió is merített az 1991. július 19-én a napirendről levett korábbi szövegből. A kormány részére szóló előterjesztés benyújtása az igazságügyi miniszter és a belügyminiszter együttes feladata volt, ennek előkészítésére is a belügyi szakapparátus alakíthatott ki javaslatot. Valójában a tervezet kidolgozásában a korábbitól eltérően már részt vett az ORFK két munkatársa, valamint a BRFK részéről is az a személy, aki az alternatív anyag kidolgozásában vállalt aktív szerepet (Plecskó Gyula). A kormányhoz továbbítandó iratokhoz csatolt feljegyzés – amelyet Bacskó János írt alá – nem utal semmiféle egyeztetésre, vélemények beszerzésére. Az előzményekről csak ennyit mond: „Az utasításnak megfelelően az anyagokat elkészítettük.” Az általános indokolás tervezete hangsúlyozta, hogy a rendőrségnek az alkotmányos alapértékeket kell szolgálnia, a társadalmi ellenőrzöttségnek fontos szerepe van. Intézményi garanciák szükségesek az akkori elszigeteltség oldásához, a működés nyilvánosságának fokozott biztosításához. A kormány-előterjesztés emellett azt is kiemelte, hogy a tervezet *messzemenően figyelembe vette* az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában, valamint a többi irányadó univerzális és regionális dokumentumban megfogalmazott követelményeket. A szervezettel és irányítással kapcsolatban a szerzők az előterjesztésben olyan struktúra kialakításáról írnak, „amely az eddigieknél rugalmasabban reagál a helyi szinten jelentkező közbiztonsági problémákra, ugyanakkor képes adott esetben kapacitását nagyobb horderejű, központilag kezelendő feladatok szolgálatába is állítani”. Az anyag hivatkozik arra is, hogy a javaslatnak szánt szöveg önálló fejezetben foglalkozik az önkormányzat és a rendőrség kapcsolatával. Ez a helyi hatalomnak a rendőrség szerveivel kapcsolatos *véleménynyilvánítását* jelenti. Ezen túlmenően a teljesebb feladatellátás érdekében megállapodások köthetők, támogatás biztosítható, a rendőri szerv vezetője pedig beszámoltatható. Az indokolás tervezete (a 2. §-hoz) kiemeli, hogy a rendőrség tevékenységének legalapvetőbb iránya a közbiztonsági rendészeti tevékenysége. Az e körbe tartozó normák jogrendszeri hovatartozásáról nincsen szó, de egyébként az anyag rögzíti, hogy a rendőrség államigazgatási szerv.

3.2. A minisztérium rendőrségi igazgatásával foglalkozó szervezeti egységek tevékenysége 1991–1994 között

(Nagy Károly)

Ezzel a két, egymástól jól elkülöníthető részből álló előkészítés minisztériumi szinten befejeződött. Számunkra további feladatok adódtak abból, hogy a törvényjavaslat benyújtása előtt politikai egyeztetésekre volt szükség, hiszen az elfogadáshoz minősített többség kellett. Magát a javaslatot az Országgyűlés 1993 októberében kezdte el tárgyalni, és további pártközi megbeszélések után 1994 tavaszán fogadták el a törvényt. Az általános vitában (országgyűlési jegyzőkönyv, 1994. 02. 22, 1990–1994-es ciklus, 363. ülésnap, 23. felszólalás) Weszelovszky Zoltán, a FIDESZ képviselője fejtette ki azt az álláspontját, amely szerint

a rendőrségi szervezetre (vagyis az egységes, centralizált struktúrára) vonatkozó elképzelés nem fér össze a demokratikus jogállam elvárásaival. Szerinte „az önkormányzatiságnak csak ez felel meg, hogy a helyi közösség döntési joga minél több helyi ügyre terjedjen ki, szabadon döntsön arról, hogy milyen szervezetet hoz létre általában az igényt kielégítő funkcióra. A közbiztonsághoz való jog az önkormányzatiság megléte mellett tehát azt is tartalmazza, hogy a társadalom milyen módon és milyen szervezettel kívánja biztonságigényét kielégíteni. Ha mindehhez hozzá tesszük azt az előbbi gondolatot, hogy a rendfenntartó igény kielégíthető állami közhatalmi funkció és önkormányzati közhatalmi funkció útján is, most már logikusan következik, az önkormányzatoknak maguknak kell eldönteniük a tényleges helyi szükséglet alapján, hogy létrehoznak-e rendfenntartó rendészeti szervet vagy sem, mert a rendfenntartó rendészeti funkció sem csupán rendőrségi rendészet útján képzelhető el, hanem más rendészeti szakigazgatási szerv is elláthat ilyen feladatot. Alaptételként tehát elfogadhatjuk azt a jól elfelejtett és ezért ma már kevésbé ismert álláspontot, hogy az önkormányzat ilyen rendfenntartó rendészeti szerve nem más, mint az önkormányzat sajátos szakszolgálatá”. A hivatkozott felszólaló óvott attól is, hogy a rendészetet, különösen annak az államigazgatáshoz való kötődését leegyszerűsítően értelmezzék.

Megjegyzendő, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 3. §-ához fűzött indoklás nem alkalmazott semmiféle megszorítást. Az indoklás szerint a rendészet olyan jogérvényesítési módozat, amely jogági sajátosságokkal nem rendelkezik. Ebből következően nem érvényesülhetnek a sajátos közigazgatási garanciák sem. A Legfelsőbb Bíróság csak az 1/1999. közigazgatási jogegységi határozatában mondta ki azt, hogy a közbiztonság fenntartása körében meghatározott kivételekkel a rendőrség közigazgatási tevékenységet végez.

Ami a minisztérium vonatkozó szervezetét illeti, a belügyminiszter 1991-ben megszüntette a korábbi rendészeti helyettes államtitkári státust, és létrehozta a miniszternek közvetlenül alárendelt Rendészeti Hivatalt. Az új hivatal segítette a minisztert az irányító és a felügyeleti tevékenységében. A Rendészeti Hivatalon belül két főosztály működött.

A Rendészeti Főosztály – többek közt – a rendőrségre, valamint a határőrségre vonatkozó jogszabálytervezetek szakmai koncepcióinak előkészítését végezte. A főosztály bekapcsolódott az illegális migráció visszaszorítására irányuló hazai és nemzetközi folyamatokba. Kitoloncolási egyezmények, illetve vízummentességi egyezmények tervezeteit dolgozta ki, részt vett a külföldiek magyarországi tartózkodására vonatkozó tervezetek megfogalmazásában. A főosztály 1992. évi beszámolója szerint, megkezdődött a közbiztonsági informatika kiépítése. A Magyar Rendőrség történetében először kezdte meg munkáját a kétéves képzést kínáló tiszthelyettesképző iskola. 1992 novemberétől megkezdték működésüket a rendészeti szakközépiskolák. Megvalósult az a cél, amelyet Pintér Sándor akkori országos főkapitány egy tudományos tanácskozáson a következők szerint fogalmazott meg: „A társadalmi változások nyomán, mintegy 9 ezer 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 rendőrfőkapitányi, a megyei rendőrfőkapitányi 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.”²¹

Az *Ellenőrzési Főosztály* a Belügyminisztérium átfogó ellenőrzési tervében foglaltaknak megfelelően több ellenőrzést folytatott. 1992-ben például ellenőrzött a BM Híradástechnikai Szolgálatnál (a megállapítások lényege, hogy célszerű lenne a szolgálat átszervezése, a hatósági és üzemviteli, valamint a szolgáltató feladatkörök szétválasztása); a Köztársasági Őrezrednél (ellenőrizték a szervezeti és irányítási rendszert, a parancsnoki vezetést és az állomány felkészültségét, az ellenőrzés anyagát elnöki értekezleten megtárgyalták); a BM Rendészeti Szervek Kiképző Központjánál (megállapították, hogy a kiképző központ eredményes munkát végez a speciális továbbképzések terén, valamint a módszertani területeken, központi intézkedést igényel a kezelésükben lévő létesítmények tulajdonjogának rendezése, elszámolási rendszerük egységesítése). Saját munkaterve alapján vizsgálta a főosztály a rendőrség által kezdeményezett őrizetbe vételek és előzetes letartóztatások végrehajtásának gyakorlatát, különös tekintettel a fogvatartottak szállítására, őrzésére és a fogva tartás körülményeire; a rendőrség gazdaságvédelmi felderítő munkáját; a határőrség felderítő osztályainak tevékenységét. (Munkaterven kívül végrehajtott ellenőrzés során vizsgálta a főosztály a határőrségi akciószázadok felkészültségi szintjét; a hivatásos határőrizetre való áttérés helyzetét; a határátkelőhelyeken kialakult forgalmi torlódások okait.)

A Belügyminisztérium 1992. évi beszámolója szerint a rendőrség az elmúlt esztendőben *stabilizálta szervezetét és személyi állományát*. Növelte a közterületeken a *rendőri jelenlétet*, javította az *intézkedési aktivitást*. Az anyagi lehetőségek figyelembevételével helyesen jelölte ki a fejlesztések *két fő területét*, a közbiztonsági informatika kiépítését és a szakoktatás színvonalának emelését. A rendőrség teljesítette azt a célkitűzését, hogy lassítsa a bűnözés növekedését. Az adatok szerint ugrásszerűen nőtt a bűnözés, de szemben az 1990. évi 49%-os és az 1991. évi 27%-os növekedési aránnyal, 1992. első tizenegy hónapjában a bűnözés növekedése 5% körül normalizálódott. A bűnözés növekedési ütemének csökkentése mellett azonban *sajnos nem javult a helyzet a súlyos bűncselekmények és a szervezett bűnözés területén*, ahol az elkövetések durvábbak, kegyetlenebbek lettek, és nehezebbé vált ezeknek a leleplezése is.

Az első két esztendő tapasztalatainak felhasználásával megkezdődött a *közbiztonsági stratégia* kimunkálása. Ennek a célja a bűnözés elleni differenciált fellépés, a különleges rendőrségi szolgálatok és a bűnözés legsúlyosabb formáival szembeni felderítések szakszerűségének a növelése, a rendőrség és a lakosság kapcsolatának a javítása a falusi és városi közösségekhez közel kerülő és azokat szolgáló rendőrőrsök hálózatának a kiépítésével, végül pedig olyan bűnmegelőzési program és szervezet létrehozása, amely képes javítani a rendőrségi szolgáltatások színvonalát, a polgárok önvédelmi készségét és a sértettek megsegítését.

A bűnözés évek óta tartó növekedése 1993-ban megállt, sőt év végén már jelentős csökkenés volt tapasztalható (az ismertté vált bűncselekmények száma november végén 353 596 volt, ami mintegy 45 ezerrel kevesebb az előző év azonos időszakához képest). Ez részben a rendőrség munkája hatékonyságának növelésére, illetve a lakosság önmegvédő készségének és képességének javítására tett intézkedésekre, másrészt a szabálysértési értékhatárnak évközi emelésére vezethető vissza.

²¹ PINTÉR Sándor (1993): A társadalmi változások hatása a rendőrségre. In VIGH József – KATONA Géza szerk.: *Társadalmi változások, bűnözés, rendőrség*. Budapest, BM Kiadó. 117–118.

Csökken a büntettek és nőtt a vétségek száma. A Büntető törvénykönyv módosítását követően több mint a duplájára emelkedett a szervezeten elkövetett bűncselekmények száma, illetőleg nőtt a vagyon elleni bűncselekményekkel okozott kár mértéke. Gyakoribbá váltak a nagy kárt okozó, fegyveresen elkövetett bűncselekmények, a bűnöző csoportosulások közötti – sokszor élet elleni bűncselekményekbe torkolló – leszámolások. Jelentősen csökkentek a gépjármű- és betöréses lopások. Javult a gazdasági bűnözéssel kapcsolatos rendőri felderítő munka. E bűncselekménytípus fő megjelenési formái az állami vagyon és az állami bevételek évi sokmilliárd forintos megkárosítása, közülük is a legnagyobb veszteséget a pénzügyi intézetek károsító visszaélések, illetőleg a kőolajtermékek beszerzése, forgalmazása során elkövetett manipulációk okozták. A rendőrség határozott intézkedései következtében javult a közlekedés biztonsága, csökkent a személyi sérüléssel járó közúti közlekedési balesetek száma.

Erősödtek a bűnözés nemzetközi vonásai. Súlyos bűncselekményeket követtek el a volt szocialista országok hosszabb-rövidebb időre Magyarországra települt bűnöző csoportjai, felerősödött a Közel-Keletről hazánkban keresztül Nyugat-Európába irányuló kábítószertranszít. Számolni kellett a hazai kábítószer-élvezet súlyosbodásával is. A bűnözés a fővárosban és a nagyvárosokban, az idegenforgalom frekvenciált területein vált elsősorban veszélyessé, de további intézkedéseket igényelt a kistélepek közrendjének szilárdítása is. A fokozott rendőri jelenlét hatására számottevően csökkent a közterületen elkövetett bűncselekmények száma, az eredmények növeléséhez azonban a követendő európai rendőrsűrűséghez igazodó további létszámfejlesztésre volt szükség.

A csökkenő bűnözés következtében mérséklődött a rendőrség által kezdeményezett büntetőeljárások száma. Az előző évekhez képest javult a nyomozások eredményessége és az ismeretlen tetteses ügyek felderítési mutatója, amelyek nemzetközi összehasonlításban is jónak minősíthetők.

A rendőrség fokozott figyelmet fordított a terrorelhárításra. A szükséges szervezeti rendszer kialakítása megtörtént, a működés sikerességét több beavatkozás bizonyítja. Ugyanakkor az eredményesebb tevékenységet nehezítette a technikai felszereltség viszonylag alacsony színvonala.

A minisztérium törekedett megteremteni a rendőrség hatékony működésének jogi és gazdasági alapjait. Véglegztük és a parlamenti pártokkal egyeztettük az új rendőrségi törvényjavaslatot, remény lett arra, hogy az Országgyűlés még e ciklusban elfogadja a javaslatot. Elkészült a kormány közbiztonsági koncepciójának szakmai tervezete, valamint a szolgálati viszonyokról szóló törvénytervezet.

A Rendészeti Hivatal a beszámolási időszakban megszűnt. A minisztériumon belül a rendészeti feladatokat miniszteri közvetlen irányítás mellett a *Rendészeti Főosztály* látta el.

A főosztály átszervezése megtörtént. Feladatait a módosított célkitűzéseknek megfelelően végrehajtotta, segítette a minisztérium felső szintű vezetőit a rendőrség és a határőrség irányításában. Hivatali beszámolónkból idézve megemlíthető, hogy 1993-ban az új főosztály:

- közreműködött az ORFK Ellenőrzési Szolgálatának a rendőrség bünyügyi technikai munkájára, a Köztársasági Őrezred tevékenységére kiterjedő ellenőrzésében, valamint a Rendőrtiszti Főiskola átfogó ellenőrzésében is;
- részt vett a rendészeti szervek tevékenységéhez kapcsolódó jogszabályok, így különösen a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásuk szabályozásáról, továbbá a rendőrségről szóló törvényjavaslatok, illetőleg a hivatásos állomány szolgálati jogviszonyáról szóló szabályozás előkészítésében;

- előkészítette az állatviadal tilalmáról, a veszélyes ebekről szóló kormányrendeletet, illetőleg az Országház, a Képviselői Irodaház és a Miniszterelnöki Hivatal be- és kiléptetési rendjének szabályozásáról szóló 20/1990. (VIII. 6.) BM rendelet, továbbá a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szolgálati Szabályzatáról szóló 1/1990. (I. 10.) BM rendelet módosítását;
- előkészítette a Magyar Köztársaság államhatáráról és határőrségéről szóló törvény szakmai tervezetét;
- kidolgozta a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló kormányrendeletet, valamint több más szabályozás alapanyagait;
- összeállította a kormány közbiztonsági koncepciójának szakmai tervezetét;
- közreműködött a közúti határátkelőhelyek helyzetének javításával foglalkozó tárcaközi munkabizottság által készített kormányhatározatok előkészítésében;
- részt vett a rendészeti oktatás, képzés és továbbképzés fejlesztésében és felügyeletében;
- ellátta a minisztérium híradással kapcsolatos szakfelügyeleti és koordinációs feladatait, közreműködött az új szabályozás előkészítésében, részt vett a kormányzati összeköttetés munkáinak összehangolására alakult tárcaközi bizottság munkájában;
- gondoskodott a bűnüldözési érdekek érvényesítéséről a büntetőeljárás-jog korszerűsítésére vonatkozó koncepció, a szabálysértési joganyag korszerűsítésére vonatkozó elgondolás, valamint a pénzintézeti törvény módosításának előkészítésénél;
- az érintett rendészeti, nemzetbiztonsági és honvédségi szervek bevonásával koordinációs értekezletet szervezett a volt Jugoszláviában folyó polgárháború miatti veszélyhelyzet és az összehangolt védelmi intézkedések áttekintésére;
- a koordinációs értekezletet megelőzően a főosztály felmérést végezett a Jugoszláviában folyó polgárháború következtében előállható „menekültáradat” fogadásával kapcsolatos befogadó kapacitás kialakításának lehetőségeire (elsősorban a magyar nemzetiségűekre figyelemmel). Ennek keretében országszerte – de elsősorban a déli határunkhoz közeli – elhagyott vagy nem használt honvédségi és a szovjetek által hátrahagyott laktanyákat mértük fel;
- részt vett a rendőrség korszerűsítésére irányuló, nemzetközi tanácsadó céggel közösen végzett elemző-tervező és kidolgozó munkában;
- az érintett szervek bevonásával megvizsgálta a nemzetközi polgári repülésbiztonság helyzetét, kezdeményezte a szükséges lépések, jogszabály-módosítások megtételét;
- közreműködött a városok és kistelepülések megalapozott biztonsági igényeinek kielégítése érdekében végzett rendőrségi őrprogram folyamatos megvalósításában;
- közreműködött a rendőrség műszaki-technikai, fegyverzeti fejlesztésére vonatkozó döntések előkészítésében;
- segítette és felügyelte a rendőrség, a határőrség nemzetközi kapcsolatainak alakulását;
- részt vett a Nemzetbiztonsági Munkacsoport tevékenységében;
- az embercsempészet, a tiltott határátlépés, a lopott személygépjárművek ügyeiben a határőrség, a rendőrség, az ügyészség egységes jogértelmezését és eljárási gyakorlatát kialakító koordinációs értekezletet szervezett;

- közreműködött a rendészeti szervekre vonatkozó védelmi felkészülés (országos mozgósítás) új rendszerének kialakítását megállapító kormányhatározatok feladatainak végrehajtásában;
- az érintett belügyi szervek és a Külügyminisztérium bevonásával folytatta a kétoldalú „toloncegyezmények” szakértői szintű előkészítését cseh, lengyel, svájci és szlovák relációban, illetőleg részt vett az egyes kétoldalú vízum-, illetve vízummentességi egyezmények szakértői tárgyalásain;
- részt vett az illegális migráció visszaszorítására vonatkozó, berlini munkacsoport tevékenységével kezdődő nemzetközi együttműködési folyamatban, a budapesti tanácskozás előkészítésében, az úgynevezett Budapest Csoport feladatainak koordinálásában, valamint az általános migrációs kérdésekkel foglalkozó nemzetközi fórumok (Bécsi Csoport, KIK, Visegrádi Csoport) munkájában;
- kezdeményezte és szlovák, ukrán, román viszonylatban részt vett az államhatárral kapcsolatos elavult nemzetközi jogszabályok újratárgyalásán.

Az 1993-ban a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVIII. törvényt előkészítettük, a parlamenti pártokkal egyeztetettük. Az országgyűlési szavazás a vitatott kérdések egyenkénti megszavazása útján történt, a törvényjavaslatot több mint 92%-os igen szavazattal fogadták el.

Hasonló vagy talán a nagy érdeklődés miatt még alaposabb egyeztetés után került a parlament elé 1993-ban a rendőrségről szóló törvényjavaslat, amelyet a parlament 1994-ben *96,4%-os többséggel fogadott el*. Mindkét törvény hosszú ideig maradt hatályban, az idegenrendészeti törvényt 10 év eltelte után az Európai Unióba történő belépésünk miatt kellett új törvénnyel hatályon kívül helyezni. A rendőrségről szóló törvény pedig néhány módosítással a mai napig is hatályban van.

Mint az előzőekben ismertettük, a bűnözés növekedési üteme 1991-től lelassult, majd 1993-ban már csökkenés következett be. Az előzetes statisztikai adatok szerint az ismertté vált bűncselekmények száma alakulásának kedvező tendenciája 1994-ben folytatódott.

Ezzel párhuzamosan azonban negatív irányú változások történtek a bűnözés struktúrájában, a bűncselekmények és elkövetőik veszélyességében, az elkövetési módszerekben. Ez volt tapasztalható a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények gyakoribbá válásában; a szervezetség, az erőszak fokozódásában; a külföldiek élet elleni durva bűncselekményekben történő részvételének emelkedésében; a két vagy három ember halálát okozó emberölések ügyek számának növekedésében; a tervszerűen végrehajtott bankrablás megjelenésében; az egyre többször előforduló fegyveres elkövetésben; az üzleti élet konfliktusainak emberölésekkel, bérgyilkosságokkal történő megoldásában; a gyermekkorúak sérelmére elkövetett bűncselekmények számának szaporodásában, a cél-, illetve eszközcselekményként egyre nagyobb mértékben jelentkező okirat-hamisításban.

A bűncselekményeken belül a legnagyobb arányt változatlanul a kisebb súlyú, tömegesen előforduló jogsértések teszik ki, amelyek túlnyomó többsége *vagyon elleni bűncselekmény*, ezen belül is a lopások különféle változatai.

A rendőri tapasztalatok szerint a korábbi időszakhoz képest jelentősen megnőtt a nagy, többmillió kárértékű, megrendelésre elkövetett betörések száma, ugyanakkor az ország gazdasági helyzetének romlásával, az egyre nehezebb megélhetési viszonyokkal párhuzamosan

a kisebb súlyú vagyon elleni deliktumokban megjelent a „megélhetési bűnözés”. Különösen nagy átrendeződés volt megfigyelhető a gazdasági bűnözés struktúrájában, ezért felderítésük és bizonyításuk a magyar rendőrség számára újszerű, nagy szakértelmet igénylő, bonyolult feladat volt. Az adócsalásokat jelző statisztikai adat nyilvánvalóan csupán torz képe a tényleges helyzetnek, mivel közismert, hogy az utóbbi időszakban nagyságrenddel nőtt a vállalkozások száma, amit – az egyre szigorodó adófeltételek ellenére – nem kísért megfelelő mértékű adóbevételek.

Az új főosztály előterjesztést dolgozott ki a kormány részére a gazdálkodással összefüggő bűnözés megelőzése, felderítése, valamint a hatékonyabb felelősségre vonás érdekében teendő intézkedésekről, a Gazdaságvédelmi Koordinációs Bizottság létrehozásáról. A *gazdaságvédelmi koncepciót* a kormány elfogadta. A határozat – a kormány speciális, koordinációs, döntés-előkészítő és javaslattevő szervének a létesítésére vonatkozó döntés mellett – többek között az állami ellenőrző és felügyeleti szervek tevékenysége hatékonyságának és összehangolásának erősítését, a gazdasági bűnügyek nyomozása szakszerűségének fokozását, a korrupció elleni harc és a gazdaságvédelmi tevékenység szervezeti, személyi, képzési és dologi feltételeinek megteremtését lehetővé tevő feladatokat rögzítette.

Előterjesztés készült a kormány *közbiztonsági koncepciójáról*, amely azokat a minisztériális feladatokat fogalmazza meg, amelyek a közbiztonság javítását célozzák. A legfontosabb jogalkotási teendőket, a bűnmegelőzés állami és társadalmi feladatait, a kormányzati szervek egymás közötti és a nemzetközi együttműködési kötelezettségéből fakadó teendőit, valamint a közbiztonság javításának szervezeti, személyi és tárgyi feltételei megteremtéséhez kapcsolódó komplex feladatokat rögzíti. A közbiztonság fejlesztésének feladatairól szóló 1033/1994. (V. 6.) Korm. határozat – minden elfogultság nélkül – egy nagyon előremutató, racionális feladatokat meghatározó döntés volt. Időtállóságát bizonyítja, hogy a mai napig hatályban van, az időközben megvalósított feladatok miatt hatályon kívül helyezett rendelkezéseket figyelembe véve. Ide csak a bevezetőben és az általános feladatokat, elvi döntéseket meghatározó részt idéznénk.

A Magyar Köztársaság kormánya az ország közbiztonságáért viselt, az Alkotmány 35. §-ában rögzített felelőssége alapján a közbiztonság javítása és megszilárdítása érdekében programjaként az egyes feladatok végrehajtását az alábbiak szerint határozta meg:

- a kormány fontosnak tartja, hogy gyorsuljon fel a jogállamiságnak, a nemzetközi egyezményeknek, a nemzetközi szervezetek – mindenekelőtt az Európa Tanács – ajánlásainak megfelelő, a társadalom védelmét, a bűnmegelőzés és a bűnüldözés hatékonyságát fokozó jogszabály-előkészítő és jogi harmonizációs munka;
- a kormány egyetért azzal, hogy a társadalom védelme az összes állami és társadalmi szerv, az egyházak, a polgárok és önszerveződések támogatását, illetve a bűnmegelőzésben való részvételét igényli. A kormány indokoltnak tartja, hogy a bűnözés megelőzésében az eddigieknél is fokozottabban érvényesüljenek a nemzetközi szervezetek ajánlásai, a hazai tudományos tapasztalatok, valamint a bűnüldöző hatóságok ismeretei. Szükséges, hogy a jövőben a társadalom és gazdaságpolitikai körbe tartozó döntéseknél és a szabályozás során erőteljesebben érvényesüljenek a bűnmegelőzéssel, a bűnelkövetők reszocializációjával összefüggő megfontolások;
- a kormány szükségesnek tartja, hogy a bűnmegelőzést, felderítést és nyomozást végző hatóságok és az egyéb rendészeti szervek, valamint az államigazgatási és a pénzügyi ellenőrzést gyakorló szervek között – a hatékonyság növelése,

- a lehetőségek és előnyök jobb kihasználása, a feladatok összehangolása érdekében – szoros és sokoldalú együttműködés valósuljon meg;
- a kormány indokoltnak tartja, hogy a közrend, közbiztonság biztosítására és fenntartására hivatott szervek tevékenységének személyi, anyagi és technikai feltételei – a nemzetgazdaság teherbíró képességének függvényében – folyamatosan javuljanak. A működésükre vonatkozó hatályos szabályozás keretei között korszerűsíteni kell feladatrendszerüket, szervezetüket, belső felelősségi viszonyaikat.

Az általános feladatok meghatározását követően a kormányhatározat megfogalmazta a jogalkotási feladatokat felelősökkel és határidővel, a bűnmegelőzés állami és társadalmi feladatait, a kormányzati szervek egymás közötti és nemzetközi együttműködésének kötelezettségét, a közbiztonság javításának szervezési, személyi és tárgyi feltételeinek biztosítását is. Nagyon előkészített és átgondolt döntéssorozatot tartalmazott a határozat.

3.3. A rendőrségre vonatkozó önkormányzati nézetek

(Szikinger István)

A Belügyminisztérium által létrehozott, a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás lényegi kérdéseinek a megvitatására rendelt Törvény-előkészítő Bizottság 1990. április 23-án, tehát nem sokkal az első szabad választások után tartott ülést, ahol az egyik napirendi pont az önkormányzatok és a rendőrség jövőbeni kapcsolatait érintette. A megbeszélésen részt vettek a régi intézmények – például a még át nem alakított tanácsok –, de a rendszerváltó erők (pártok) képviselői is. Jelen voltak továbbá a szakma és a tudomány reprezentánsai. Az ott elhangzottakról hangrögzítés alapján szó szerinti jegyzőkönyv készült, erre hivatkozom a továbbiakban. Az önkormányzati törvény előkészítéséért felelős miniszterhelyettes azzal nyitotta meg az ülést, hogy hangsúlyozta: ő kezdettől fogva az önkormányzati rendőrség híve volt, de ez nem jelenti, hogy bizonyos fontos bűnüldözési és igazgatásrendészeti területeken tagadná egy állami szolgálat létjogosultságát, amennyiben az jól meg van szervezve, és demokratikus irányítási viszonyok keretében fejti ki a működését. A miniszterhelyettes szakmai felfogása szerint a meghatározott (szűkebb) feladatkörű önkormányzati rendőrség mellett kell centralizált állami rendőrség olyan funkciókra, amelyeket helyi önkormányzati szinten és keretben nem lehet hatékonyan ellátni. Ezt követően a bizottsági ülésen a jelen pont szerzője kapott szót, aki maga is elismerte: a világon mindenfajta szervezeti rendre van példa (állami, önkormányzati, a kettő együttese), a megoldás önmagában véve nincs közvetlenül kimutatható oksági kapcsolatban a működés eredményességével, hatékonyságával.

A tervezet kimunkálói két verziót terjesztettek a résztvevők elé. Az első (A változat) egy, a fennállóhoz képest mérsékelt központi alárendeltségű struktúra, a második (B változat) pedig az önkormányzatok szervezeti alárendeltségében működő modellt írt le. A szerzők (Dános Valér és Szikinger István) az utóbbi elfogadását javasolták (a tanácskozásnak persze nem volt döntési jogosítványa). Az előadó kifejtette, hogy egyrészt kapitánysági szintű intézményeknél kisebb egységek nem kapnának önállóságot, a kisebb települések önkormányzatai tehát társulások formában tudnák működtetni a helyi közbiztonság-védelmi szerveket. Másrészt az állami rendőrség is megmaradna olyan feladatok ellátására, amelyek

értelemszerűen nem lokális szinten jelentkeznek. A bevezetőben szóba került a Rendőrtisztí Főiskolán tartott szakmai megbeszélés, ahol az önkormányzati rendőrség elképzelése a résztvevők többségének a támogatását elnyerte (jegyzőkönyv 3–8.). Diczig István az ORFK részéről volt jelen, bár nem az intézmény hivatalos véleményét tolmácsolta. Mindazonáltal jelezte, hogy a rendőrség vezetése is megvitatta az anyagot, így tehát a kollégái álláspontját is képviselte. Alapvetően egyetértett a koncepcióban foglaltakkal a B változatot preferálva azzal, hogy annak bevezetése esetén megfelelő átmeneti időszakot kellene biztosítani, hiszen a rendszer átállításának számos mozzanata időt és alapos munkát igényelne. Kijelentette: „A magyar rendőrség centrális irányítás alatt történő működtetése tulajdonképpen oda vezetett ezt a rendőrséget, ahová jutott”,²² nyilvánvalóan nem megfelelőnek tartva az akkori állapotokat. Felhívta ugyanakkor a figyelmet arra is, hogy a radikális decentralizáció mellett is szükség van egységesen működő országos rendszerekre, például a nyilvántartások, a hírszolgáltatások esetében. Azt is indokoltan tartotta, hogy a kiindulásként elfogadott koncepció alapján a különböző szakterületek képviselőinek a bevonásával dolgozzák ki a részleteket. Az ORFK vezetése szívesen részt venne ebben a munkában – mondotta.²³ Szegvári Péter szintén a B változat mellett tört lándzsát. Úgy fogalmazott, hogy ha „egy önkormányzatot valóságosnak fogunk fel, akkor az önkormányzatnak a közhatalom gyakorlását biztosító eszközökkel is rendelkeznie kell”.²⁴ Lényegében azért bírálta a tervezet megalkotóit, mert a gondolatot nem vitték következetesen végig a főváros esetében. Konkrétan a kerületi, valamint az annál kisebb területi egységek közbiztonság-védelmének a tervezethez képest további decentralizációját tartotta szükségesnek.²⁵

A tanácskozás többi résztvevője is alapvetően egyetértett az önkormányzati rendőrség létrehozásával. A Törvény-előkészítő Bizottság tagjai egyhangúlag úgy döntöttek, hogy a B változatot kell a további előkészítő munka alapjának tekinteni. Mindennek ellenére az önkormányzati rendőrség koncepciója úgy került le a napirendről, hogy arra vonatkozóan újabb szakmai vitát nem rendeztek, miniszteri értekezlet sem foglalkozott kifejezetten ezzel a témával. Az említett vezetőkkel informálisan közölték az elképzelés megváltozását, az egységes rendőrség megtartásának a szándékát. Megjegyzendő, hogy a decentralizálás hívei azért vállalták mégis a tisztség betöltését, mert ígéretet kaptak a probléma további vizsgálatára, sőt kísérletek végzésének a lehetőségére. Valójában arról volt szó, hogy az önkormányzati rendőrség koncepciója nem elvetendő, de annak esetleges bevezetése majd csak egy későbbi időpontban valósulhat meg.

Jelen írás szerzője tehát tovább gondolkodhatott, sőt: dolgozhatott a rendőrség jövőbeli szervezeti felépítésén, a közbiztonság védelmének a helyi önkormányzatokhoz való kapcsolódásán. 1991-ben megjelent írásában lehetséges megoldásként a kanadai modellt vázolta fel. Itt már nem annyira a szakmai érveken van a hangsúly, hanem a hatalom helyi szerveinek az önállóságán: a települések választhattak volna a saját szervezet létrehozása, a társulások formája vagy akár az országos rendőrségnek a helyi közbiztonság-védelemre való felkérése, szerződéses kapcsolat létesítése között.²⁶

²² Jegyzőkönyv 31.

²³ Jegyzőkönyv 31–38.

²⁴ Jegyzőkönyv 40.

²⁵ Jegyzőkönyv 38–41.

²⁶ SZIKINGER István (1991a): Rábízhatjuk-e a rendőrséget az önkormányzatokra? *Társadalmi Szemle*, 46. évf. 10. sz. 59–65.

A kutatások a mondottaknak megfelelően tovább folytatódtak. Ezek fontos célja volt az önkormányzati rendőrség gondolata szakmai körökben való elfogadottságának a megismerése. A rendőri vezetés véleményéről már volt szó, *Bólyai János* és kollégái azonban a végrehajtó állomány értékelésére, hozzáállására is kíváncsiak voltak. Az eredmény ezúttal is a decentralizációs törekvésekkel való többségi egyetértés volt (a megkérdezettek közül 65-en mellette, 26-an ellene foglaltak állást, 74-en nem nyilvánítottak véleményt). Megfogalmazódtak persze aggályok is.²⁷

A kísérletek közül említést érdemel a Hevesi Rendőrkapitányság kezdeményezése, amely szerint a centralizált irányítást nem minden téren kellett volna kiiktatni, de a helyi önkormányzat érdemi részvételi lehetőséget kapott volna a helyi rendőri tevékenység súlypontjainak a meghatározásában, de a szerv ellenőrzésében is.²⁸

Noha a mondottak szerint az önkormányzati rendőrség koncepciója szakmai körökben – mind rendőri, mind pedig önkormányzati (tanácsi) oldalról – kedvező fogadtatásra talált, természetesen megfogalmazódtak olyan vélemények is, amelyek szerint a központosított irányítás és egységes szervezetű rendőrség fenntartása (hiszen ilyen volt az apparátus a múlt század 90-es éveinek az elején) több előnnyel járt volna, mint a radikális átalakítás. Korinek László álláspontjáról már volt szó. Ő a belga és holland reformokat, továbbá a magyarországi államrendőrség 1872-ben kimondott létrehozását jelölte meg pozitív példaként.²⁹ Ezzel kapcsolatban meg lehet jegyezni, hogy Belgiumban a korábbi három rendőrség helyett egy integrált rendszert hoztak létre, ami azonban távolról sem jelenti az egész rendszer központi irányítását. Az egységes szisztémán belül centrális és helyi egységek működnek, az utóbbiak esetében pedig az önkormányzat szervei határozzák meg – az állami érdekekre és célokra is tekintettel – a *cselekvési tervet*, ahhoz állt rendelkezésükre az önálló költségvetés.³⁰ Hollandiában regionalizáció történt, vagyis a helyi szervek oldaláról centralizáció, az államrendőrség oldaláról pedig decentralizáció ment végbe. (Ami pedig a Fővárosi Államrendőrséget illeti, az elnevezésből is adódóan Budapestre korlátozódott a működése. Létrehozásának idején továbbra is megmaradtak a városi rendőrségek.)

Noha a közbiztonság a múlt század 90-es éveinek elején Amerikában is komoly aggodalomra adott okot, a *teljesen decentralizált rendszer megváltoztatásának a szándéka nem merült fel* komolyan, szövetségi belügyminisztérium sem létezett (a helyzet csupán a 2001-es terrortámadást követően változott, de a struktúra azóta is érintetlen maradt, döntően nemzetbiztonsági [homeland security] szempontú központosítás valósult meg, mindenekelőtt az adatkezelés terén). Nem lehetett figyelmen kívül hagyni a közösségi rendőrség modelljének elterjedését az USA településein, ami lényegét tekintve a társadalom felé fordulást, a közösségekkel és azok intézményeivel a legszorosabb kapcsolatok kiépítését jelentette. A jelen fejezet szerzője azonban a rendszerváltozást közvetlenül követően nem tartotta időszerűnek az amerikai modell meghonosítását, mivel az bizonyos mértékig a törvények alkalmazásának következetessége helyett is a közösségi problémamegoldást tolta előtérbe.

²⁷ BÓLYAI János (1990): Az önkormányzat-kutatás elsődleges tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 5. sz. 13–17.

²⁸ FRANCISCS Ottó – HEGEDŰS György (1990): *A Hevesi Rendőrkapitányság önkormányzati rendőrségi modellje*. Heves, Kézirat.

²⁹ KORINEK László (1992): A rendőrség modernizációja. *Rendészeti Szemle*, 30. évf. 2. sz. 10–11.

³⁰ Legal Memorandum (2012): *Structure and Governance of the Police in Belgium*. Elérhető: www.scribd.com/document/235146244/Belgium-Police-Structure (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)

Az Rtv. előkészítésének időszakában egyébként más oldalról sem merült fel komolyan az újfajta rendvédelmi filozófia alkalmazásának a szükségessége.

Európában kétségtelenül érzékelhető volt egyfajta centralizációs és egységesítési törekvés (például Belgiumban), mindazonáltal helyi rendőrségek – többnyire az állami szervezetek mellett, azokkal együttműködve – szinte mindenütt léteztek. Ez volt a helyzet a ma visegrádiaknak nevezett országok esetében is.³¹ Magától értetődik, hogy a polgári alkotmányosság állapotára való áttérés közepette a *szocializmus előtti korszak* közbiztonság-védelmének értékeit is figyelembe kellett venni.

Megállapítható az is, hogy a *polgári fejlődés kezdetétől a dualizmus végéig az önkormányzati modell érvényesült* a városok rendészetében. Kivételt képezett a Fővárosi Államrendőrségről 1872-ben hozott döntés, amely lényegét tekintve 1881-től valósult meg. Ugyancsak központi irányítás alá került a Fiumei Állami Rendőrség és a határrendőrség. Meg kell említeni még a katonailag szervezett csendőrséget (1881. évi III. törvénycikk), amely szervezet a törvényhatósági jogú városok területén kívül gondoskodott a közbiztonság védelméről. A korrektség kedvéért meg kell állapítani, hogy az önkormányzati (városi) irányítás alatt álló rendőrségek vezetői közül sokan szorgalmazták az államosítást, amelyet a Magyar Rendőrtisztviselők Országos Egyesülete is támogatott. Miskolczy László budapesti főkapitány az egyesület által kiírt pályázaton első helyezést ért el *A vidéki rendőrség államosítása*³² című munkájával, amelyet 1909-ben publikáltak. 1912-ben a Belügyminisztérium az elméletileg is kiválóan felkészült Pekáry Ferenc vezetésével külön osztályt hozott létre az államosítás előkészítésére. A következő évben el is készült a tervzet, amelyet a képviselőház akkor még nem fogadott el, a továbbiakban azután a világháborús előkészületek miatt érdemben már nem vitatták meg az átszervezés ügyét.³³ A munkálatok során felmerült adatokat és érveket a rendszerváltozást követő tervezés alkalmával lehetett hasznosítani, bár megjegyzendő, hogy azok jelentős része a rendőrtisztviselők és a vezetők státusa, presztízse oldaláról kritizálta a korabeli³⁴ állapotokat, ami fontos ugyan, de az 1990-es évek elején már azért nem volt igazán probléma, mert ekkor már a rendőrök elvileg a katonákkal azonos megbecsülésben részesültek. Az államosítást végül az 5047/1919. ME rendelet intézményesítette.

3.4. A rendőrségi törvény és az azt érintő alkotmánybíróági döntések

(Finszter Géza)

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 2019-ben ünnepelhetné huszonötödik születésnapját. Ez az első kormányzati ciklusban előkészített és elfogadott törvény időtálló, sikeres jogszabályunk volt még akkor is, ha napjainkra jelentős módosítások

³¹ KERTÉSZ, Imre – SZIKINGER, István (2000): Changing Patterns of Culture and its Organisation of the Police in a Society of Transition – Case Study: Hungary. *European Journal on Criminal Policy and Research*, No. 8. 271–300.

³² MISKOLCZY László (1909): *A vidéki rendőrség államosítása*. Budapest, Légrády Testvérek.

³³ PARÁDI József (2011): A polgári magyar állam rendőrségei 1867–1945. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 20. évf. 23. sz. 124–125.

³⁴ PARÁDI 2011, 124–125.

egész tömegét viseli magán. E törvény megszületése nem köthető a rendszerváltozás történelmi pillanatához (1989–1990), noha akkor sokan vélték úgy, hogy az alkotmányos alapok megteremtéséhez sürgős teendő lett volna a rendőrség szervezetének és működésének mielőbbi törvénybe foglalása. 1991-től azonban megkezdődött és többéves egyeztetéseket követően 1994-re megszületett ez a minősített parlamenti többséggel elfogadott parlamenti törvény.

A rendőrségi törvénnyel szemben két elv együttes érvényesülését követelte a demokratikus jogállam:

- *A hasznossági elv* azt kívánja, hogy a rendőrség kapjon erőteljes felhatalmazást ahhoz, hogy a közbiztonság hatékony védelmezője lehessen.
- *Az értékelv* arra figyelmeztet, hogy a közrend feletti örködés nem járhat az emberi méltóság sérelmével. A humánumot szolgáló garanciák kimunkálása, a kényszerítő intézkedések korlátok közé szorítása a Rtv. feladata.

A belügyi kormányzat 1990-ben a rendőrségi törvény megalkotását sürgős feladatnak ítélte, és alapvetően az értékelvnek megfelelő tartalommal kívánta felruházni. 1990 decemberétől azonban, nem kis mértékben a taxisblokádnak tanulságaira figyelemmel, és összhangban a belügyminiszter személyében bekövetkezett változással, a jogalkotás új irányt vett. A sürgősség helyébe a fontolva haladás lépett, a lassan készülő új szöveggel szemben pedig a fő követelmény a hasznosság lett.

A fontolva haladás következménye lehetett a tény, miszerint a törvényt az Országgyűlés csak 1994 márciusában fogadta el, még hozzá elsőprő többséggel. A hasznossági elv következetes érvényesítésének volt köszönhető, hogy a rendőrség kellő felhatalmazást kapott ahhoz, hogy eredményesen és magabiztosan működjék. (Az 1990 tájékán elbizonytalanodó szervezet cselekvőképességének visszaszerzéséhez erre a magabiztosságra nagy szükség volt. Ezért jelent meg ez a követelmény az első számú jogalkotási célként. Ennek a prioritásnak az akkori indokoltságát a mai elemző sem kérdőjelezheti meg.) A két alapvető elv törvényi szintű szabályozása természetesen még nem lehetett teljes körű, minden szempontra kiterjedő részletes szabályozás. A hazai jogtudomány fejlődése, valamint a jogállamiság öréneke, az Alkotmánybíróságnak az esetjogi döntései sokban segítették az Rtv. értelmezését és a korabeli fogyatékoságainak feltárását.

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó döntései közül az alábbiakat emelhetjük ki. Az Rtv.-nek a jogbiztonsággal kapcsolatos szabályozását felülbírálván a tájáró testület kimondta: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a büntetőjogi szankcióval sok tekintetben hasonlóságot mutató és ahhoz szorosan kapcsolódó rendészeti jellegű intézkedésnek is alkotmányos indokon kell alapulnia, szükségesnek és arányosnak kell lennie. A jogállamiság lényegével összeegyeztethetetlen, hogy az alapjogi korlátozásokat is jelentő közbiztonsági intézkedés időtartama hosszabb legyen, mint ameddig az a célja szerint feltétlenül szükséges, és súlyosan sérti a jogbiztonságot, ha a jogi szabályozás ellentmondásai vezetnek ilyen eredményre.”³⁵ Különös gonddal vette elemzés alá az Alkotmánybíróság a *titkos felderítésnek* a szabályait. Egyebek mellett megállapította: „Az ügyet tárgyaló bíró minden esetben el van zárva attól, hogy az úgynevezett »előzetes« eljárásban alkalmazott titkos információgyűjtés dokumentumait legalább a jogszerűség kérdésében ellenőrizhesse [...]». Ez a megoldás sérti a tisztességes eljárás követelményét, a hatékony védelemhez való jogot

³⁵ 47/2003. (X. 27.) AB határozat.

és a bírói függetlenséget. A jogállami garanciák hiánya veszélybe sodorja továbbá a magánlakás, a magántitok, a személyes adatokhoz való jog érvényesülését is [...]. Az Alkotmánybíróság az alapjogi korlátozást akkor tekinti indokoltnak, ha az valamely más alapvető jog biztosítása vagy alkotmányos cél érdekében történik.” Az előbbieken idézett határozat azonban igazolta a hasznossági elv érvényesülését is: „Ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendészeti eszközökkel eredményesen védhető legyen, az e felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell törvényben biztosítani. Ez indokolja az Rtv. 19. § (1) bekezdésének rendelkezését, amely szerint a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedéseknek – ha törvény vagy más nemzetközi megállapodás másképp nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni és a rendőr utasításának engedelmeskedni.”³⁶ A *jogbiztonságot* kérte számon a következő határozat: „Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a bűnmegelőzési érdeket a jogállamiságból következő olyan alkotmányos célként ismerte el, amelynek biztosítása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. Minden esetben hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében. [...] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 35. §-a, 35/A. §-a, 35/B. §-a, 35/C. §-a, 36/A. § (1) bekezdés a) pontjának ab) alpontja, 39. § (1) bekezdésének g) pontja, 92. § (2) bekezdésének »és bűnmegelőzési ellenőrzéssel« szövegrésze, valamint a 101. § (1) bekezdés h) pontjának »a bűnmegelőzési ellenőrzés elrendelésével, valamint« szövegrésze alkotmányellenes, ezért azokat a határozat közzétételének napjával megsemmisíti [...]. Az Rtv. 69. § (3) bekezdés a)–h) pontjaiban található feltételek nagyjából általában véve is meghatározatlan fogalmakat takarnak, amelyek egységes értelmezése a joggyakorlatban nem alakult ki. Jelentésükről a tudományos vagy oktatást célzó jogirodalom sem ad pontos eligazítást, s az egyedi esetekben igen távoli összefüggések vizsgálatát tételezik fel. A »nemzetközi bűnüldözés«, a »gyermekkorú ellen irányul«, a »szervezett elkövetéssel«, a »terror jellegű«, a »kábitószernak minősülő anyaggal kapcsolatos«, a »közbiztonságot súlyosan megzavarja«, a »fegyveres elkövetéssel valósul meg« kifejezések jelentős részének tartalma nehezen tisztázható vagy bizonytalan, némelyek meghatározása pedig éppen törvényhozási viták tárgya lehet. Az Rtv. e rendelkezéseiben írt, a legkülönbözőbb »jogfogalmakhoz és tág értelemben vett bűncselekmény típusokhoz« illesztett: »kapcsolatos«, »kapcsolatba hozható«, »jellegű« kifejezések pedig eleve megengedhetetlenül tág határok közötti, előre kiszámíthatatlan, egyes esetekben akár ötletszerű jogértelmezésre adnak lehetőséget.”³⁷ A *titkos információgyűjtés* alkotmányosságának a feltételeit az értékelv szem előtt tartásával tovább részletezte az Alkotmánybíróság: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 69. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2007. december 31. napjával megsemmisíti [...]. Határozataiban a Bíróság rámutatott azokra a követelményekre, amelyeket a titkos eszközök használatára vonatkozó szabályozásnak minimálisan ki kell elégítenie. Kiemelte, hogy éppen azért, mert az alapjogokba

³⁶ 65/2003. (XII. 18.) AB határozat.

³⁷ 47/2003. (X. 27.) AB határozat.

történő beavatkozás titkos, s mert az ilyen eszközök használata a végrehajtó hatalomnak »beláthatatlan« lehetőségeket ad, elengedhetetlen, hogy már maguk az eljárások kellő garanciát nyújtsanak az egyén jogainak érvényesülésére. Ez pedig megkívánja, hogy az államok hangsúlyt helyezzenek a precíz és részletes, követhető, az állampolgárok számára is hozzáférhető szabályok megalkotására. A jogi szabályozásból világossá kell válnia az ilyen eszközöket alkalmazó hatóság hatáskörének, az intézkedések lényegének, azok gyakorlása módjának. A Bíróság a világos normatartalom követelménye körében arra is rámutatott, hogy a törvényeknek tartalmazniuk kell a beavatkozást indokoló eseteket, körülményeket és a beavatkozás feltételeit. Minimális biztosítékként szerepelnie kell bennük továbbá az érintett személyek körének meghatározására alkalmas feltételeknek, az alkalmazás dokumentálására és a dokumentáció megővésére, valamint megsemmisítésének szabályaira vonatkozó rendelkezéseknek.”³⁸

A későbbiekben a taláros testület inkább a hasznossági elvnek adott zöld utat, amikor a fedett nyomozó alkalmazásának alkotmányosságát vizsgálta, és nem találta alkotmány-sértőnek az erről rendelkező Rtv.-szabályokat: „Hivatkozott az indítványozó arra is, hogy az Rtv. 67/A. §-a »bianco felhatalmazást« ad a fedett nyomozónak bűncselekmények elkövetésére, és ez alól csak az élet szándékos kioltásával járó bűncselekmény kivétel. Ezzel szemben az érintett rendelkezés csak abban az esetben ad lehetőséget a feljelentés elutasítására, ha a cselekményt a fedett nyomozó feladat teljesítése közben, bűnüldözési érdekből követte el, és akkor is csak abban az esetben, ha a bűnüldözéshez fűződő érdek jelentősebb, mint a büntető igény érvényesítéséhez fűződő érdek. Az Rtv. nem biztosít tehát feltétlen büntetlenséget a fedett nyomozónak; az általa kimerített tényállás esetén is az ügyész dönt az Rtv. 67/A. §-ának alkalmazhatóságáról, és így tartalmilag arról, hogy megindítja, illetve folytatja-e a nyomozást a fedett nyomozóval szemben. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem állapította meg, hogy az Rtv. 67/A. §-a sértene az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságot.”³⁹ A hasznossági elv alapján értelmezhető a következő határozat is, amelyik sem az élet kockáztatásának kötelezettségét, sem a jogellenes parancs feltétlen érvényességét nem találta alkotmány-sértőnek: „Az Rtv. 11. § (1) bekezdésében nem alkotmányos kötelezettség teljesítésével összefüggésben merül fel az élet kockáztatása, hanem önként választott élethivatás (foglalkozás) gyakorlása során [...]. Az Alkotmánybíróság ismét utal arra, amit már számos korábbi határozatában is kifejtett: a fegyveres szervek feladatainak a jellege, valamint az ezek elérését elősegítő szigorú alá- és fölérendeltségi viszonyok folytán a törvény a szolgálati jogviszonyban állók tekintetében tartalmazhat speciális, csak a fegyveres szerveknél indokolt, az általánosnál kötöttebb előírásokat. Ezért a jogszabályellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettsége, ami a civil szférában nyilván nem állná ki az alkotmányosság próbáját, önmagában, további vizsgálat nélkül nem tekinthető az Alkotmányba ütközőnek. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem menti fel a törvényhozót az alól a követelmény alól, hogy csak a fegyveres szervek sajátos feladatai által feltétlenül indokolt mértékben térjen el a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles

³⁸ 2/2007. (I. 24.) AB határozat.

³⁹ 135/B/2006. AB határozat.

tanúsítani. Ennek folytán azt, hogy a jogellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettségére vonatkozó törvényi előírás alkotmányosan indokolható-e, egyrészt azon céloknak, melyeket e kötelezettség hivatott érvényre juttatni, másrészt a jogállamiság által megtestesített értékeknek az egybevetése alapján kell megítélni.”⁴⁰

Az Rtv. történetének külön fejezete lehetne a *módosító rendelkezések* elemzése, valamint az a minőségi fordulat, amely 2010-et követően három önálló rendőrség megalapítását hozta el (általános hatáskörű rendőrség, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Terrorrelhárítási Központ). További feladatul kínálkozik az Rtv. *titkos információgyűjtést szabályozó VII. fejezetének újraértelmezése* a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény tükrében. Mindezek azonban már más tanulmányba kíváncsoznak.

⁴⁰ 9/2004. (III. 30.) AB határozat.