

KORINEK LÁSZLÓ

Rendszerváltozás a belügyben

Tény, hogy a kommunizmus – más totális rendszereket megalapozó felfogásokhoz hasonlóan – nem kizárólag az erőszakra épített. Az állam, a társadalom és az egyének teljes átformálása volt a cél, ez nyilvánvalóan feltételezte a nevelés, a propaganda eszközeinek a felhasználását, továbbá a gazdaságnak és az életfeltételeknek az ideológiához való igazítását. Paradox módon egyébként ez tökéletesen ellentmondott a „lét határozza meg a tudatot” marxi tételnek, hiszen éppen az alapnak tekintett életviszonyoknak a hatalom általi alakítása folyt. Mivel azonban a politikai szándékok és a természetes folyamatok lényegesen eltértek egymástól, szükségképpen bekövetkezett a rendészeti módszerek eluralkodása. Ez jellemezte egyébiránt az állami irányítást nehezen tűrő területeket, így a kultúrát és az egyházakat is. A rendőrség és a titkosszolgálatok akár egyetlen szervezetben – mint hazánkban a rendszerváltozás előtt –, akár külön, jogi kontroll nélkül gyűjtötték az adatokat az emberekről.

A XX. század nyolcvanas éveinek második felében már határozottan megfogalmazódott a szocialista államszervezet és jogrendszer elvei meghaladásának a szükségessége. Abban eltértek a vélemények – még inkább a törekvések –, hogy mi az átalakítás voltaképpeni célja (modellváltás vagy rendszerváltás, ez utóbbi természetesen az akkori ellenzékben vetődött fel). A változtatások iránya azonban egyértelműen megjelölhető volt: a polgári demokrácia intézményrendszere egyes elemeinek (illetve teljességének) az átvétele vált szükségessé. Ilyen körülmények között logikusan vetődött fel a rendőrség újjászervezésének a kérdése. Választ kellett találni arra, hogy vannak-e ebben a körben is olyan ismérvek, amelyek az alkotmányos berendezkedés egyes megoldásaihoz (például hatalommegosztás) hasonlóan meg kell hogy jelenjenek egy demokratizált, illetve demokratikus közbiztonság-védelmi apparátusban. Egyáltalában: vannak-e a környezetet és a védendő értékek együttesét meghatározó politikai rendszeren túlmenően a rendőrség szervezetére és működésére vonatkozó kritériumok, amelyek segítségével meg lehet különböztetni a kommunista, illetve polgári demokratikus rendőrségeket?

Ellentmondásos politikai helyzet volt Magyarországon a múlt század nyolcvanas éveiben. Ebben a tanulmányban mindenekelőtt azokról a kezdé-

ményezésekről, elképzelésekről lesz szó, amelyek a polgári alkotmányosság irányába mutattak. Hangsúlyozni kell azonban, hogy voltak más megnyilvánulások, tendenciák is. A Magyar Szocialista Munkáspárt, majd 1989 októberétől a Magyar Szocialista Párt egészen az 1990-es választásokig uralta a közhatalmat, noha a társadalmi elfogadottsága határozottan csökkent. Ennek oka nyilvánvalóan abban keresendő, hogy nem tudott elfogadható választ adni azokra a nehézségekre, amelyek – ma már tudjuk – a rendszer válságát hozták a felszínre.

Az Ellenzéki Kerekasztal megalakulása 1989 márciusában, majd a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak megkezdése ugyanazon év júniusától már nyilvánvalóvá tette, hogy a szocializmust a polgári demokráciának kell felváltania Magyarországon. Mindamellett az is kiderült, hogy a hivatalos hatalom birtokosai még a titkosszolgálatokat is bevetették az amúgy törvényesnek elismert ellenzékkel szemben¹. Hamis tehát minden olyan beállítás, amely a rendszerváltozást a korábbi állampárt, vagy akár csupán a „reformkommunisták” művének tekinti. *Grósz Károly* az MSZMP főtitkáráként 1988. november 29-én a nyitás, a többpártrendszer körülményei között is hangsúlyozta: a szocializmus rendszerét meg kell őrizni, ellenkező esetben a „fehérterror” fog hazánkban eluralkodni.² Nyilvánvaló, hogy akkor már a saját pártján belül sem mindenki osztotta a nézeteit, témánk szempontjából azonban a hatalomhoz és így a szocializmus rendszeréhez való intézményes ragaszkodásnak van jelentősége.

Semmiképpen nem állítható tehát, hogy a rendszerváltozás valamiféle tervszerűen, tudatosan előkészített történelmi esemény volt. Az viszont innen visszatekintve már kijelenthető, hogy a válságjelenségekre adott válaszok, egyáltalán: a fejlemények egyértelműen a szocializmus bukását vetítették előre még akkor is, ha ezt akkor nem ismerték fel. Ebben a megközelítésben értékelni kell azokat az erőfeszítéseket, amelyek célja a polgári demokratikus, alkotmányos értékek megerősítésére irányult. Ilyenek kétségkívül léteztek, egyebek mellett a Magyar Népköztársaság által is vállalt, belső jogként kihirdetett nemzetközi egyezmények rendelkezéseiben, de még az alkotmányban is, hiszen annak 54. § (1) bekezdése 1972-től rögzítette: „*A Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat.*” Az is igaz, hogy (2) bekezdés hozzátette: „*... az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelességek teljesítésétől.*”

¹ Révész Béla: A „Duna-Gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, Tomus LXVIII, Fasc. 19., 2006

² http://indavideo.hu/video/Grosz_Karoly_beszede

Jelen tanulmány az alkotmányfejlődés általánosabb kérdéseinek vázolása mellett mindenekelőtt a rendőrségre vonatkozó kezdeményezésekkel foglalkozik. Érdemes felidézni ezért *Magyar Elemér* értékelését, aki az akkor még illegális *Beszélő* 27. számában, 1989-ben (tehát még a Dunagate-ügy 1990. januári kirobbanása előtt) a következőket írta: rendőrségünk „*A diktatórikus, bürokratikus hatalom elidegenedett, öntelt erőszakszervezete. Amelyik egy túlszabályozott társadalomban alig szabályozottan, szinte ellenőrzés nélkül végzi – jórészt indokolatlanul titkos – tevékenységét. Túlzott hatalmi jogosítványaival felruházva az MSZMP elkötelezettje és kiszolgálója; bizalmatlan az állampolgárokkal, intoleráns, sőt agresszív a másként gondolkodókkal szemben.*”³ Megjegyzendő, hogy ekkor az állambiztonsági szolgálat is formálisan a rendőrség keretei között működött. Egyetértve az idézett kritikával, le kell tehát szögezni, hogy az állam- és közbiztonság védelmét szolgáló apparátus a politikai rendszerben végbemenő változások közepette is megőrizte elnyomó jellegét, ami azután az említett 1990-es megfigyelési botrányban nyilvánvalóvá vált. Ez a szervezet a totális rendszerekben kulcspozíciót foglal el⁴.

Finszter Géza megállapította, hogy a rendszerváltozás időszakára a rendőrség háromféle értelemben is válságba került. Funkcionális szempontból világossá vált, hogy a gyorsan romló közbiztonsági helyzetben nem tudta ellátni a hagyományos értelemben vett feladatait. A legitimációs válság abban jelentkezett, hogy a tevékenység gyakran ellentétbe került a jogi szabályozással. Ezen túlmenően erkölcsi és politikai válságot okozott az, hogy az egész szervezet és a benne tevékenykedő személyek egyfajta folytonosságot képviseltek a leváltott rendszerrel⁵.

Ebből a szempontból különösen értékesnek kell tekinteni azokat a kezdeményezéseket, elképzeléseket, amelyek a rendszerváltozás előtt, illetve annak folyamatában a rendőrség demokratikus és alkotmányos átalakítására irányultak.

A reformtörekvések forrásai

Hazánkban a demokratikus rendőrség kialakításán, illetve a pártállami rendvédelem átalakításán gondolkodó kutatóknak nem állt rendelkezésükre az ország

3 Magyar Elemér: *Bűnüldözők, bűnüldözöttek*. *Beszélő*, 1989/27., 49. o.

4 Hannah Arendt: *A totalitarizmus gyökerei*. Európa Kiadó, Budapest, 1992, 512. o.

5 Finszter Géza: *A magyar rendőrség válsága*. *Belügyi Szemle*, 1990/6., 3. o.

rendészeti kérdéseivel foglalkozó források olyan gazdag kínálata, mint például Németországban. Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc időszakától eltekintve a kiegyezésig osztrák kézben voltak az állam- és közbiztonság védelmének központi szervei. Csupán a XIX. század utolsó harmadában jöttek létre a nemzeti intézmények (Fővárosi Államrendőrség, Csendőrség). A helyi – községi és városi – rendfenntartás kevésbé keltette fel a kutatók érdeklődését.

Karvasy Ágost először 1862-ben publikálta *A közrendészeti tudomány és a culturpolitika* című munkáját, ebben a külföldi tapasztalatokra is hivatkozva egyebek mellett kifejtette, hogy a rendészet központosítása egyrészt nagyobb hatékonyságot eredményezett bizonyos veszélyek elhárítása, kezelése terén, másrészt azonban csökkentette a polgárok közügyek iránti érdeklődését, miközben előtérbe került az emberek megfigyelése, sőt: megfélemlítése a hatalom érdekeinek a szolgálatában⁶.

Petrovics László az 1884-ben közreadott művében elfogadhatónak, sőt természetesnek tartotta, hogy a rendőri munka szerves része a megfigyelés, a megelőzés, valamint a „visszanyomás” (represszió). Ebben a tekintetben az alapvető célt illetően nem látott lényeges különbséget a rendészet és az igazságszolgáltatás között, szerinte csupán a lehetőségekben és az eszközökben van eltérés⁷.

Grünwald Béla kiemelte a törvények uralma érvényesítésének fontosságát az önkény lehetőségével szemben. Szerinte a jogi szabályozásnak át kell fognia a fellépést kiváltó magatartások megfelelő meghatározását, az eljárási rendelkezéseket, valamint a hatóságok felelősségére vonatkozó előírásokat. Ezek azonban a kiegyezés időszakában teljes mértékben hiányoztak a közigazgatásból, így a rendészetből is⁸.

Pichler Nándor a titkosrendőrséget egyfajta „kinövésnek” tekintette, amelyet a közbiztonsági rendőrség szervezetéből és működéséből ki kell rekeszteni. Mivel pedig a korabeli szabályozás nem tette lehetővé a fedett tevékenységet, Pichler szerint az „...csupán holmi politikai csizmadiák rémképeiben és képzeletében foglal helyet”. Mindamellet kifejtette, hogy a rendőrséget megilleti a szabad rendelkezés joga olyan intézkedések tekintetében, amelyek az egyéni szabadságot ténylegesen megszorítják⁹.

⁶ Karvasy Ágost: *A közrendészeti tudomány és a culturpolitika*. 3., átdolgozott kiadás. Athenaeum, Pest, 1870, 7–8. o.

⁷ Petrovics László: *Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat*. Pannonia Könyvnyomda és Kiadó, Budapest, 1884, 7–14. o.

⁸ Grünwald Béla: *Közigazgatásunk és a szabadság*. Ráth Mór kiadása, Budapest, 1876, 96–99. o.

⁹ Pichler Nándor: *Nézetek a rendőrségről általában és különösen a fővárosi rendőrségről*. Stolp Károly Bizománya, Budapest, 1876, 5–9. o.

Concha Győző a rendészettel kapcsolatban azt emelte ki, hogy a társadalom rendjét nem a közhatalom tartja fenn, a szabad emberek tevékenysége mellett erkölcsi és más szabályok rendezik az együttélést. Hangsúlyozta: nem a rendőrség tartja fenn az állam és társadalom rendjét, hanem a nem rendőri alkotmányos és a társadalmi tényezők; a rendőrség ezeknek csak segéde, működésüknek részint pozitív feltételeiről gondoskodik, részint az akadályokat hárítja el az útjukból. Vége ott az állami és társadalmi rendnek, ahol azt csak a rendőri működésben rejlő különleges erőkre építik¹⁰. Másrészt a rendőrségnek diszkrecionális hatalma van az egyéni szabadsággal szemben. „A rendőrség ekként önálló hatalommá válik, amely a közrendnek a jog által nem szabályozott tényezőit, erőit irányítja a közrendnek a jogrenden túl fekvő tereére lép.”¹¹ Ilyen értelemben a rendőrség a törvények fölött áll¹².

Tomcsányi Móric nem értett egyet azzal, hogy a rendészetet ki kell venni a joguralom követelménye alól. Éppen a szabadságjogokat megszorító intézkedéseknek kell törvényi felhatalmazáson alapulniuk¹³, így természetesen a bírói kontroll alól sem vonhatók ki¹⁴.

Tóth József a rendészeti tevékenység formáinak rendszerezésével járult hozzá a tudomány és a gyakorlat fejlesztéséhez. Hangsúlyozta, hogy a közigazgatásra vonatkozó általános követelményeknek a rendészetben is érvényesülniük kell: „amiként ugyanis [...] súlyos tévedésen alapult az egykori rendőrállamnak az a felfogása, hogy a rendészet némi kivétellel az egész államigazgatást jelenti, éppen olyan tévedés lenne a jogállamban azt hirdetni, hogy a rendészet nem közigazgatás”¹⁵.

Magyary Zoltán is úgy vélekedett, hogy a közigazgatásra, így annak törvényességére vonatkozó követelményeket a rendészetben is érvényesíteni szükséges. Mindazonáltal szerinte a XIX. századi liberalizmust egy olyan posztindusztriális rend váltotta fel, amelyben az emberek korábbi szabadsága megszűnt, az életviszonyokat számos területen tervszerűen irányítani kell. Erre viszont a rendészet alapvetően alkalmatlan, más eszközökre kell támaszkodni¹⁶.

10 Concha Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. In: Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző igazgató és tiszteleti tagnak összegyűjtött értekezései és bírálati. II. kötet. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1935, 75. o.

11 Uo. 81. o.

12 Uo. 83. o.

13 Tomcsányi Móric: Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1929, 13. o.

14 Uo. 19. o.

15 Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai különös tekintettel a közigazgatási aktusokra. Egri Érseki Jogakadémia, Szent János Nyomda, Eger, 1939, 36–37. o.

16 Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 572–573. o.

A második világháború utáni korszakban Magyarországon a rendészet meglehetősen elhanyagolt terület volt. A megjelent publikációk többnyire a szocialista hatalom értékrendjéhez igazodva mindenekelőtt szovjet megoldásokat mutattak be és elemeztek¹⁷.

Figyelmet érdemel viszont a Szamel Lajos által a *Magyar államigazgatási jog – Különös rész* című, 1972-ben megjelent tankönyvben a rendészetről írt fejezet, amelyben a szerző leszögezte: „A rendészet jellegének és az államigazgatási szervezetben elfoglalt helyének megítélését illetően [...] nincs jelentős eltérés a szocialista nézet és a polgári jogállamiság híveinek nézetei között. A szocialista és a polgári állam rendszere közötti lényeges különbség abban van, hogy milyen társadalmi rend védelmét látják el.” Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a szabad belátás koncepciója elutasítandó, az állampolgárok védelme érdekében a legszorosabb szabályozásra van szükség¹⁸.

Ami a tényleges struktúrát illeti, Magyarországon az alkotmányos és a kor követelményeinek megfelelően működő rendőrség kiépítésének igénye, valamint lehetősége az 1848–49-es forradalom és szabadságharc idején vetődött fel, erre vonatkozóan Szemere Bertalan adott iránymutatást¹⁹. A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk már egy milícia jellegű közbiztonság-védelmi szervezet felállításáról rendelkezett. A Habsburg-uralom visszaállítása után azonban a nemzeti rendőrség megszervezésének kérdése lekerült a napirendről. A kiegyezés után a közrendvédelem és a bűnüldözés nem tartozott a közös ügyek sorába. A rendőri munka megszervezése és működtetése a helyi önkormányzatok hatásköre volt. Azok változó színvonalon tettek eleget e kötelezettségüknek.

A budapesti államrendőrség létrehozását az 1881. évi XXI. törvénycikk tette lehetővé, miután a fővárosról szóló törvény (1872. évi XXXVI. tc.) már elvileg eldöntötte a közbiztonság-védelemnek ezt a fajta megoldását. Megjegyzendő, hogy az új szervezet nem csupán végrehajtó-kikényszerítő funkciókat kapott, hanem érdemi döntési lehetőséget is a biztonságot érintő ügyekben. A továbbiakban folytatódott a centralizáció, újabb államrendőrségek (fiumei, határrendőrség) jöttek létre, majd 1919-ben rendeleti úton államosították a városi közbiztonság-védelmet is. Az ilyen módon le nem fedett területeken a csend-

¹⁷ Lásd például Bajáki Veronika: *Tanács és közrendvédelem*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966

¹⁸ Szamel Lajos: *A rendészeti igazgatás*. In: Berényi Sándor – Martonyi János – Szamel Lajos – Szatmári Lajos: *Magyar államigazgatási jog – Különös rész*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972, 255–256. o.

¹⁹ Fábíánné Kiss Erzsébet: *Az országos rendőrség ügye az 1848–49-i szabadságharc alatt*. Levéltári Közlemények, 1974, 44–45. évf., 189. o.

őrség látta el a közhatalmi erőszak alkalmazását is szükségessé vagy legalábbis lehetővé tévő feladatokat. Az M. Kir. Rendőrség átszervezéséről szóló 2300/1944. ME rendelet kimondta, hogy a rendőrség „*katonailag szervezett testületté alakítatik*” és a csendőrséggel egységes vezetés alá helyeztetik.

Ez a katonai típusú szervezet maradt fenn a második világháború után, majd a szocialista hatalomgyakorlás időszakában is. A funkciók tekintetében annyi változás volt, hogy az államvédelmi tevékenység hol külön apparátus hatáskörébe tartozott (ÁVH), hol pedig a rendőri munka része volt, bár meg kell jegyezni, hogy ez utóbbi esetben (1956 végétől 1990-ig) azon belül igen jelentős önállóságot mutatott. E korszak jellemzője a rendőri munka tudatos és nyílt átpolitizálása (az államvédelem mindenkor hovatartozásától függetlenül), valamint a törvényi, egyáltalán: a jogi szabályozás rendkívül hézagos volta.

A rendszerváltozás előtti időszakban mindenekelőtt az a kérdés vetődött fel, hogy van-e olyan ideáltípus, amelyhez közelíteni kell a demokrácia biztonságvédelmi szükségletei kielégítése céljából.

Louise Shelley a szovjet rendőrségről írt munkájában *Rob Mawby* tipizálását továbbfejlesztve a rendőrségek négy modelljét különböztette meg. A kommunista, az angolszász, a kontinentális, valamint a gyarmati (gyarmatosító) szervezetek és működésük ismérveiként a következőket jelölte meg:

A *kommunista* rendőrségek legitimitása a tényleges hatalmat gyakorló párttól származik. Központosított irányítású és vezetésű, fegyveres, militarizált alakulatok. A bűnözés elleni fellépés csupán az egyik funkciójuk, hangsúlyos az igazgatási és politikai szerepük, az állam által is képviselt ideológia védelme.

Az *angolszász* rendszerek sajátossága a helyhatóságok és a jog által nyújtott legitimitás, a decentralizált struktúra, a fegyveres jelleg az Egyesült Államokban, a fegyvertelenség Angliában. A bűnözés elleni fellépés mellett a rend fenntartása a feladatuk, emellett szolgáltató és adminisztratív teendőket is ellátnak.

A *kontinentális* szisztémában a központi kormányzat adja a legitimitást, a XX. század előtt ez az uralkodót jelentette. Centralizált irányítású és vezetésű, felfegyverzett és militarizált struktúrát alkotnak. A bűnözés elleni fellépés csak az egyik funkciójuk, hangsúlyos a politikai és igazgatási kontroll a szerepükben.

20 Louise Shelley: Policing Soviet Society: The Evolution of State Control. Routledge, New York–London, 1995, p. 4.

A *gyarmati* rendőrsegek létének igazolását a gyarmatosító hatalom adta. Részből centralizált fegyveres testületek voltak. A bűnözés elleni fellépés mellett voltak feladataik az igazgatási és politikai kontroll terén is²⁰.

E vázlatos összehasonlításból az tűnik ki, hogy a kommunista rendőrsegek valójában csak a legitimitás forrása tekintetében mutatnak olyan különállást, amely szembeállítja őket a demokratikus közbiztonság-védelem szervezeteivel. Így elvileg olyan következtetésre is juthatnánk, hogy a pártirányítás megszűnése (megszüntetése) elegendő a demokratikus rendőrség megteremtéséhez. Valójában a helyzet ennél bonyolultabb, hiszen a hivatkozott csoportosítás fontos ismérveket rögzít ugyan, véleményünk szerint helyesen, de nem tartalmazza például az irányítás és a vezetés eszközeinek a leírását. Márpedig a demokratikus és jogállami rendszerekben a jog uralmának a működést is át kell hatnia, a kontinentális rendőrsegek is ennek megfelelően tevékenykednek. Mindazonáltal tény: nincs olyan szervezeti megoldás, amelyre elmondható volna, hogy a demokráciákra jellemző a totális szisztémákkal szemben. Annál kevésbé, mivel maga a szovjet rendőrség felépítése is a kontinentális, abszolutista hagyományokból merítette a forrásait²¹.

Otwin Marenin lényegében egyetért Louise Shelley csoportosításával, de hozzáteszi hogy léteznek más típusok is. A szocialista rendőrségre a mondotakon túlmenően jellemző a titkos műveletek széles körben történő alkalmazása, a rendfenntartáshoz tartozik a katonai vagy félkatonai alakulatok működtetése, az informális csoportok részvétele a biztonság védelmében, valamint a rendőrségnek az emberek életébe való durva beavatkozása. A demokratikus rendszerek esetében ezek a jellemzők hiányoznak, ott azonban a rendőrség kevésbé képes az emberek és közösségeik megvédésére²².

Egyet lehet érteni azokkal a szerzőkkel, akik szerint a rendőri működés a demokrácia és a törvények uralma szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hiszen az egyik legfontosabb közvetítő a hatalom és a társadalom között. A tevékenységre vonatkozó alapvető követelmény nem csupán az emberi jogok tiszteletben tartása, hanem azok érvényesülésének előmozdítása is²³.

Az ENSZ emberi jogi főbiztosa által kiadott képzési anyag a Rendfenntartó erők tagjai magatartási kódexére hivatkozva a demokratikus rendőrség három kritériumát jelölte meg: a szervezetnek reprezentatívnak, a társadalom igényeit és elvárásait szolgálónak, valamint jogi, politikai és gazdasági érte-

21 Uo. 6. o.

22 Otwin Marenin: *Changing Police, Policing Change: Towards More Questions*. In: Otwin Marenin (ed.): *Policing Change, Changing Police*. Garland Publishing, New York–London, 2006, pp. 322–323.

23 Jack R. Greene: *Policing Through Human Rights*. *Ideas in American Policing*, 2010, no. 13, p. 1.

lemben felelősnek, számon kérhetőnek (*accountable*) kell lennie. A reprezentativitás azt jelenti, hogy a társadalom összetételének tükröződnie kell a rendőri állományon belül. Jelen kell lenniük a kisebbségeknek is a testületben. A társadalom igényeinek való megfelelés értelme, hogy az emberek és közösségek biztonsági problémáival kell foglalkozni, nem pedig valamiféle központi döntéseket érvényesíteni. A felelősség elvéből az következik, hogy a rendőrségnek be kell számolnia a tevékenységéről, a hibák, mulasztások miatt pedig viselnie kell a következményeket²⁴.

Jerome H. Skolnick szerint abban ragadható meg a demokratikus társadalmak rendészetének fő problémája, hogy a rendőrség eredményességre törekvése ellentmondásban áll – legalábbis maguknak a rendőröknek a felfogása szerint – a törvényesség követelményeivel²⁵. Természetesen az utóbbiaknak érvényesülniük kell. Maga a probléma azonban kétségtelenül fennáll, ami azt jelenti, hogy az alkotmányos demokráciákban is szükség van olyan sajátos intézményekre, amelyek a rendőrséget ellenőrizhetővé teszik. A bírósági és egyéb (például ombudsman) kontroll fórumain túlmenően mindenekelőtt a civil felügyelet, vagyis a közbiztonság-védelmi testületen kívüli szervek működése kívánatos. Ezek a múlt század utolsó harmadától kezdődően igen változatos formában, de rendkívül széles körben elterjedtek Amerikában és másutt is, bár a kontinentális rendszerek a jogi és közhatalmi meghatározottság miatt nagyobb ellenállást tanúsítottak és tanúsítanak a rendőrséghez képest külső szervek beavatkozási lehetőségeinek kialakításával szemben.

Jelentős fejlemény volt az Amerikában meghonosodott, de Európában és másutt is sokak által követendő példaként megjelölt közösségi rendőrség létrejötte. Az Egyesült Államokban a XX. század hatvanas éveinek végén kezdődött meg, majd erősödött fel a közösségi bűnmegelőzés intézményes összekapcsolása a rendőrségi munkával. A közbiztonság védelmének javítására tett addigi intézkedések (technikai fejlesztés, a rendőrök szakmai felkészültségének magasabb szintre emelése stb.) dacára nyilvánvalóvá vált: a bűnözés terjedése, a társadalmi feszültségek helyenként szinte polgárháborús összecsapásokig való fokozódása nem állítható meg az akkor alkalmazott módszerek tökéletesítésével. Nem volt nehéz felismerni: a rendőrségi kudarcok fő oka a társadalomtól való egyre nagyobb elszigeteltség. Kézenfekvő volt tehát a következtetés: vissza kell vezetni a rendőrséget a társadalomba. Ki kell

24 High Commissioner for Human Rights: Human Rights and Law Enforcement. United Nations, New York–Genf, 1997, p. 44.

25 Jerome H. Skolnick: Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society. 2nd ed. Wiley and Sons, New York, 1975, p. 6.

szállni az autókból, gyalogos járőrözés keretében kell kapcsolatot teremteni az emberekkel, megismerni a gondjaikat, a rendőrségre vonatkozóan támasztott igényeiket. Ilyen értelemben tehát a megújulás érdekében kifejlesztett új működési filozófia, a közösségi rendőrség (*community policing*) tulajdonképpen visszatérés a régi angolszász modellhez, amelyben a közbiztonság fenntartása a hivatalos felfogás szerint nem közhatalmi, hanem társadalmi funkció. Megjegyzendő, hogy a közösségi rendőrség modelljének az átvételét Magyarországon a rendszerváltozás időszakában a szakemberek nem javasolták azért, mert a szilárd jogi keretek hiányában kontrollálhatatlan viszonyokat teremthetett volna²⁶. A későbbiekben napirendre került az intézményesítés²⁷, de végül nem tudott általános működési elvvé válni.

A magyar származású amerikai rendészetkutató, *Robert R. Friedmann* meghatározása szerint: „*A közösségi rendőrség olyan irányvonal és stratégia, amely a bűnözés kontrolljának eredményesebbé és hatékonyabbá tételét, a bűnözéstől való félelem csökkentését, az életminőség javítását, a rendőri szolgáltatások és a rendőrség elfogadottságának magasabb szintre emelését célozza a közösségi forrásokra építő proaktív működéssel, a bűnözést keletkeztető körülmények megváltoztatása útján. Feltételezi a rendőrség megnövekedett felelősségét, a közösség nagyobb arányú részvételét a döntéshozatalban, továbbá fokozott figyelmet az alapjogok és a polgári szabadságok érvényesülése iránt.*”²⁸

Megállapítható, hogy a fejlett demokráciák nem kínáltak olyan egységes modellt, amelynek átvétele megoldotta volna a rendszerváltozáson átmenő országok nehézségeit a rendőrség átalakítása terén. Az akkor létező – igen eltérő – struktúrák és működési módok már csak azért sem jelenthettek egy az egyben követendő mintát, mivel nem volt olyan ország, ahol ne jelentkeztek volna időszakonként rendkívül súlyos közbiztonsági problémák, nem beszélve arról, hogy a bűnözés hivatalosan mért szintje a magyarországi erőteljes növekedés ellenére a fejlett országok többségében még mindig jóval magasabb volt, mint nálunk. Nyilvánvaló volt tehát, hogy csak a helyzet elmélyült és sokoldalú elemzése révén lehetett konkrét szervezetalakítási és szabályozási javaslatokat kidolgozni.

26 Szikinger, István: *Community Policing in Hungary – Perspectives and Realities*. In: Dieter Dölling – Thomas Feltes: *Community Policing*. Felix Verlag, Holzkirchen, 1993, pp. 199–205.

27 Babus László (szerk.): *A közösségi rendőrség – valóság vagy utópia?* Budapesti Rendőr Szakközépiskola, Budapest, 1997

28 Robert R. Friedmann: *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. St. Martin's Press, New York, 1992, p. 4.

Általánosságban elmondható, hogy a konkrét szervezetre és működésre vonatkozóan nem alakult ki egységes séma, miközben az alkotmányos demokráciák intézményrendszere és jogi kultúrája szavatolja, hogy a rendőrség ne tudjon a jogállami értékekkel ellentétes politikai akaratot érvényesíteni, a konkrét jogsértésekkel szemben pedig megfelelő garanciák állnak az emberek és közösségeik rendelkezésére.

Az átalakítás során azt kellett biztosítani, hogy a jelzett veszély elkerülhető legyen. Egyet lehet érteni azokkal a szerzőkkel, akik szerint a rendőrség átalakítása nem alárendelt jelentőségű az egész politikai változásban, hanem még annak a minőségére is jelentős mértékben kihat, lévén hogy a hatalom és a lakosság közötti kiemelkedően fontos közvetítő²⁹.

A szocializmust a polgári demokratikus berendezkedéssel felváltó országokban meglehetősen eltérő megoldásokat alkalmaztak. Louise Shelley Lengyelországban a személyi állomány igen jelentős részének a kicserélését emelte ki, Németországban a nyugati struktúra és szabályozás lényegi elemeinek az új tartományokban történő meghonosítását, Magyarországot érintően az ügynökhálózat leépítését tartotta fontos lépésnek³⁰.

Alkotmányreform

A polgári alkotmányosság lényege az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét szolgáló demokratikus hatalomgyakorlás. Ehhez képest a szovjethatalom első alaptörvénye (az 1918-as orosz alkotmány) kezdetben a proletariátus és a szegényparasztság diktatúráját rögzítette azzal, hogy csupán átmeneti időszokról van szó az állam elhalásáig (9. cikk). A későbbiekben azonban mind a Szovjetunió, mind pedig más szocialista államok fokozatosan visszafordultak a polgári joguralom intézményeihez, bár azok teljes helyreállítása már csak a rendszer megszűnése után következett be. Az emberi jogok általános, intézményes védelme helyett az állampolgári jogok garanciáit rögzítették a szocialista alaptörvények, a népszuverenitás formális rögzítése mellett, illetve annak hangsúlyozása miatt a hatalommegosztás koncepcióját elvetették.

29 Otwin Marenin: Policing Change, Changing Police: Some Thematic Questions. In: Otwin Marenin (ed.): i. m. 5. o.

30 Louise Shelley: Post-Soviet Policing: An Historical Perspective. In: Otwin Marenin (ed.): i. m. 210–211. o.

Magyarországon – amint arról szó volt – az 1949-es alkotmány 1972-es módosítása hozott némi elmozdulást. Megjegyzendő azonban, hogy a párt vezető szerepére vonatkozó tétel is ekkor került bele az alaptörvényünkbe, tehát a jelzett ellentmondásosság már itt tetten érhető. Fontos ugyanakkor, hogy az állampolgári (alap-) jogok törvényi szabályozásának a követelményét is alkotmányos rendelkezésben rögzítették.

Az alkotmány megújításának a szükségességét már a nyolcvanas években felismerték politikai szinten is. A szocializmus válsága nyilvánvalóvá tette, hogy lényegi átalakításra van szükség. A Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája *Kilényi Géza* vezetésével összefogta és ösztönözte a közhatalom gyakorlásának alapjait érintő tudományos munkát. Egy új alkotmány előkészítése folyt a téma legjobb szakembereinek a bevonásával.

1986-ban adta ki az említett programiroda *Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása* című kötetet. Ebben *Ádám Antal* professzor a szabadságjogok alaptörvényi rendezéséről írt tanulmányt, amelyben a politikai realitások (vagyis a szocialista rend) elismerése mellett is alapvetően a polgári alkotmányosság követelményeinek a kodifikálását szorgalmazta. Az egyén helyzetét meghatározó tételek áthelyezésével, vagyis az alkotmány első fejezeteinek egyikébe illesztésükkel együtt szükségesnek ítélte a magyar jogrendszerbe iktatott Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya előírásainak érvényesítését³¹. Egyebek mellett javasolta, hogy az alkotmány rögzítse: „*A levéltitok és más közlési eszközök titka sérthetetlen. Törvény határozza meg, hogy mely szervek döntései alapján lehet a levél vagy más közlési eszköz titkának követelményétől eltérni, ha ez büntetőeljárás lefolytatása vagy az ország biztonsága érdekében szükséges.*”³² Ugyancsak törvényességi igényként fogalmazta meg a hatósági kényszerintézkedések jogi alapjainak a megteremtését. Ebből következően a rendőrhatalom szabadságkorlátozások belügyminiszteri rendeletben való szabályozása kizárt lett volna³³.

Ugyanebben a kötetben jelent meg *Szikinger István* írása az állampolgári kötelezettségek alkotmányos szabályozásáról³⁴. A szerző kimutatta, hogy az

31 Ádám Antal: A szabadságjogok alkotmányos szabályozása. In: Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1986

32 Uo. 36. o.

33 Uo. 31. o.

34 Szikinger István: Az állampolgári kötelezettségek alkotmányos szabályozása. In: Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1986

erkölcsi jellegű elvárások rögzítése rontja az alaptörvény normativitását. Hangsúlyozta, hogy a jogok és kötelességek egységét már *Marx* is csupán frázisnak tekintette, ez az elv nem elfogadható. Elutasította továbbá Szikinger István az állam- és közbiztonság védelmére irányuló kötelezettséget de lege lata és de lege ferenda. Úgy vélte, hogy még a jogszabályok tiszteletben tartásának elvárása is szükségtelen, hiszen kikényszeríthető normákról van szó³⁵.

Kulcsár Kálmán, Sárközy Tamás és *Kilényi Géza* 1987-ben javaslatot dolgozott ki az államszervezetnek a gazdasági reformmal összhangban álló átalakítására. Ez az anyag szintén a polgári alkotmányosság elveinek az érvényesítését szorgalmazta, egyebek mellett az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás intézményesítése útján. A Magyar Tudományos Akadémia közgazdaság- és jogtudományok osztálya 1988-ban tartott ülést, amelyen lényeges elemekkel gazdagították az új alkotmány alakuló koncepcióját³⁶.

Az 1988 májusában tartott pártértekezlet, valamint a 2022/1988. (HT.7) MT sz. határozat az alkotmányreform politikai-közhatalmi hátterét is megadta. Ilyen előzmények után került sor az új alaptörvény koncepciójának elkészítésére 1988 novemberében, amit átdolgozás után az Országgyűlés 1989 márciusában elfogadott. Ekkorra már eldőlt a változtatás jellegének és terjedelmének a kérdése is: egyértelművé vált, hogy új alkotmány létrehozására van szükség.

A Magyarország alkotmányának szabályozási elvei című, 1989. január 20-án publikált anyag a politikai realitásoknak megfelelően előírta, hogy az új alaptörvényben meg kell jelenniük a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományosan megalapozott elveinek, de – tette hozzá – nem kérhető számon tőle egyfajta „naprakész” szocializmuskép³⁷. Ez a kitétel azonban egyáltalában nem tükröződik a szövegben: semmiféle „tudományos szocialista” elveket nem tartalmazott a tervezet.

Valójában a jelzett előkészítés alapján egy polgári demokratikus berendezkedésű állam és jog képe rajzolódott ki az anyagban. A korábbi renddel való szakítást az a tétel tette egyértelművé, amely megtiltotta a társadalom bármely szervezetének vagy tagjának a hatalom kizárólagos, illetve erőszakos úton történő megszerzését vagy birtoklását. Ez a proletárdiktatúra határozott elvetését jelentette³⁸, amivel összhangban a hatalommegosztás követelményét állította a tervezet³⁹.

35 Uo. 29–31. o.

36 Somogyvári István: Húsz éves a köztársasági alkotmány. *Közjogi Szemle*, 2009/3., 11. o.

37 Szabályozási elvek: Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1989, 3. o.

38 Uo. 8–9. o.

39 Uo. 6. o.

A koncepció egyértelműen elismerte, sőt: hangsúlyozta az emberi (és állampolgári) jogok tiszteletben tartásának a kötelezettségét, amit az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatához, valamint az annak alapján megszületett nemzetközi szerződések tartalmához kell szabni. A jogok katalógusa szintén a polgári alkotmányosság elvárásaihoz igazodott⁴⁰. A rendőrség, illetve a rendészeti tevékenység szabályozását az Igazságügyi Minisztérium tervezete nem tekintette az alkotmányozás részének, azonban természetesen az alapjogok védelmének az erősítése érintette az állam- és közbiztonság védelmének a kereteit is. A kötelezettségeket illetően az anyag a már hivatkozott tanulmány tartalmával egyezően elvetette a jogok és kötelesek egységének rögzítését, valamint a jogilag nem kikényszeríthető kötelezettségek alkotmányba foglalását.

Rendszerváltozás a Belügyminisztériumban

Az új alkotmány előkészítésével párhuzamos műhelymunka a Belügyminisztériumban, illetve a hozzá kapcsolódó intézményekben is folyt. Annak ellenére, hogy a mondottak szerint éppen itt működtek azok a szervek, amelyek még 1990 elején is a régi módszerekkel szolgálták a pártállami rendszert.

Horváth István 1980-tól, majd az MSZMP KB titkári tisztségének ellátása után 1987-től ismét betöltötte a belügyminiszteri posztot. Nevéhez fűződik a minisztérium civil közigazgatási, illetve a tanácsrendszerrel kapcsolatos hatásköreinek a megszerzése, amivel nyilvánvalóan ellensúlyozni tudta a rendvédelmi vezetés befolyását. Ezen túlmenően lényegi átalakulás a biztonsági apparátusban nem történt, de az alkotmányos reform előkészítése a kutatások és tervezetek szintjén a vezetés jóváhagyásával, sőt: a nyolcvanas évek végén annak támogatásával folyt.

1989. május 1-jén jórészt éppen kutatási eredményeire tekintettel belügyminiszter-helyettessé nevezték ki *Verebélyi Imrét*, akinek fontos szerepe volt az alkotmányos átalakítás előkészítésében. Tisztségét – közigazgatási államtitkárként – egyébiránt a rendszerváltás után is betöltötte.

A belügyi munka alkotmányosságának előmozdításában fontos szerepet játszott a *Belügyi Szemle*, amelyben teret kaptak a hivatalos felfogással ellentétes nézetek is. Megemlíthető például Szikinger Istvánnak a rendőrhatalmági kényszerintézkedésekkel foglalkozó tanulmánya, amely a lap 1986. évi 7. számában jelent meg⁴¹. A szerző elutasította az eredményesség és a törvé-

40 Uo. 16–23. o.

41 Szikinger István: Az alkotmányjog és a rendőrhatalmági kényszerintézkedések. *Belügyi Szemle*, 1986/7.

nyesség szembeállítását, gyakorlati érvekkel is alátámasztva a jogok kíméletét megkövetelő szükségességi és arányossági elv követésének indokoltságát. Álláspontja szerint a rendőri felügyelet, a kitiltás, illetve a kettő együttes alkalmazása államigazgatási hatáskörben az akkori alkotmányhoz viszonyítva is aggályos volt.

1988-ban Szikinger István már a jogállam kiépítésének jegyében adta közre a rendőrségről és politikáról vallott nézeteit. Az akkori realitásokat – és az alkotmányos szabályozást – nem megkérdőjelezve elismerte a párt vezető szerepét, annak politikai eszközrendszeréhez képest azonban a közbiztonság védelmének jogi meghatározottságát hangsúlyozta. Ugyanezt a tevékenység politikai jellegének elismerése mellett az állambiztonsági munkára vonatkozóan is szükségesnek tartotta megvalósítani. A közrendvédelem esetében a központosítás megszüntetését javasolta a tevékenységet végző szervezet tanácsai hatáskörbe utalásával. Egyidejűleg figyelmeztetett a decentralizáció veszélyeire is, ezekkel szemben a szigorú jogi szabályozást és a bírói kontrollt kívánta érvényesíteni a rendőrségről alkotandó törvény segítségével⁴².

Szikinger István 1989-ben írta meg a kandidátusi értekezését, *A rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjai* címmel. Már ebben a munkájában megjelenik az az általa a későbbiekben is következetesen képviselt nézet, hogy a rendőrség és az állampolgári szabadság nem áll fordítottan arányos viszonyban egymással. Álláspontja szerint ugyanis a rendőri jogkorlátozásokat nem a jogok maradéktalan érvényesüléséhez, hanem azok sokszor egymással is konfliktusos viszonyához képest kell megítélni⁴³. Szerinte a rendőri működést nem annak célja, hanem csupán a joghoz kötődése legitimálja⁴⁴. Ennek a kötődésnek pedig erősnek kell lennie, ellenkező esetben a visszaélések nem gátolhatók meg. Szikinger István a rendőri szabad mérlegelés szükségességét hangsúlyozó nézetekkel szemben kifejtette, hogy a szabályozásnak nem a viszonyok objektív természetéből kell kiindulnia, mivel azokra a közhatalom csak rendkívül szűk körben tud hatni. Éppen ezért a beavatkozás lehetőségeit kell mérlegre tenni akkor, amikor a fellépés kereteinek a kialakításáról döntünk⁴⁵. Ennek során az általános felhatalmazás, a generálklauzula mindenféleképpen elvetendő⁴⁶. Az értekezés szerzője arra a következtetésre jutott,

⁴² Szikinger István: Rendőrség és politika. Belügyi Szemle, 1988/7.

⁴³ Szikinger István: A rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjai. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1989, 197. o.

⁴⁴ Uo. 198. o.

⁴⁵ Uo. 179. o.

⁴⁶ Uo. 181–196. o.

hogy a jogállamiság kiépítése nem szűkíthető le a rendészeti jog és a rendőrség szervezetének a reformjára. Mindamellett a rendőrség jogállásának a szabályozása alapvető elem és megbízható indikátor az alkotmányos hatalomgyakorlás megteremtésének folyamatában⁴⁷.

Az állambiztonsági munka alkotmányos keretek közé illesztésére Finszter Géza és Pajcsics József dolgozott ki javaslatot 1988-ban. A szakemberek a német Alkotmányvédelmi Hivatalhoz hasonló, nem közvetlenül (párt)politikai érdekek, hanem kifejezetten a jog által szabályozott viszonyok védelmét jelölték meg a munka céljaként, ehhez igazítva a szervezeti és normatív feltételeket⁴⁸.

1989. március 1-jén a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa ülést rendezett a főhatóság és a hozzá tartozó szervezetek lehetséges és kívánatos reformjáról. Ezen mások mellett Verebélyi Imre fejtette ki a jövőre vonatkozó elképzeléseit. Alap gondolata az volt, hogy a civil közigazgatáshoz hasonlóan a rendvédelmi szolgálatok irányításának is el kell válnia a közvetlen vezetésről, parancsnoklástól. A minisztérium nem működhet operatív, napi feladatokat szolgáló és végző központként, mert így elsikkad voltaképpen rendeltetése: a szolgálatok működési feltételrendszerének meghatározása és biztosítása, a rendvédelmi politika alakítása és érvényesítése. Verebélyi Imre szorgalmazta a Belügyminisztériumhoz tartozó biztonságvédelmi szervezetek uniformizált és monolit tömbjének felszámolását, az egyes teendőkhöz igazított struktúra kialakítását. Ezen belül annak a véleményének adott hangot, hogy számos rendőrségi feladat jól elviselné a tanácsi (önkormányzati) szervezési módot. Szorgalmazta az állam biztonságáért viselt felelősség egyetlen alrendszerhez telepítésének az oldását is. Az előadásban nagy hangsúlyt kapott az az igény, hogy a pártirányítást az alkotmányos alapokon álló jogi szabályozásnak kell felváltania. Verebélyi Imre *József Attila Levegőt!* című versét idézte a nyilvános jogi korlátok nélküli rendőri tevékenység veszélyeinek érzékeltetésére⁴⁹.

Noha ezek a tételek tudományos véleményként fogalmazódtak meg, a fő gondolatokat és kívánatos tendenciákat illetően nyilvánvalóan összhangban álltak a belügyi vezetés akkori felfogásával, amit alátámaszt Verebélyi Imre két hónappal későbbi belügyminiszter-helyettesi kinevezése, de az ugyanazon tanácskozáson *Diczig István* (rendőr ezredes) részéről elhangzott előadás is,

47 Uo. 181. o.

48 Pajcsics József – Finszter Géza: Az állambiztonsági tevékenység alkotmányos szabályozása. Magyar Jog, 1990/1.

49 Verebélyi Imre: A belügyi igazgatás reformja. Belügyi Szemle, 1989/5.

amelyben szintén a jogállami követelmények érvényesítésének szükségességéről volt szó a rendőrség tevékenységére vonatkozóan⁵⁰. Más kérdés, hogy a szervezeti, személyi, sőt: az akkor még ható politikai érdekek miatt a vázolt átalakulás nem ment végbe, így jutottunk el egyebek mellett a Dunagatebotrányig 1990 elejére.

1990. május 22-én kelt *Dietmar Schlee* baden-württembergi belügyminiszter levele, amelyben leírta a német tartomány rendőrségének fejlődéséből megállapítható eredményeket, következtetéseket. A megkeresés nyilvánvalóan 1990. január 23. előtt ment el, hiszen ekkor mondott le Horváth István a belügyministerségről, a címzés mégis őt jelölte meg.

Részletes és igen alapos – nemzetközi összehasonlítást is tartalmazó – véleményt adott a törvényalkotás megalapozásához *Kertész Imre*. A Belügyi Szemlében négy részletben publikált tanulmányában hangsúlyozta, hogy a külföldi minták adaptálása csak alapos elemzések után indokolt. Nem csupán a magyar állam- és jogfejlődés sajátosságait kell figyelembe venni, hanem azokat a bírálatokat is, amelyek a tanulmányozott megoldásokat az adott országokban érik. A titkos eszközök szabályozása terén sokoldalú garanciákat igényelt, véleménye szerint a parlamenti kontroll intézményesítése nem elegendő⁵¹.

Az Államtudományi Kutatások Programirodája adta ki Szamel Lajos átfogó tanulmányát a rendészetre és a rendőrségre vonatkozó jogi szabályozás elvi követelményeiről⁵². Ez azért lényeges, mert az említés szintjén túlmenően a korábbi munkák nem elemezték a közigazgatástani és közigazgatási jogi összefüggéseket, a rendőrség (és a rendészet) ilyen meghatározottságát. Szamel professzor szerint a legfontosabb a törvényesség, amit semmi esetre sem szabad kizárólag formálisan értelmezni. Különösen lényeges az egyébként nehezen szabályozható intézkedések esetében az alapvető jogok tiszteletben tartásának elvárása. Elutasította a törvényesség és a célszerűség egymással való szembeállítását⁵³. A nyilvánosság elvét is érvényesíteni kell álláspontja szerint, mert annak segítségével lehet a rendőrségnek a hatalommal való vagy egyéb visszaéléseit megakadályozni. Az adatoknak a társadalomtól való elzárása csak a feltétlenül szükséges mértékben (például bűnül-

50 Diczig István: A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. Belügyi Szemle, 1989/5.

51 Kertész Imre: Rendőrség, Rendőrállam, Jogállam II. rész. Belügyi Szemle, 1989/11., 14–15. o.

52 Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990

53 Uo. 39–77. o.

dözési okokból) megengedhető. Ellenkező esetben nem tud érvényesülni a megfelelő ellenőrzés, ami pedig elengedhetetlen⁵⁴. Fontos tétel, hogy a fegyveres jelleg nem azonos a militarizáltsággal, az utóbbinak nincs helye a rendészet és a rendőrség területén. A katonai alá- és fölérendeltség, a teljes centralizáltság, a különleges büntetőjogi és fegyelmi felelősség elválasztja a rendőrséget a közigazgatás egészétől, holott ennek az ellenkezőjére volna szükség⁵⁵.

Amint arról szó volt, nem létezett olyan külföldi modell, amit minden további nélkül honosítani lehetett volna. Éppen ezért nagy segítséget jelentett a Team Consult nevű nemzetközi tanácsadó cég közreműködése, amelynek keretében 1990 elejétől kezdődően a magyar rendőrséget átvilágították, majd annak alapján az általuk hasonló projekteken szerzett tapasztalatokat is hasznosítva javaslatokat dolgoztak ki. Kétségtelen tény, hogy a vállalkozás a hatékonysági szempontokat helyezte előtérbe, de figyelemmel volt a demokratikus jogállamiság követelményeire is. Az ajánlások értelmében Magyarországnak többet kellett költenie a biztonság védelmére, meg kellett újítania a rendőrség személyi állományát, át kellett alakítania a szervezetet – az egységes struktúra megtartása mellett –, javítania kellett a testület és a lakosság viszonyát⁵⁶. Az átalakítás, sőt már a tervezés előfeltételeként jelölték meg a tanácsadók a reformra irányuló, pártoktól független politikai akaratot. Ezen túlmenően szükség volt a későbbi érintettek, tehát a változtatások végrehajtóinak az egyetértésére, a javaslatok elfogadására⁵⁷.

A szakemberek közül többen vallották, hogy a diktatórikus, bürokratikus hatalom elidegenedett, öntelt erőszakszervezetét csak radikális szervezeti és személyi átalakítással lehet egy más minőségű rendőrséggé átalakítani. Ezért, de a közbiztonsági problémák jelentős részének helyi jellege miatt is fontos kérdéssé vált a decentralizáció, azzal összefüggésben pedig a közbiztonságért viselendő önkormányzati felelősség intézményesítése.

Nagykátá és térsége politikai pártjai, tanácsi és rendőri vezetői például 1990. május 3-án nyílt levelet intéztek az Országgyűléshez azért, hogy törvényi felhatalmazás alapján láthassanak hozzá – kísérleti jelleggel – az önkormányzati rendőrség létrehozásához.

54 Uo. 77–88. o.

55 Uo. 91. o.

56 Team Consult: Ist-Analyse – Reorganisation der ungarischen Polizei. Team Consult, Austria, Wien, 1991, pp. 67–70.

57 Gerhard Gottlieb – Krözsel Károly – Bernhard Prestel: A magyar rendőrség reformja. Felix Verlag, Holzkirchen, 1998, 92. o.

A Hevesi Rendőrkapitányság az önkormányzattal együttműködve dolgozta ki az önkormányzati rendőrség kísérleti modelljét. Az anyag valójában nem kérdőjelezte meg a központi irányítás létjogosultságát, de a ténylegesen polgári típusú közbiztonság-védelem a szerzők (*dr. Francsics Ottó* kapitányságvezető és *dr. Hegedűs György* polgármester) szerint a helyi közösség és az azt elsődlegesen képviselő önkormányzat részéről nagyobb beleszólást tesz szükségessé a közbiztonság védelmének ügyébe. Az önkormányzatnak egyrészt hozzá kellene járulnia a rendőri működés feltételrendszerének a biztosításához, másrészt azzal összhangban előírhatná például, hogy egyes területeken sűrűbben kell járőrözni, jogosítványokat kapna a rendőri vezetők kinevezésével kapcsolatban, előírhatná a helyi címer használatát az egyenruhán és gépkocsikon, ellenőrizhetné a fegyelmi vizsgálatok lefolytatását⁵⁸.

Általánosan elmondható, hogy a decentralizációnak nagy támogatottsága volt mind szakmai körökben, mind pedig a társadalmi környezet részéről. Kétségtelenül voltak ellenzői, valamint olyanok is, akik egyszerűen idegenkedtek az említett történeti okokból valóban szokatlan szerep elvállalásától⁵⁹.

Az önkormányzati rendőrség létrehozásával kapcsolatos bizonytalanság, majd kormányzati ellenállás mellett sokáig vitathatatlan volt az irányítás és a törvény-előkészítés szintjén a demilitarizálás szükségessége. Az 1990-ben megalakult kormány belügyminisztere, *Horváth Balázs* igen határozottan fogalmazott: „*Minthogy ez a szigorúan hierarchizált felépítés nagyon megfelelt a népi demokratikus rendőrség ideológiai funkciójának, a rendszert habozás nélkül általánossá tették olyan területeken is, ahol a munka természete ellentmondott a katonai rendtartásnak. Így kapott rendfokozatot a minisztériumi hivatalnok, a bűnügyi nyomozó, az igazságügyi szakértő, vagy éppenséggel az üdülőgondnok.*”⁶⁰

A rendszerváltozás előtt és annak folyamatában kimunkált rendőrségi reformtervek, koncepciók lényegében három kérdésre próbáltak választ adni. Az egyik a kommunista rendőrség lényegi vonásainak a meghatározása, a másik a demokratikus és jogállami szervezet, valamint működés kritériumainak azonosítása, a harmadik pedig a kettő közötti átmenet követelményeinek megjelölése, feltéve a politikai rendszer megváltozását. Ez utóbbit illetően eltértek a kívánatos és lehetséges fejleményekre vonatkozó nézetek, de a változtatás igénye vitathatatlan volt a múlt század nyolcvanas éveinek a végétől.

58 Francsics Ottó – Hegedűs György: A Hevesi Rendőrkapitányság önkormányzati rendőrségi modellje. Kézirat, Heves, 1990

59 Bólyai János: Az önkormányzat-kutatás elsődleges tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 1990/5.

60 Horváth Balázs: A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 1990/10., 4. o.

A szocialista állam egységes volt, amelyben hatalmi ágakat sem lehetett megkülönböztetni, legfeljebb különböző funkciókról beszélhetünk. Ebből következően semmi akadály nem állt az eltérő feladatokat ellátó szervek közvetlen együttműködése előtt. A titkosszolgálatok, a közbiztonság védelmét szolgáló rendőri egységek, de még a katonaság is beletartozott abba a rendszerbe, amely döntően a politikai akarat érvényesítését segítette. A szervezeti érdekek mindazonáltal nem estek teljesen egybe, rivalizálás is volt a különböző fegyveres alakulatok között. A szükséges összhangot a pártirányítás teremtette meg részben a kormány útján, részben közvetlenül⁶¹.

Mindazonáltal a rendőri működés legitimálása, valamint az e téren is megmutatkozó hiányok pótlása érdekében a szocialista országokban is széles körben vonták be a lakosságot a közbiztonság védelmébe. Sajnálatos módon ez az állambiztonsági munkában is jelentkezett. A nyílt rendőri tevékenység területén az önkéntes rendőrség fenntartása volt a jellemző⁶², míg az állambiztonsági munkában és a bűnüldözésben is titkos együttműködés folyt a szolgálatok és a beszervezett hálózati személyek, valamint más segítők között.

Mindezzel együtt nem lehet azt mondani, hogy a szocialista rendszerben teljesen hiányoztak volna a közbiztonság védelmének a jogi alapjai és keretei. Különösen a büntető igazságszolgáltatás és az azt segítő rendőri tevékenység, mindenekelőtt a nyomozás feltételrendszere kapott meglehetősen szigorú normatív háttérrel. Ugyanez nem mondható el az operatív felderítésről, még kevésbé az állambiztonság védelméről. Az is igaz viszont, hogy az értelmezés révén a látszólag semleges tényállások, előírások, sőt: eljárások is politikai tartalmat kaptak.

Andrej Januarjevics Visinszkij például 1938-ban a szovjet állam- és jogtudomány kérdéseiről rendezett első szövetségi értekezleten kijelentette, hogy a büntetőjogban a részességről szóló tan helyes felfogását csak az adott korszak, az akkor folyó osztályharc jellegének és sajátosságainak megértéséből lehet kialakítani. Nem is rejtette véka alá, hogy az akkori eljárások politikai szükségleteinek megfelelően kell értelmezni a legáltalánosabb jogi fogalmakat is⁶³.

Összességében elmondható, hogy az állampárt által irányított rendőrség modellje kapcsán már a rendszerváltozás előtt felvetődött a lényegi átalakítás szükségessége. A törvények uralmának megteremtése mellett a kívülről (akár

61 Nancy Travis Wolfe: *Policing a Socialist Society: The German Democratic Republic*. Greenwood Press, New York–Westport Ct.–London, 1992, pp. 24–26.

62 Bajáki Veronika: i. m.

63 Andrej Januarjevics Visinszkij: *A szovjet állam- és jogtudomány kérdései*. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, Budapest, 1950, 73. o.

a Belügyminisztériumból) történő beavatkozások korlátozása (depolitizálás), a demilitarizálás, valamint a decentralizáció céljai fogalmazódtak meg szakmai körökben. Az nem cáfolja ezeknek az elképzeléseknek a helyességét, hogy a későbbiekben más szempontok kerültek előtérbe. Úgy is lehet fogalmazni, hogy egyik cél sem valósult meg teljesen, bár a legfontosabb: a jognak való alávetettség terén történtek említést érdemlő lépések, ilyen mindekelőtt a rendőrségre vonatkozó 1994. évi XXXIV. törvény megalkotása. A rendészet és azon belül a rendőri tevékenység kutatása, a korszerűsítésre irányuló törekvések elméleti megalapozását szolgáló tudásanyag jelentősen gazdagodott a rendszerváltozás óta. Verebélyi Imrének és munkatársainak, valamint a jogállami rendészet kialakításán dolgozó többi szakembernek a munkássága azonban igen értékes, megkerülhetetlen forrás mind az elmélet, mind pedig a közigazgatási politika számára.

A mondottak szerint nincs olyan modell, amely az alkotmányos demokráciák mindegyikében, vagy akár csak azok döntő többségében uralkodónak volna mondható. Ez igaz a szervezetre, az irányításra és a szabályozásra is. A jelzett céloknak megfelelő átalakítás előkészítése során nyilvánvalóan figyelemmel kellett lenni azokra az egyidejű folyamatokra, amelyek a fejlett országokban mentek végbe. Annál inkább, mivel azok trendje alapvetően egybevágott a posztkommunista fejlődés szükségleteivel. Általánosságban el lehet mondani, hogy a közintézmények átalakítása az utóbbi évtizedekben a hierarchikus mechanizmusoktól egy olyan vegyes rendszer irányába haladt, amelyben a korábbi struktúra lényeges elemei megmaradnak, miközben piaci és koordinatív működési formák lépnek be⁶⁴, amelyek a demokrácia előrehaladását szolgálják amellyel, hogy a korábbinál nagyobb hatékonyságot nyújtanak. Az is nyilvánvaló volt, hogy a változtatások csak akkor érik el a céljukat, ha valóban megrázkódtatják a szervezetet, ellenkező esetben lehetséges, hogy a tehetetlenségi nyomatók, valamint a meglévő pozíciók és érdekek védelme megakadályozza a reformtörekvések érvényesülését. Célszerűnek mutatkozott tehát a strukturális, a személyi, valamint a normatív feltételrendszer egyidejű, radikális változtatása. Ez kétségtelenül veszélyeket is hordozott, hiszen a „megsértett szervezet” az információs monopóliuma birtokában könnyen teremthetett volna olyan helyzetet, amelyben az emberek a közbiztonság látványos romlását a korábbi intézmények „szétverésével” (ezt a kifejezést igen gyakran használták a megszüntetett szervek, szervezetek, illetve azok érdekeinek a képviselői a rendszerváltozás után) kapcsolják össze.

⁶⁴ Jenei György: A közintézményi reformok szemléleti háttere és fejlődési pályái az ezredfordulón. *Közgazdaság*, 2006/1., 91. o.

A nyolcvanas évek végén a minisztériumban megkezdődött a rendőrségről, valamint az állambiztonságról szóló – külön – törvények előkészítése. 1989. október 20-ra elkészült a rendőrségre vonatkozó törvény koncepciója. A szabályozási elvek kifejezetten rögzítették, hogy a rendőrséget valójában az MSZMP irányította. A minisztériumi anyag felismerte a változtatás szükségességét, de azt részben olyan okokkal magyarázta, amelyek csökkenthetők volna az akkori – már korábban is hivatalban lévő – rendőri vezetés felelősségét. Utalás történt például a jogalkotás rendjét szabályozó 1987. évi XI. törvényre. Ellentétben az anyag bevezetőjének a megállapításával azonban az alapjogok törvényi szabályozásának a követelménye nem ebben vetődött fel, hanem az már az 1972-ben módosított alkotmányból következett. Ugyancsak „csúsztatás” az ENSZ-nek a rendfenntartó erők tagjait érintő iránymutatására mint új körülményre hivatkozás, hiszen azt a világszervezet közgyűlése 1979. december 17-én fogadta el.

A koncepció olyan államigazgatási szervként határozta meg a rendőrséget, amely a közrend és közbiztonság védelmét látja el. Az említett értékekre utaló határozatlan jogfogalmak a tervezet szerint együttesen a társadalmi együttélés jogilag meghatározott rendjét jelentik. A fegyveres testületi jelleg annyiban módosulhatott volna az anyag alapján, hogy az állomány egy része hivatalnokként dolgozhatott volna a fegyver viselésére való jogosultság rögzítése mellett. A kormány felügyeleti funkciót látott volna el általános irányítási eszközök (normatív szabályozás) használata mellett. Belső utasítást és különösen egyedi ügyekre szóló parancsot azonban kizárólag az országos rendőrfőkapitány vezetése alatt működő szervezet keretében lehetett volna kiadni. A külső ellenőrzést az Országgyűlés, a kormány, valamint hatáskörén belül az ügyészség végezte volna. Az anyag nem zárta ki a helyi rendőrségek önkormányzati irányításának a lehetőségét, de arra vonatkozóan – ellentétben a centrális irányítás alatt álló szervezet verziójával – nem tartalmazott részletes leírást.

A koncepció a pártokról szóló törvényre bízta volna a politikai szervezetek működésének lehetővé tételét, illetve tiltását a rendőrségnél. Egyértelműen indokoltnak tartotta volna viszont, hogy a rendőrök bármely törvényesen működő párt vagy szervezet tagjai lehessenek, de azokban a hivatásukkal összefüggő tevékenységet ne folytathassanak.

Az anyag a rendőrség feladatai közé szükségesnek tartotta felvenni a személyiségi jogok és szabadságjogok védelmezését, azok gyakorlásának az elősegítését, a szociális, személyi vagy más okból rászoruló személyek segítségét, az emberek és közösségek törvényes jogai érvényesítésének a támogatását.

A tervezet részletes, de azonnali döntést lehetővé tévő egyértelmű szabályozást irányzott elő az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazására.

Az állambiztonsági apparátusra vonatkozóan a szabályozási elvek azt tartalmazták, hogy a szolgálat a rendőrségtől elkülönült fegyveres testület legyen, amely nem folytatna büntetőeljárást, és nem alkalmazna kényszerítő eszközöket. A szervezetre külön törvény lett volna irányadó, amelyben szükséges lett volna rögzíteni a titkos eszközök alkalmazásának a garanciális szabályait, feltételeit is.

Az 1989. november 7-én megtartott miniszteri értekezleten döntés született a kodifikációs munkálatok megkezdéséről. A következő hónapban elkészült a szabályozási elvekről szóló minisztertanácsi előterjesztés. Az anyag leszögezte, hogy a jogi és politikai szempontból egyaránt tarthatatlan helyzet miatt új alapokra kell helyezni a Belügyminisztériumnak más szervekhez, valamint az állampolgárokhoz való viszonyát. Megerősítette a koncepció a szolgálatok operatív önállóságának a követelményét, valamint a magas szintű szabályozás szükségességét. Az állambiztonsági szervek, illetve azok tagjai a mondottaknak megfelelően hatósági jogkört nem gyakoroltak volna, emellett a fegyveres jelleg (egyenruha, rendfokozat) helyett csupán az önvédelmi fegyver viselésére vonatkozó jogosultság maradt volna meg. A rendőrséget érintően a jogi keretek meghatározásán túlmenően felmerült az önkormányzati irányítás eshetősége, amit lehetőségként nyitva hagyott az anyag.

A koncepció alapján folytatódott a törvények előkészítése. Tekintettel a demokratikus szabályozással kapcsolatos tapasztalatok hiányára, a kodifikátorok széles körben kívántak támaszkodni a fejlett országok jogára és gyakorlatára, valamint a tudomány művelőinek a véleményére is.

1990 novemberében publikálta a Belügyminisztérium a rendőrségről szóló törvény államigazgatási koordinációra küldött és azon túlmenően is széles körű – tudományos és társadalmi – vitára bocsátott tervezetét. Az anyag alapelvein rögzítette az emberi jogok tiszteletben tartásának a kötelezettségét, a szükségesség és arányosság elvének alkalmazását az alapjogokat korlátozó intézkedések végrehajtásakor. Megkövetelte volna a törvény a rendőrség őrizetében lévő személyek emberhez méltó elhelyezését, ellátásukat, valamint az egészségük védelméről történő gondoskodást. A tervezet szerint a rendőrségre vonatkozó jogszabályokat az ENSZ és az Európa Tanács keretében elfogadott normákkal és ajánlásokkal összhangban kell értelmezni. Az anyag az akkori politikai döntésnek megfelelően a központosított rendőrségi szervezet megtartását irányozta elő. A kormány a rendőrséget a belügyminiszter útján irányította volna, de államigazgatási hatósági vagy a büntetőeljárás körébe tartozó ügyben egyedi utasítás kiadása nem lett volna lehetséges. A helyi önkormányzatok véleményezési jogokat kaptak volna, emellett rendeletben felada-

tokat határozhattak volna meg a helyi rendőrség számára. Közvetlenül, vagy az általuk létrehozott szervek útján ellenőrizhették volna az illetékességi területükön szolgálatot teljesítő rendőrök elleni panaszok kivizsgálását. Az alapjogokat sértő vagy korlátozó rendőri intézkedéssel szemben jogorvoslatnak, végső soron bírósági eljárás kezdeményezésének lett volna helye.

A rendőrségi törvény előkészítésével párhuzamosan folyt a Belügyminisztériumban a demokratikus önkormányzati rendszer követelményeinek és szabályozásának a kidolgozása. A két folyamat értelemszerűen kapcsolódott egymáshoz, hiszen a mondottak szerint az önkormányzati rendőrség 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 6. számában (657–663. o.). 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.

A rendszerváltozás utáni fejlemények

Meg kell állapítani, hogy a határozott reformelképzelések a politikai rendszerváltozás után nem valósultak meg. Magyarországon, de a volt szocialista tábor többi országában is felismerhető volt az átalakítás ellentmondásossága, lassúsága. Még az egyes téren radikálisabb lépéseket végrehajtó rendszerekben is maradtak, illetve keletkeztek a demokratikus átalakítást akadályozó problémák. Ennek egyik oka *Arie Bloed* szerint az átfogó stratégia hiánya⁶⁵.

⁶⁵ Arie Bloed: The Slow Process of Police Reform in Central and Eastern Europe: Some Lessons Learned. In: Niels Uildriks (ed.): *Police Reform and Human Rights: Opportunities and Impediments in Post-Communist Countries*. Intersentia, Antwerpen–Oxford, 2005, pp. 33–36.

A politikai környezet átalakulása természetesen új közegbe helyezte a szervezetet, a közbiztonság védelmének intézményi alrendszere azonban radikális változásokon nem ment keresztül. Amint arról szó volt, a központosított struktúra lebontásáról a Magyar Demokrata Fórum és koalíciós partnerei által vezetett kormány kezdettől letett. Megjegyzendő, hogy fontos vezető pozíciókban a vezetők is megmaradtak, a végrehajtó állomány lecserélésének a gondolata pedig fel sem merült.

Az 1990 novemberében közzétett és a beérkezett észrevételek alapján átdolgozott szövegtervezetet miniszteri értekezlet tárgyalta 1991. február 23-án, majd az átkerült a BM törvényelőkészítő főosztályára. Időközben azonban elkészült egy alternatív tervezet is az ORFK részéről, amit az 1991. július 19-i miniszteri értekezleten vitatták meg. Olyan döntés született, hogy ez a rendőrség részéről készített anyag lesz a további előkészítő munka alapja⁶⁶. A végül 1994-ben elfogadott törvény (1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről) kivette a rendőri munkát a közigazgatás rendszeréből. A Legfelsőbb Bíróság azonban 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.

Az alaptörvényi értékek, különösen az alapjogok tiszteletben tartása és védelme természetesen a rendőrség vonatkozásában is követelmény, hiszen az az állam elsőrendű kötelessége. A jogszabálysértő utasítást azonban a rendőrnek végre kell hajtania, ha azzal bűncselekményt nem valósít meg.

A centralizáció megőrzését a rendszerváltozás időszakában azzal indokolták, hogy így lehet a szervezet egységét fenntartani, ezzel szolgálva a jogegyenlőség és a jogbiztonság megvalósulását, egyben növelve a korrupció elleni fellépés esélyeit is. Azóta viszont igen sok olyan szervezet kapott létjogosultságot – központi és helyi szinten egyaránt –, amely ténylegesen megbontja a rendőrségre vonatkozó 1994-es törvény megalkotásakor nagy hangsúlyt kapó egységet. Már országos szinten is három rendőrség (az általános hatáskörű, a terrorelhárító, valamint a megbízhatósági vizsgálatokat végző) testület működik eltérő irányítással és nem lényegtelen kérdésekben különböző normatív alapokon.

⁶⁶ Bacskó János: A rendőrségi törvény készítésének egyes kérdéseiről. Kézirat, Budapest, 1994, 2. o.

Az átalakításra irányuló kezdeményezések lényeges eleme volt a rendőrség demilitarizálása. Ahogyan arra Szamel professzor is rámutatott: a fegyveres jelleg nem azonos a katonai szervezethez, a hadseregre jellemző szervezési és vezetési elvek érvényesülésével. Az 1996-ban elfogadott szolgálati törvény (1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról) azonban a korábbi elképzelésekkel ellentétben abból indult ki, hogy a katonaság és a rendőrség, valamint más rendvédelmi szervek belső irányítási és vezetési, valamint személyügyi viszonyai tekintetében alapvetően ugyanolyan normákat kell alkotni és érvényesíteni. Más kérdés, hogy a honvédség a későbbiekben kikerült a törvény hatálya alól, így ma a militáris struktúra és követelményrendszer úgy van jelen a közbiztonság védelmére hivatott intézményekben, hogy az indokul szolgáló egységes kezelés megszűnt.

A depolitizálás a rendszerváltozás időszakában azt a célt szolgálta, hogy a rendőrség ne legyen felhasználható pártok érdekeinek az érvényesítésére. Mivel pedig a centralizált szervezet döntően a belügyminiszter révén állt kapcsolatban az államapparátus más intézményeivel, fontos kérdés volt az értelemszerűen párthoz vagy pártokhoz kötődő kormánytag és a rendőri operatív működés közötti viszony korlátok közé szorítása. Még az általános törvényi szabályozás bevezetése előtt az 1990. évi XXII. (deregulációs) törvény 22. §-a úgy rendelkezett, hogy a rendőrséget a belügyminiszter jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei útján irányítja és ellenőrzi. Másképpen fogalmazva: az egyedi ügyekben való közvetlen irányítási beavatkozás lehetősége ki volt zárva. A későbbiekben azonban ezt a megszorítást feloldotta a jogalkotó. Az 1994. évi XXXIV. törvény 5. §-ának (2) és (3) bekezdése már csupán annyi korlátot szabott, hogy a belügyminiszter az irányítói jogkörében adott utasítással a rendőrség hatáskörébe tartozó ügyet nem vonhatott el, hatáskörének gyakorlását nem akadályozhatta, az utasítást pedig az országos rendőrfőkapitány útján kellett közölnie. A jelenleg hatályos törvényszöveg [5. § j) pont] pedig azt tartalmazza, hogy a miniszter törvény eltérő rendelkezése hiányában egyedi utasítást adhat ki feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására. Természetesen mindezek mellett fontos garancia a rendőrök párttagságának a tilalma, általában a politikai tevékenységre vonatkozó korlátozások, amelyek mindenekelőtt az átmenet időszakában voltak indokoltak (lásd például: az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozatát a *Rekvényi kontra Magyarország-ügyben*, 25390/94. sz. kérelem, 1999. május 20-i ítélet).

Kétségtelenül vannak olyan fejlemények is, amelyek az előbbi reformtörekvések szellemében erősítik a rendőrség alaptörvényi meghatározottságát,

társadalmi kontrollját. Ilyen például a 2008-ban intézményesített Független Rendészeti Panasztestület, amely a külső ellenőrzés igen fontos fórumaként működik az intézkedésekkel vagy kényszerítőeszköz-alkalmazással kapcsolatos panaszok kivizsgálásában. Az intézmény egyelőre érdemi döntési hatáskör nélkül és korlátozott jogosítványokkal fejt ki a tevékenységét, de ahogyan a mintául szolgáló angol példa mutatja: a továbbiakban van lehetőség a jogosítványok kiterjesztésére. Megjegyzendő, hogy a testület az után és egyebek mellett nyilvánvalóan annak hatására jött létre, hogy 2006 őszén a közbiztonságot súlyosan veszélyeztető, sőt: sértő helyzet alakult ki Budapesten. A Magyar Televízió székházának a tüntetők általi elfoglalása, majd az október 23-i rendőri túlkapások ismét a testület helyzetének a problémáira irányították a figyelmet. A Független Rendészeti Panasztestület az egyik legfontosabb garancia a visszaélések kivizsgálására és a jogorvoslat érvényesítésére.

Összefoglalóan azt lehet mondani, hogy a múlt század nyolcvanas éveinek második felétől kezdve a mai napig felhalmozódott az a tudásanyag, amely az alkotmányos szabályozáshoz és a rendészeti jognak, továbbá a rendőri tevékenységnek a jogállami keretekbe illesztéséhez szükséges. Nyilvánvalóan nem volt, és nincs is teljes egyetértés a kutatók között, de a rendszerváltozás időszakáig követett módszer, nevezetesen a kérdések széles körben történő alapos megvitatása, mindenképpen példaértékű. Sajnálatos módon a kilencvenes évek elejétől kezdődően nem csupán a magas szintű elméleti felkészültségű szakemberek távoztak a Belügyminisztériumból, hanem a jogalkotás előkészítésének a leírt módja is inkább a XX. század második felének magyar hagyományait viszi tovább, semmint a rendszerváltozás körüli rövid „kegyelmi időszak” radikálisabb reformelképzeléseit. Azt pedig, hogy az 1990–1991-es évek ugrásszerű bűnözésemelkedése mennyiben indokolta a reform visszafogását, a történészek dolga lesz felkutatni, mint ahogy azt is, hogy a bűnözés stabilizálódása után miért nem folytatódhatott a reform.

IRODALOM

Arendt, Hannah: A totalitarizmus gyökerei. Európa Kiadó, Budapest, 1992

Ádám Antal: A szabadságjogok alkotmányos szabályozása. In: Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1986, 1–69. o.

Babus László (szerk.): A közösségi rendőrség – valóság vagy utópia? Budapesti Rendőr Szakközépiskola, Budapest, 1997

Bacskó János: A rendőrségi törvény készítésének egyes kérdéseiről. Kézirat, Budapest, 1994

- Bajáki Veronika:** Tanács és közrendvédelem. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966
- Bloed, Arie:** The Slow Process of Police Reform in Central and Eastern Europe: Some Lessons Learned. In: **Uildriks, Niels (ed.):** Police Reform and Human Rights: Opportunities and Impediments in Post-Communist Countries. Intersentia, Antwerpen–Oxford, 2005, pp. 33–42.
- Bólyai János:** Az önkormányzat-kutatás elsődleges tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 1990/5.
- Concha Győző:** A rendőrség természete és állása szabad államban. In: Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző igazgató és tiszteleti tagnak összegyűjtött értekezései és bírálatai. II. kötet. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1935, 68–93. o.
- Diczig István:** A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. *Belügyi Szemle*, 1989/5.
- Fábiánné Kiss Erzsébet:** Az országos rendőrség ügye az 1848–49-i szabadságharc alatt. *Levéltári Közlemények*, 1974, 44–45. évf.
- Finszter Géza:** A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, 1990/6.
- Franciscs Ottó – Hegedűs György:** A Hevesi Rendőrkapitányság önkormányzati rendőrségi modellje. Kézirat, Heves, 1990
- Friedmann, Robert R.:** Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects. St. Martin's Press, New York, 1992
- Gottlieb, Gerhard – Krőszel Károly – Prestel, Bernhard:** A magyar rendőrség reformja. Felix Verlag, Holzkirchen, 1998
- Greene, Jack R.:** Policing Through Human Rights. *Ideas in American Policing*, no. 13, 2010
- Grünwald Béla:** Közigazgatásunk és a szabadság. Ráth Mór kiadása, Budapest, 1876
- High Commissioner for Human Rights: Human Rights and Law Enforcement. United Nations, New York–Genf, 1997
- Horváth Balázs:** A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 1990/10.
- Jenei György:** A közintézményi reformok szemléleti háttere és fejlődési pályái az ezredfordulón. *Köz-Gazdaság*, 2006/1.
- Karvasy Ágost:** A közrendészeti tudomány és a kulturpolitika. 3., átdolgozott kiadás. Athenaeum, Pest, 1870
- Kertész Imre:** Rendőrség, Rendőrállam, Jogállam II. rész. *Belügyi Szemle*, 1989/11.
- Magyar Elemér:** Bűnüldözők, bűnüldözöttek. *Beszélő*, 1989/27.
- Magyar Zoltán:** Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942
- Marenin, Otwin:** Changing Police, Policing Change: Towards More Questions. In: **Marenin, Otwin (ed.):** Policing Change, Changing Police. Garland Publishing, New York–London, 2006, pp. 309–330.
- Marenin, Otwin:** Policing Change, Changing Police: Some Thematic Questions. In: **Marenin, Otwin (ed.):** i. m. 3–22. o.
- Pajcsics József – Finszter Géza:** Az állambiztonsági tevékenység alkotmányos szabályozása. *Magyar Jog*, 1990/1.

- Petrovics László:** Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. Pannonia Könyvnyomda és Kiadó, Budapest, 1884
- Pichler Nándor:** Nézetek a rendőrségről általában és különösen a fővárosi rendőrségről. Stolp Károly Bizománya, Budapest, 1876
- Révész Béla:** A „Duna-Gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, Tomus LXVIII, Fasc. 19., 2006
- Shelley, Louise:** Policing Soviet Society: The Evolution of State Control. Routledge, New York–London, 1995
- Shelley, Louise:** Post-Soviet Policing: An Historical Perspective. In: **Marenin, Otwin (ed.):** i. m. 205–221. o.
- Skolnick, Jerome H.:** Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society. 2nd ed. Wiley and Sons, New York, 1975
- Somogyvári István:** Húsz éves a köztársasági alkotmány. *Közjogi Szemle*, 2009/3.
- Szabályozási elvek: Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1989
- Szamel Lajos:** A rendészeti igazgatás. In: **Berényi Sándor – Martonyi János – Szamel Lajos – Szatmári Lajos:** Magyar államigazgatási jog – Különös rész. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972, 253–263. o.
- Szamel Lajos:** A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990
- Szikinger, István:** Community Policing in Hungary – Perspectives and Realities. In: **Dölling, Dieter – Feltes, Thomas:** Community Policing. Felix Verlag, Holzkirchen, 1993, pp. 199–205.
- Szikinger István:** Az állampolgári kötelezettségek alkotmányos szabályozása. In: Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1986, 1–66. o.
- Szikinger István:** Az alkotmányjog és a rendőrhatalom kényszerintézkedések. *Belügyi Szemle*, 1986/7.
- Szikinger István:** Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, 1988/7.
- Szikinger István:** A rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjai. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1989
- Team Consult:** Ist-Analyse – Reorganisation der ungarischen Polizei. Team Consult, Austria, Wien, 1991
- Tomcsányi Móric:** Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1929
- Tóth József:** A rendészeti ténykedés alakjai különös tekintettel a közigazgatási aktusokra. Egri Érseki Jogakadémia, Szent János Nyomda, Eger, 1939
- Verebélyi Imre:** A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle*, 1989/5.
- Visinszkij, Andrej Januarjevics:** A szovjet állam- és jogtudomány kérdései. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, Budapest, 1950
- Wolfe, Nancy Travis:** Policing a Socialist Society: The German Democratic Republic. Greenwood Press, New York–Westport Ct.–London, 1992