

Bezerédi Imre*: A rendszerváltást követő rendőrség az alkotmány és a törvények tükrében

Lektorálta: Dr. Kulcsár Gabriella Ph.D.

1. Bevezetés

Jogállamiság és demokrácia. Magyarország történelme folyamán 1989-ben ismételtelen elkövetkezett az az időszak, amikor ezen két fogalomnak az akkori politikai ellenzék érvényt szerzett. Az emberi jogok, beleértve a legfontosabbnak ítélt alapjogokat is - bizonyos eljárási garanciáktól és a kínzás tilalmától eltekintve - azonban nem abszolútak.¹ A törvényes rend fenntartásáért létrehozott rendőrség negatív kontroll² mechanizmusa az államszocializmus éveiben determinálta azon nézetet, miszerint a szervezet feladata, hogy háborút folytasson a bűnözés ellen. Mára ezen szemlélet sokban változott, amihez – mint ahogyan egy jogállamban az dukál – alaptörvényes fundamentumok és ennek kapcsán sarkalatos törvények járultak hozzá. Az alkotmányos rend fenntartásához, a közrend és közbiztonság megeremtéséhez, a lakosság ez irányú szükségletének kielégítésére kétségtelenül szükséges a legitim erőszak professzionális alkalmazása. A közbiztonság így válik államcélként funkcionáló jogi tárgyává a rendészetnek. Jelen tanulmányomban a rendőrséget érintő főbb alkotmányozási folyamatot vizsgálom a rendőrségről szóló törvény megalkotása mellett.

2. Történelmi előzmények

Nagy Imre hivatalos rehabilitálásának napján, 1989. július 06-án, 77 évesen elhunyt Kádár János. Érezhető volt, hogy a párt sem képes tovább létezni a változások atmoszférájában, így az MSZMP 1989. október 7-én felbomlott, és megalakult a többpártrendszer elfogadására képes, magát demokratikusnak valló MSZP. Eközben 1989. március 22-én nyolc ellenzéki szervezet (Bajcsy Zsilinszky Társaság, FIDESZ, FKGP, MDF, Magyar Néppárt, MSZDP, SZDSZ, KDNP) megalakította az Ellenzéki Kerekasztalt, majd 1989 nyarára létrejött a nemzeti kerekasztal is. Ebben az időszakban, azaz 1989. június 13. és szeptember 18. közt a nyilvánosság kizárásával

* Bezerédi Imre r. alezredes, osztályvezető, Kunszentmiklós Rendőrkapitányság, Rendészeti Osztály, PhD-hallgató, PTE-ÁJK, Doktori Iskola

¹ Halmai Gábor: Alapjog-korlátozás és erőszak-monopólium. In: Rendészeti Szemle 2008/11. p. 3.

² A rendészeti igazgatás negatív kontroll jellege azt jelenti, hogy akkor sikeres, ha minél több akadályt tud állíta -ni a jogsértések elé, és minél korábban szakítja meg a veszélyeztető folyamatokat. Fő célja az értékromboló akaratok megtörése, alapvető eszköze a legitim fizikai kényszer. A közigazgatásnak azok a területei, amelyek értéktérmető küldetést teljesítenek, szüntelenül kapcsolatot tartanak a legnemesebb emberi teljesítményekkel, ezért akkor járnak el helyesen, ha azokat alázattal szolgálják. A rendészeti tevékenység viszont állandóan kénytelen szembenézni a társadalom selejtes működésével, az emberi magatartás legvisszatasztálhatóbb formáival. In: Finszter Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. p. 83.

az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásokba kezdett az akkor még MSZMP-vel és a társadalmi mozgalmakat és szervezeteket képviselő harmadik oldallal. A tárgyalások eredményeképp döntés született többek között az alkotmány módosításáról, a pártok működéséről, az országgyűlési választásokról, egyéb törvények (büntető anyagi és eljárásjogi) módosításáról.³ Így született meg az 1949. évi XX. törvényt (Szocialista Alkotmány) módosító 1989. évi XXXI. törvény (Köztársasági Alkotmány), amely útján Magyarország népköztársaságból köztársasággá alakult. Az 1956-os forradalom és szabadságharc emlékére az alkotmánymódosító törvény 1989. október 23-án került kihirdetésre, és került kikiáltásra a Kossuth téren. Ezzel megszületett a III. Magyar Köztársaság.

*„Az utóbbi ötven esztendő polgári demokratikus fejlődésében az alkotmányosság eszméje meghódította a közigazgatást.”*⁴ – fogalmaz találóan Finszter Géza az Alkotmány elmúlt 50 éves változásaira gondolva itt a korábbi Alkotmány és az új Alaptörvény közötti – a közigazgatást érintő – szabályozások kapcsán. A korábbi Alkotmányunk, pontosabban az 1949. évi XX. törvény rendszert váltó módosítása 1989. október 23-án lépett hatályba a többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés átmenet elősegítése érdekében.

3. Alkotmányos fundamentumok

*„Az 1989. október 23-án hatályba lépő köztársasági alkotmány, azáltal, hogy a rendőrség és a honvédség jogállását közös elvek szerint rendezte, hosszú időre gondoskodott arról, hogy a szocializmusból örökölt struktúra fennmaradjon.”*⁵ Az 1989. október 23-án hatályba lépő alkotmány szövegébe bekerült egy fejezet a fegyveres erőkről és a rendőrségről is, ezzel megőrizte a rendőrség centralizált államigazgatási modelljét, mivel a fegyveres erőkkel közösen rendelkezik feladatáról. A Köztársasági Alkotmányt oly módon értelmezők számára, akik szerint a fegyveres erők és a rendőrség egyazon fejezetben történő elhelyezése egymás feladatainak ellátására, szerepcseréjére szolgálna, az Alkotmány az alábbi módon konkretizálta a fegyveres szervek különálló alkalmazhatóságát; „A fegyveres erőket az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő.”⁶ Ugyanakkor a törvényhozó hatalom rendelkezik politikai mentesítéséről, a befolyásoltság kizárásáról, legalábbis megteremti annak jogi alapjait azáltal, hogy az Alkotmány 2. § (3) bekezdése szerint a pártok közhatalmat

³Harmat Árpád Péter: A rendszerváltozás története és eseményei Magyarországon. <http://tortenelemcikkek.hu/node/125> (2019. 11. 03.)

⁴Finszter Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. p. 183.

⁵Finszter Géza: Víziók a rendőrségről. In: Rendészeti Szemle 2008/1. p. 31.

⁶ Magyarország Alaptörvénye, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (2019. 11. 05.)

közvetlenül nem gyakorolhatnak, nem irányíthatnak (közvetlenül) állami szervet, továbbá nem lehet a rendőrség hivatásos állományú tagja politikai párt tagja, politikai tevékenységet nem folytathat. Az alkotmány továbbá rendelkezik a rendőrség működéséről és feladatáról szóló külön törvényről. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének h) alpontja szerint a végrehajtó hatalom irányításkörébe vonta a fegyveres erőket, a rendőrséget és a rendészeti szerveket azzal, hogy pontos említést nem tesz róluk, nincsenek taxatív felsorolva. Mindezek alapján tehát a Kormány irányítja a rendvédelmi szervek működését, melyet a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: rendőrségi törvény) 4. § (1) bekezdése pontosít. Eszerint az irányítás a belügyminiszter útján történik, továbbá a rendőrségi törvényben lefektetett vezetői kinevezések sorai között elsőként szerepel az országos rendőr-főkapitány kinevezése, amely jogkört a belügyminiszter gyakorolja. A Kormány döntéseinek végrehajtására a miniszter a rendőrség részére feladatokat határozhat meg és utasítást adhat, azonban ezen jogkör nem terjed ki a rendőrség hatáskörének elvonására, egyedi ügyekben nem kérheti számon a nyomozó hatóságot, nem adhat utasítást például konkrét intézkedést folytató járőr irányába. Ezen, irányítási szabályozások jelenleg is hatályosak.

A 2004. évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás az alábbi két területen hozott fordulatot. Az egyik, hogy az Alkotmányba bekerült a rendvédelmi szervek elnevezése, pontosabban az Alkotmány VIII. fejezetének új címe: A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek lett. A rendvédelmi szerveket azonban az Alkotmány továbbra sem sorolja fel, de kikövetkeztethető, hogy a Magyar Honvédségen kívül (ami nem rendvédelmi szerv) feladatokkal rendelkeznek a rendőrség, a határőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. A módosítás további pontosítással él a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak politikamentességével kapcsolatban is. A 2004. évi alkotmánymódosítás jelentős változást nem hozott a rendőrség működésében, azonban megszüntette a határőrség kettős jogállását, ami korábban a fegyveres erők és a honvédség irányába mutató kettős jogállásban állt.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény jelentős változást hozott a rendőrség és a határőrség számára, ugyanis megszüntette utóbbit 2008. január 01-jei hatállyal, amikor is beleolvadt a rendőrségbe, ezáltal a rendőrség feladatköre bővült, és késszé vált az Európai Unió Schengeni övezetének védelmére. A 2008. január 01-től hatályba lépő alkotmánymódosítás fogalmi téren is változást hozott annyiban, hogy míg az Alkotmány eddig a belső rend fenntartásában határozta meg a rendőrség feladatát, a módosítást követően „A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme” lett. Ezzel a belső rendet a jogalkotó egyértelműen közrend kifejezésre cserélte bárminemű indoklás nélkül. Fontos azonban definiálni a közrend fogalmát, amely a magyar rendészettudományt művelők közül első között Concha Győző fogalmazott meg.

Concha Győző az 1905-ben megjelenő Politika című művében a közrendről az alábbiak szerint vélekedik; „a közrend embereknek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, de amely működés a jogi és természeti határok közt, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad...a közrend egyrészt emberi tevékenységnek, röviden a munkának, másrészt különböző javaknak (vagyon,

műveltség, becsület, erkölcs, hatalom) megosztása és összefüggése személyek, helyek és idő szerint.”⁷ Concha Győző akadémiai székfoglaló értekezésében⁸ leszögezi: „...nincs az állami és társadalmi jelenségek között még egy, melynek természete iránt annyira eltérne a tudományban és az életben a felfogás, mint a rendőri működés iránt.”⁹ A téma kifejtésének indulásaképp következőképpen vélekedik: „A rendőrség természetének megállapítása a rend és különösen azon rend iránti eligazodást kíván, amelyet közrendnek nevezünk.”¹⁰ Az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában az alábbi módon határozza meg a közbiztonságot: „A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik.”

Visszatérve a rendészeti alkotmányozás folyamatára, a következő jelentős változást Magyarország Alaptörvénye hozta. Az Alaptörvény a rendőrséget a kormány által irányított központi államigazgatási szervként határozza meg.

46. cikke szerint:

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

(2) A rendőrség működését a Kormány irányítja.

(3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.

(4) A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.

(5) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(6) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Finszter Géza szerint „a 2012. január 1-jétől hatályos alaptörvénynek lehetősége lett volna arra, hogy a rendőrséget visszaillessze a közigazgatásnak abba a szövetébe, ahonnan a tekintélyelvű hatalomgyakorlás csaknem hatvan évvel ezelőtt kiszakította. Ehhez három területen az új alaptörvénynek valóban újitóként kellett volna fellépnie. Az 1989-es alkotmányhoz képest megteremthette volna a közigazgatás alkotmányos fundamentumait azzal, hogy a kormányzati munkát is a jog uralma alá helyezi, és azzal, hogy a közszolgálatban dolgozók számára garanciákat létesít a lojális és szakszerű munkavégzés elismeréseként. Másodszor újtára indíthatott volna egy olyan önkormányzati reformot, amelyik az autonómiákat alkalmassá tehetné arra, hogy a helyi közbiztonság gazdái és a központi rendészetek hatékony partnerei lehessenek. A

⁷ Concha Győző: Politika. Budapest, 1905. p. 308.

⁸ Concha Győző: A Rendőrség természete és állása szabad államban. MTA. Budapest, 1901.

⁹ Concha: i. m. 1905. p. 307.

¹⁰ Concha: i. m. 1905. p. 310.

harmadik feltétel a honvédelem és a rendészet világos elválasztása egymástól. Ez utóbbinak az alaptörvény megfelel, de az előző kettő hiányában ez a distinkció mégsem jár azzal, ami pedig a fejlett polgári jogállamok tapasztalatai szerint nagyon is ésszerű megoldásnak bizonyul: a rendőrség integrálása a közigazgatásba, ahonnan a rendvédelmet a diktatúrák logikája szakította ki."¹¹ Az Alaptörvény elszakította ugyan a rendészeti feladatokat a honvédelemtől, ezáltal közelebb helyezve azt a közigazgatás színteréhez, azonban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én kihirdetett (házánkban az 1997. évi XV. törvénynél becikkelyezett) európai egyezményben foglaltak, miszerint „a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania”¹², a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény által mégsem teljesültek be. Az önkormányzati rendőrség létrejöttének igencsak távlati (legalább 10-15 év) megalakulási lehetőségei lennének egy esetleges, radikális kormányzati döntés kapcsán. Az egyes rendészeti feladatokat ellátók létszámának és jogkörének bővítésére nagyobb esély mutatkozik. Az elmúlt harminc év során bekövetkezett alkotmánymódosítási folyamatok, valamint az Alaptörvény kapcsán megállapítható, hogy a törvényhozó hatalom szándéka továbbra is a rendőrség privilégiumának fenntartása, ugyanakkor a közbiztonság, mint termék előállításába fokozatosan bevonni látszik a társadalmat is. Legyen szó önkéntes kezdeményezésekről, mint a polgárőrség, önkormányzati működtetésű egyes rendészeti feladatokat ellátókról, mint például a mezőőrök, vagy más állami működtetésű ám civil szervezetekről akár a család és gyermekjóléti szolgálatok, az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv mellett más önkormányzati szervezésű rendőrség megalakítása sokak számára utópia marad.

4. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

Az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány VIII. fejezete felhatalmazása alapján „A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg”. Ehhez társult az Alkotmány (3) bekezdése, miszerint az alapvető jogok gyakorlása csak a minősített többséggel elfogadott alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcse vagy mások alapvető jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges. Ezen rendelkezés 1990-ben egy politikai paktum kapcsán megalkotott alkotmánymódosító novella (1990. évi XL. törvény) útján módosult, és meghonosodott az úgynevezett kétharmados törvény fogalma. A rendőrségi törvény előkészítésével párhuzamosan folyt a Belügyminisztériumban a demokratikus önkormányzati rendszer követelményeinek és szabályozásának kidolgozása. A két folyamat értelemszerűen kapcsolódott egymáshoz, hiszen a mondottak szerint az önkormányzati rendőrség

¹¹ Finszter: i. m. 2012. p. 381.

¹² A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezményről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. bekezdése. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700015.TV (2019. 11. 07.)

létrehozása az egyik lehetséges módja volt a korábbi struktúra felszámolásának. Ugyanakkor a közbiztonsággal kapcsolatos problémák természetesen az általános önkormányzati rendszer kiépítésével összefüggésben is felvetődtek. 1990 tavaszára a Belügyminisztérium szakemberei kidolgozták a rendőrség és az önkormányzatok kapcsolatára vonatkozó szabályozási koncepciót, amely megjelent a Magyar Közigazgatás 1990. évi 7. számában. Az anyag két változatot tartalmazott: az egyik meghagyta volna a létező struktúrát az önkormányzatok nagyobb beleszólási jogával, a másik pedig felváltotta volna az egységes, központosított rendőrséget a helyi önkormányzatok által irányított intézményekkel, egyes feladatokat azonban továbbra is országos hatáskörrel látott volna el az állami rendőrség. 1990. április 23-án a Belügyminisztérium önkormányzati törvényt előkészítő bizottsága megvitatta a koncepciót, és a radikálisabb átalakítást célzó változatot javasolta továbbfejleszteni. A továbbiakban azután az anyaggal nem foglalkozott sem az önkormányzati, sem pedig a rendőrségi törvényt előkészítő apparátus.¹³ Kétharmados törvényként született meg a Rendőrségről szóló 1994. XXXIV. törvény, ami már egységes szerkezetbe foglalva határozza meg a rendőrség feladatait, hatáskörét, illetékességét, szervezetének összetételét és irányításának komponenseit. A rendőrségi törvény létrehozásával és módosításával, mivel sarkalatos törvény (az országgyűlés jelenlévő képviselőinek 2/3-ának szavazata szükséges módosításához) egyszersmind joguralom alá helyezi az Alkotmány a rendészeti és nemzetbiztonsági feladatokat, tehát a politikai erőknek a törvény alkotása és módosítása alkalmával kölcsönös megegyezésre, konszenzusra kell lépniük. Így készült el elsőként az 1990. novemberében közzétett és a beérkezett észrevételek alapján átdolgozott szövegtervezet, melyet 1991. február 23-án tárgyalta a miniszteri értekezlet, majd az átkerült a BM Törvényelőkészítő Főosztályára.

Mindeközben elkészült azonban az ORFK saját alternatív tervezete is, amelyet a 1991. július 19-ei miniszteri értekezleten vitatott meg a kormány, és született meg a döntés később az utóbbi tervezet elfogadásáról. A rendőrségi törvény kiemelte a rendőri munkát a közigazgatás egységes rendszeréből, azonban a Legfelsőbb Bíróság az 1/1999. Közigazgatási Jogegységi Határozatban kimondta, hogy *„a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az érintettek között létrejött jogviszony jellegét vizsgálva megállapítható: a rendőrség részéről a törvényben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, amelynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének érvényt szerez.”*¹⁴

A rendőrségi törvény rendelkezése a szervezeti felépítéssel kapcsolatban továbbra is megőrizte a szervezet centralizáltságát, azonban később láthatjuk, miként próbálta a kormány a 2010-ben hozott jogszabállyal ellensúlyozni és lokálisan decentralizálni a rendészeti feladatokat ellátó szervezetek működését. *„A magyar rendőrség erősségei között szokták emlegetni annak egységét (Gottlieb-Krőszel-Prestel,1998:91), vagyis*

¹³ Korinek László: Rendszerváltozás a belügyben. In: Gaál Gyula - Hautzinger Zoltán (szerk.): Rendészettudományi gondolatok. Budapest, 2014. pp. 49-50.

¹⁴ 1/1999. KJE határozat, <http://www.lb.hu/hu/joghat/11999-szamu-kje-hatarozat> (2019. 11. 08.)

*azt, hogy hazánkban nincsenek önkormányzati rendőrségek, de olyan speciális rendvédelmi szervezetek sem, amelyek tevékenysége lényeges párhuzamosságot, átfedést mutatna a közbiztonság védelmének gyakorlásában. ... A magyar rendőrség szervezete alapvetően az úgynevezett „lineáris” elvet követi, ami abban áll, hogy fő szabályként egy szervnek egy közvetlen felettes szerve van, amelynek minden tekintetben (tehát szervezeti és szakmai kérdésekben is) alá van rendelve. A magasabb szinten elhelyezkedő egységek azonban több alárendelt szervet irányítanak, vagyis az egész struktúra piramisszerűen épül fel.”*¹⁵

Jelentős változást hozott a rendőrség szervezeti felépítésében és feladatai elosztásában a 2010. évi CXLVII. törvény, amely módosította a rendőrségi törvényt. Három részre osztotta a korábbi egységes állami rendőrséget: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervre, a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szervre, valamint a terrorizmust elhárító szervre. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre, Országos Rendőr-főkapitányságra, megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és kirendeltségekre tagozódik. Egyes kiemelt feladatok ellátására létrehozott szervei a Készenléti Rendőrség, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet, és a Központi Gazdasági Ellátó Igazgatóság. A megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok önálló feladat- és hatáskörrel működnek. A rendőrkapitányságok és a határrendészeti kirendeltségek az illetékes rendőr-főkapitányság szerveként önálló feladat- és hatáskörrel működnek. A szervezet fontos elemei a rendőr-főkapitányság, és a rendőrkapitányság szervezetében létrehozható, feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező rendőrőrsök.

A mai magyar rendőrség továbbra is hordozza magán a szocialista évekből ráragadt prominens parancsuralmi, hierarchikus jegyeket. Bár a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2. § (3) bekezdése szerint; „*A rendőrség a feladatának ellátása során pártbefolyástól mentesen jár el.*”, a belügyminiszter utasítási jogkört gyakorol a rendőrség irányába, és mint a hatalmon lévő kormány tagja aligha adna, adhatna a kormány álláspontjával, az uralkodó nézetekkel ellentétes utasítást. Mindezek mellett, mint a tárca vezetőjétől minden országgyűlési képviselő jogosult interpelláció vagy kérdés formájában hozzá fordulni egy-egy a rendőrséggel kapcsolatos kérdésben, legyen szó akár egyes intézkedésekről, tevékenységről. Az már valóban más kérdés, hogy mindezt egy politikai vezetéstől elszigeteltebb, a mindenkorai államhatalomtól függetlenebb, kevésbé centralizált, a társadalom felé nyíltabb és parancsuralmi jelzőktől mentesebb szervezet hatékonyabban művelné-e. A választ Bibó István már ugyancsak megjósolta korábban; „*A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben*”¹⁶ Ezzel szemben „*Magyarországon 1949 óta a centralizált,*

¹⁵ Szikinger István: A rendőri diszkrimináció megelőzése és kezelése Magyarországon, tananyag az „Eszélyegyenlőségi szakemberek képzése, munkába állítása c. EQUAL- projekt számára. <http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/Rendorsegidiszkriminacio.pdf> (2019. 11. 10.)

¹⁶ Bibó István: Válogatott tanulmányok. I–II. kötet. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. p. 275.

*katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államrendőrségi modell működik.*¹⁷

Az alkotmányos rend fenntartásához, a közrend és közbiztonság megteremtéséhez, a lakosság ez irányú szükségletének kielégítéséhez kétségtelenül szükséges a legitim erőszak professzionális alkalmazása. A Magyar Köztársaság 1989. októberi Köztársasági Alkotmánya még ismerte és használta a rendészet kifejezést, ugyanakkor a szabályozásból következően a fegyveres szervek (honvédség, rendőrség) működése hierarchikus rendben, centralizált felépítéssel, hivatásos szolgálati jogviszonyban, katonai elvek szerint volt meghatározva. Az új Alaptörvény a 46. cikkben már külön nevesíti a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Az Alaptörvény azonban nem szakította ki ezáltal a mindenkor politikai hatalom monopóliumából a rendészet által gyakorolható legitim fizikai kényszer lehetőségét. A rendőrségi törvény 12. § (1) bekezdése alapján *„a rendőr a feladata teljesítése során köteles végrehajtani a szolgálati előljáró utasításait. Meg kell tagadnia az utasítás végrehajtását, ha azzal bűncselekményt követne el.*”¹⁸ Ezáltal a törvény vajmi kevés mérlegelést hagy a végrehajtónak, hiszen az előljáró parancsnok jogsértő utasítást is adhat a beosztott felé, aki azt köteles végrehajtani, feltéve hogy a jogsértéssel bűncselekményt nem valósít meg. Ezzel szemben az Európai Rendőretikai Kódex 2001-ben kelt szövege szerint *„A rendőröknek teljesíteniük kell a szakszerűen kiadott vezetői utasításokat, de kötelességük megtagadni és a szankcióktól való félelem nélkül jelenteni az egyértelműen törvénytelen utasításokat.*”¹⁹ Az Európai Rendőretikai Kódex ezáltal nem tesz különbséget a jogellenes, avagy jogszabályt sértő cselekmény súlya, mint fegyelemsértés, szabálysértés, avagy bűncselekmény között, hiszen elítél bármi nemű törvénytelen utasítást. Szikinger álláspontja alkotmányos szinten is helyénvaló, miszerint *„a törvénytisértés kötelezővé tétele maga is törvényt sértő.*”²⁰

A rendőrségi törvény véli tehát kőbe és több ponton determinálja implicit módon a parancsnok, az előljáró szerepét ezen hierarchikus szervezetben. Krémer Ferenc szerint a rendőrségi törvény utasításra utaló bekezdései felmentést is adnak a felelősség alól azáltal, hogy *„a felfelé áramló hatalom vagyis a döntések felelősségének áthárítása a hierarchia felsőbb szintjeire felelőtlenebbé teszi a vezetőket az alsóbb szinteken, a felsőbb szinteken pedig lehetővé teszi a vezetők számára, hogy (ellenőrzési) hatalmukat felhasználják a saját felelősségüktől való szabadulásra.*”²¹

5. Összegzés

A magyar rendőrség a fegyveres szervek között azon elsődleges helyet foglalja el, ahol az alkotmányos alapjogok rendészeti korlátozására napi szinten sor kerül az

¹⁷ Finszter Géza: Rendészetelmélet. NKE-RTK, Budapest, 2014. p. 58.

¹⁸ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=9940003 4.TV, (2019. 11. 11.)

¹⁹ Valcsicsák Imre: Integrált társadalomtudományi képzés V., Rendészeti Etikai Jegyzet, RTF Társadalom-tudományi Tanszék, Budapest, 2007. p. 44.

²⁰ Szikinger István: A Rendőrállam Építőkövei. In: Társadalmi Szemle 1996/10. pp. 59.

²¹ Krémer Ferenc: Rossz Döntések Kora. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010. p. 88.

Alaptörvény felhatalmazása alapján a rendőrségi törvényben foglalt szükségesség, arányosság, időszerűség, egyszerűség és professzionalitás elvének fenntartása útján. Mindezen – Finszter Géza szavait idézve – spontán, amorf és autonóm jellegű intézkedések mellett szükség van magas fokú társadalmi támogatottságra. Ezen támogatásnak ki kell terjednie az ésszerű, demokratikus, alapjogokat tiszteletben tartó könnyen értelmezhető jogalkotásra is. Az utóbbi harminc évben véghezvitt, rendőrséget érintő alkotmányozási folyamat részben eredményesnek mondható. Az Alkotmány, majd a 2012-től hatályos Alaptörvény egyértelműen demilitarizálta és részben depolitizálta a rendőrséget és nemzetbiztonsági szolgálatokat anélkül azonban, hogy alkotmányos joguralom alá helyezte volna a két szervezet irányításával összefüggő kormányzati tevékenységeket. A rendszerváltás óta jelentős változásokon ment keresztül a közbiztonság, mint produktum szolgáltatásában legfontosabb szerepet betöltő szervezet, a rendőrség, annak ellenére, hogy a rendészettudományt művelők szándékának ellenére gyökeresen nem változott meg, mégis a kitűzött reformok végrehajtása mentén egy új, szolgáltatóbb jellegű szervezetté alakult.

Felhasznált irodalom

1. Bibó István: Válogatott tanulmányok. I–II. kötet. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.
2. Concha Győző: A Rendőrség természete és állása szabad államban. MTA. Budapest, 1901.
3. Concha Győző: Politika. Budapest, 1905.
4. Finszter Géza: Víziók a rendőrségről. In: Rendészeti Szemle 2008/1. pp. 10-41.
5. Finszter Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012.
6. Finszter Géza: Rendészetelmélet. NKE-RTK, Budapest, 2014.
7. Halmai Gábor: Alapjog-korlátozás és erőszak-monopólium. In: Rendészeti Szemle 2008/11. pp. 3-28.
8. Korinek László: Rendszerváltozás a belügyben. In: Gaál Gyula - Hautzinger Zoltán (szerk.): Rendészettudományi gondolatok. Budapest, 2014. pp. 33-54.
9. Krémer Ferenc: Rossz Döntések Kora. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010.
10. Szikinger István: A Rendőrállam Építőkövei. In: Társadalmi Szemle 1996/10. pp. 52-60.
11. Valcsicsák Imre: Integrált társadalomtudományi képzés V., Rendészeti Etikai Jegyzet, RTF Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2007.

Internetes forrás

12. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. bekezdése.
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700015.TV (2019. 11. 07.)
13. 1/1999. KJE határozat, <http://www.lb.hu/hu/joghat/11999-szamu-kje-hatarozat> (2019. 11. 08.)
14. Szikinger István: A rendőri diszkrimináció megelőzése és kezelése Magyarországon, tananyag az „Esélyegyenlőségi szakemberek képzése, munkába állítása c. EQUAL- projekt számára.
<http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/Rendorsegidiszkriminacio.pdf> (2019. 11. 10.)
15. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény,
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99400034.TV (2019. 11. 11.)
16. Harmat Árpád Péter: A rendszerváltozás története és eseményei Magyarországon. <http://tortenelemcikkek.hu/node/125> (2019.11.03.)
17. Magyarország Alaptörvénye,
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (2019. 11. 05.)