



**MTA Law Working Papers
2014/48**

**A rendőrségre és a
titkosszolgálatokra vonatkozó
szabályozás változásai 2010-től
napjainkig**

Szikinger István

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Szikinger István:* A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai 2010-től napjainkig

1. A legfontosabb tartalmi változásokról.

A rendőrségre és a nemzetbiztonság védelmére vonatkozó szabályozás 2010. előtt és után is kétharmados többséget igényelt. A köztársasági alkotmány 1949. évi XX. törvény 40/A. §-ának közvetlenül az Alaptörvény elfogadása előtt hatályban volt szövege szerint: „*A Rendőrségről, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásáról, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges*”. Maga az Alaptörvény lényegében ugyanezt mondta ki némileg pontosítva [46. cikk (6) bek.]: „*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*”.

a.) rendőrséget érintő fontosabb változásokról

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt (a továbbiakban: rendőrségi törvény) 2010-ben először még a választások előtt módosították, a változtatások a Vízuminformációs Rendszerrel függték össze (2010. évi XL. törvény). Az emberek és a közhatalom viszonyában jelentős volt annak rögzítése (rendőrségi törvény 46/B §, hogy leplezett figyelést lehet elrendelni arra a személyre vonatkozóan, akiről megalapozottan feltehető, hogy az Európai Unióval, illetőleg a schengeni rendszerrel folytatott bűnügyi együttműködés keretében releváns bűncselekményt fog elkövetni. Megjegyzendő, hogy a deliktumok köre igen széles, az távolról sem korlátozódik a kiemelkedően veszélyes, súlyos megítélésű magatartásokra (például az egyszerű csalás is beletartozik). A szabályozás a Schengeni Információs Rendszerben való jelzés-elhelyezéssel függ össze, azonban messze túlmutat ezen a technikai ügyön [a jelenlegi szöveget a 2012. évi CLXXXI. törvény 48. § (4) állapította meg]. Hozzá kell tenni: a rendőrségi törvény kezdettől fogva megengedte a titkos információgyűjtés eszköztárának megelőzési célú alkalmazását [63 § (1) bek.], valójában tehát nem új elvi megközelítésről van szó, de a schengeni rendszer követelményei miatt nyilvánvalóan nőtt a dolog gyakorlati jelentősége. A dolog természeténél fogva az ilyen megfigyelésről információ nem adható [rendőrségi törvény 46/C. § (2) bek.].

A közbiztonság javítása érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXXVI. törvény az újonnan megalakult Kormány ígéreteinek megfelelően mindenekelőtt a kisebb értékre elkövetett, de az emberek (tulajdonosok) biztonságát, akár megélhetését is súlyosan érintő lopások elleni fellépés hatékonyságát kívánta javítani. Ennek érdekében a

* Ügyvéd.

törvényhozás szigorította a szabálysértések szankciórendszerét, a felderítést pedig a rendőrség hatáskörébe utalta. A felelős miniszternek az akkori módosítás értelmében (17. §) egyebek mellett még a fegyveres bűnözők elfogásáról is gondoskodnia kellett, ami egyébként nyilvánvalóan a Terrorelhárítási Központ létrehozásával magyarázható.

A korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény egyebek mellett a rendőrségnél is megváltoztatta a karkedvezményes nyugdíjazás rendjét, a korábban megállapított ellátásokat járandósággá alakítva át.

A 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az iskolakerülés elleni fellépés lehetőségéről rendelkezett. Az előbbiekre vonatkozóan a jogalkotó megpróbált egységes szabályozást adni a biztonság védelme érdekében tevékenykedő, de a rendőrség állományába nem tartozó közegeknek. Fontos rendelkezés az önkormányzati rendészeti szerv létesítésére és működtetésére vonatkozó szakasz (3. §), valamint ahhoz kapcsolódóan a segédfelügyelő tisztségének intézményesítése (4.§). Az önkormányzati rendészet keretében mindenképp a korábban is alkalmazott személyek (természetvédelmi őr, közterület-felügyelő, stb.) tevékenykedhetnek, új elem az igen korlátozott hatáskörű segédfelügyelői státus rendszeresítése. Ugyanez a törvény tette lehetővé az iskolakerülés elleni rendőri fellépést. A ma hatályos szöveg szerint (rendőrségi törvény, 34/A.§): *„A rendőr - a nevelési-oktatási intézménnyel történt előzetes egyeztetést követően - a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérelheti azt a 14. életévét be nem töltött tanulót, aki a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett kötelező foglalkozástól nagykorú kíséréte nélkül úgy marad távol, hogy a távolmaradását nem tudja hitelt érdemlően igazolni”.*

A 2012. évi CCXXIII. törvény módosította a rendőrség feladatainak a meghatározását. A ma is hatályos szöveg (rendőrségi törvény, 1. § (1) bek.) szerint: *„A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése”.* Az indokolás szerint a módosításra azért volt szükség, hogy a vagyon-visszaszerzési hatóság a rendőrség részeként tevékenykedhessen, és ennek keretében titkos információgyűjtést is végezhesen, továbbá hogy a bíróság ügydöntő határozatának jogerőre emelkedését követően folytatott eljárásában bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést tudjon folytatni.

Szervezeti oldalról igen jelentős változásnak tekinthető, hogy **megszűnt a magyar állami rendőrség szervezeti egysége.** A 2010. évi CXLVII. törvény kimondta, hogy a rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.

A másik, az előbbivel szorosan összefüggő változás **a miniszter irányítási jogainak az erősítése.** A rendszerváltás időszakát megelőzően, majd annak megvalósítása során a rendőrség depolitizálása egyik fontos eszköztétek tekintették az operatív vezetői, illetőleg az elvi irányítói feladatok szétválasztását. Az előbbi az országos főkapitány, az utóbbi pedig a

miniszter, illetőleg minisztérium dolga lett volna. Az 1990. évi XXII. törvény ennek megfelelően csak a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei révén engedte meg a rendőri munkába való miniszteri beleszólást, vagyis a direkt utasítás adására nem volt lehetőség. A későbbiekben oldották ezt a szigorú tilalmat, de a belügyi tárca beavatkozása feltételekhez kötődött. A rendőrségi törvény szerint a miniszter az utasításával rendőrségi hatáskörbe tartozó ügyet nem vonhat el, a testület hatáskörének a gyakorlását nem akadályozhatja, egyedi utasítás kiadására pedig csupán az országos rendőrfőkapitány útján volt lehetőség [5. § (2) – (3) bek.]. A jelenlegi szabályozás szerint: [5. § j. pont] a miniszter törvény eltérő rendelkezése hiányában egyedi utasítást adhat ki feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására. Kifejezetten eltérő rendelkezés a törvényekben nincs.

A nemzetbiztonságról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: nemzetbiztonsági törvény) 11. §-a (2) bekezdésének (3) és (4) bekezdése értelmében a miniszter az irányító jogkörében adott utasításával a főigazgatók hatáskörébe tartozó ügyet nem vonhat el, hatáskörük gyakorlását nem akadályozhatja. A tárca vezetője a nemzetbiztonsági szolgálatok részére egyedi utasítást a főigazgatók útján adhat, a hatósági jogkör alapján eljáró nemzetbiztonsági szolgálatoknak a döntés tartalmára vonatkozó utasítást nem adhat. Tekintettel arra, hogy az itt hivatkozott korlátok a belügyminiszter jogosítványait is érintik, csak arra a következtetésre lehet jutni, hogy a rendőrségre ezek a megszorítások nem irányadók. Megjegyzendő, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok hatósági jogkört csak szűk körben gyakorolnak, míg a rendőrségre ennek az ellenkezője igaz.

b.) a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő fontosabb változásokról

A nemzetbiztonsági törvénynek az irányítással összefüggő módosítását jelentette a 10. § (2) bekezdésének a hatályon kívül helyezése [2010. évi XLII. törvény 3. § (4) bek.]. Ez kizárta, hogy a belügyminiszter (a rendészetért felelős miniszter), a honvédelemért, illetőleg az igazságügyért felelős miniszter legyen a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítója.

A 2010. évi CXLVII. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatban rögzítette, hogy saját állományuk tekintetében ellátják a belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzési feladatokat, az Információs Hivatal a kifogástalan életvitel ellenőrzését is. Az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tekintetében ugyanezeket a teendőket a törvény a Nemzeti Védelmi Szolgálat hatáskörébe utalta. A törvény 39. §-a módosította a célhoz kötöttség elvének az érvényesülését. Az elrendelés céljától eltérően fel lehet használni azokat az adatokat, amelyek bűncselekményi törvényi tényállás megvalósítására utalnak. A korábbi szöveg szerint erre csak akkor volt lehetőség, ha a bűncselekmény hivatalból volt üldözendő. Új elem, hogy lehetővé vált – külső engedély alapján - a számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatok megismerése és azok tartalmának technikai eszközzel rögzítése és felhasználása (40. §). A Nemzetbiztonsági Szakszolgálatra vonatkozó szabályozás változásai az új struktúrából következnek. Némileg változtak a szabályok a nemzetbiztonsági ellenőrzésre vonatkozóan is. Új elem, hogy a tájékoztatást követően az érintett a miniszternél panasszal élhet, azonban az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához már nem fordulhat.

A 2011. évi CLXXI. törvény a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásáról rendelkezett: a továbbiakban mind a hírszerzési, mind pedig az elhárítási teendőket a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat látja el. Említést érdemel a „nemzetbiztonsági érdek” fogalmának átalakítása (2011. évi CCVII. törvény, 28. §). A szuverenitás és az alkotmányos rend értékeit a törvény szövegében a függetlenség és a törvényes rend váltotta fel.

A 2012. évi XCVI. törvény az Információs Hivatal miniszterelnöki irányítását tette lehetővé. A Schengeni Információs Rendszerrel kapcsolatban a 2012. évi CLXXXI. törvény 49. §-ának (1) bekezdése alapján a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés elhelyezését kezdeményezhetik a rendőrségnél, ha a birtokukba került adatok alapján Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése érdekében az szükségessé válik. Megjegyzendő, hogy a törvényben is hivatkozott rendelkezés [2007. június 12-i 2007/533/IB tanácsi határozat 36. cikk (3) bekezdése] ennél szűkebb körben, a nemzetbiztonságát fenyegető súlyos fenyegetés esetében van lehetőség az ilyen kezdeményezésre.

A 2012. évi CCXXI. törvény az új Btk-val kapcsolatos módosításokat tartalmazza a nemzetbiztonsági felderítés, valamint információgyűjtés terén.

A 2013. évi LXXV. törvény a nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés szabályozásában hozott változásokat. A jogszabály 2. §-a kimondta: az Alkotmányvédelmi Hivatal *„ellátja a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelmének feladatait, illetve elvégzi - a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, valamint az Információs Hivatal hatáskörébe tartozó személyek kivételével - a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek nemzetbiztonsági ellenőrzésének feladatait”*. A 4. § értelmében a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat ellátja az objektumai műveleti védelmének és személyi állománya, valamint a hatáskörébe tartozó más személyek nemzetbiztonsági ellenőrzésének feladatait.

2. A változtatások deklarált és valódi céljai

A legáltalánosabb célokat a Nemzeti Együttműködés Programjából, vagyis a 2010-es kormányprogramból olvashatjuk ki. A dokumentum rögzítette, hogy a korábbi ciklusokban a közhatalom törvénytelen erőszakot alkalmazott, az állampolgári jogok korlátozásával pedig a jogok és kötelezettségek egyensúlyának hiánya alakult ki. Kiinduló helyzetnek tekinti a program, hogy az emberek azt tapasztalják: a szabadság rend nélkül káoszt és félelmet szül. A korábbi kormányok a bűnözők, az elkövetők jogait helyezték előtérbe az áldozatok védelme rovására. Ezért olyan jogi szabályozásra volt szükség – és ez a rendőrségre vonatkozóan is deklarálta a program -, amelyben megfordul ez az értékrend.

A magyar rendőrség egységének a megbontásával kapcsolatban kevés érv hangzott el. Az egyes rendészeti tárgyú és azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló T/1426. számú javaslat általános indokolása szerint *„A hatékony állami, kormányzati működés, a polgároknak nyújtott szolgáltatások szakmai színvonalának további javítása csak az állam működési viszonyrendszerének új alapokra helyezésével érhető el”*. A javaslat azonban adós

marad az említett célok és az új működési viszonyrendszer (?) közötti összefüggések feltárásával. Egyértelműen megfogalmazódott: az egységes rendőrség koncepciójával azért szakított a jogalkotó, hogy rendőrségi szervként jöhessen létre a Terrorelhárítási Központ, valamint a megbízhatósági vizsgálatokat végző Nemzeti Védelmi Szolgálat. Az utóbbi szervezet elkülönülése a közbiztonság védelmére általában hivatott apparátustól érthető.

A deklarált célok megismerhetők a Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozatával elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégiából. Valójában magától értetődő célokat fogalmaz meg az anyag. Ami a változtatásokkal összefüggésbe hozható, az az állami intézményrendszer összehangolt munkájára és a rendelkezésre álló legszélesebb körű eszközrendszer igénybevételére vonatkozó igény (51. pont).

A kifejezésre juttatott célok a Kormány valódi szándékait tükrözik, álláspontom szerint nincs olyan manifesztált törekvés, ami azoktól eltérő célt rejtene. Az más kérdés, hogy a megállapítások és az irányok meghatározása ellentmondásos. Az emberi jogok tiszteletben tartásának és védelmének elsődleges kötelezettsége, amit az Alaptörvényben és a hivatkozott dokumentumokban is rögzítettek, kevésbé fér össze a „bűnözők”, illetőleg „elkövetők” elleni keményebb fellépés szándékával. Az ártatlanság védelme nem tenné lehetővé, hogy a tipikusan nem elítéltekkel foglalkozó rendőrség a bűnözőkre, elkövetőkre vonatkozó eljárást kövessen. A módosítások tartalma inkább a rendpártiság, semmint az azzal szembeállított emberijog-védelem előtérbe helyezését mutatja.

Nem kifejezett, de mindenképpen a szabályozás mögött megbúvó cél a kormányozhatóság, sőt: a társadalomirányítás eszköztárának bővítése. Erre utal például az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló T/7772. számú javaslat általános indokolásában is megfogalmazott tétel, amely szerint a rendészeti feladatokat ellátó személyek a Kormány által irányított (sic!) rendőrség feladatainak eredményes végrehajtásában működnek közre.

Bob Hoogenboom "szürke rendészetnek" (grey policing) nevezi azt a rendszert, amelyben a rendőrség, a különböző felügyeleti szervek és a magánrendőrségeknek a kívülállók számára ellenőrizhetetlen kapcsolata elmosza az emberek felett tényleges rendészeti hatalomban a felelősséget, így a rendőrség hagyományos kék színe szürkévé változik (Hoogenboom,1991). Más országokban végzett kutatások is megerősítették a Hoogenboom által kidolgozott tételek érvényességét és az átláthatatlan rendészeti kooperáció veszélyességét (Fairchild,1994).

3. A célok értékelése

A különböző dokumentumokban és megnyilatkozásokban kinyilvánított célok a maguk közvetlenségében helyeselhetők. Még az is, hogy a bűnözők jogai az áldozatok érdekeit ne írják felül. Az más kérdés, hogy természetesen mindent az Alaptörvény és nemzetközi kötelezettségeink keretei között kellene érvényesíteni. A bűnözők (elítéltek, és nem gyanúsítottak, különösen nem egyszerű gyanúval terhelt, vagy más okból a rendőri

tevékenység által érintett személyek) jogai tehát annyiban tartandók tiszteletben, amennyiben az emberi jogok őket is megilletik.

Az a legnagyobb gond, hogy a sarkalatos törvényekben kifejeződő célok mögött nincs olyan kiértelmezett elhatározás, ami valódi stratégiai vonalat mutatna. Nyilvánvaló például, hogy Magyarországon a közbiztonság – és annak egyre fontosabb szubjektív oldala – jelentős mértékben függ attól, amit a 2010. évi LXXXVI. törvény kezelni próbált, és ami a Kormány retorikájában kezdettől nagy szerepet kapott. A „kisemberek” tulajdonának, különösen a vidéken élők terményeinek és egyéb vagyonának a megóvásáról van szó. Ez valóban súlyos probléma, amit a szabálysértési jog átalakításával és a rendőri létszám növelésével próbáltak kezelni. Ezzel azonban a probléma nem oldódott meg. A Nemzeti Biztonsági Stratégiában viszont meg sem jelenik ez a fenyegetettség, holott a belső veszélyeket felsorolja a dokumentum.

A rendőrséget illetően a központi (miniszteri) irányítás erősítése és a bűnüldöző funkció hangsúlyozása mellett nem ismerhető fel olyan szándék, ami egyfajta új modell (filozófia) kialakítása irányába mutatna. Másrészt a konzervatív, rendpárti megközelítés érdemi megalapozása is elmaradt, különösen a rendőrségek fejlődésének nemzetközi trendjéhez képest. Ez nagy vonalakban a közösségi rendőrségtől (community policing) az „okos” rendőrség (smart policing) felé mutat, a megszüntetve megőrzés elvét követve, vagyis mindenekelőtt a közösségi rendőrség értékeinek az átmentése révén (Maguire-King, 2004; Meade, 2010; Rickman, 2013). Ezt erősítették meg az európai rendőri vezetők 2012-es hágai tanácskozásán. Mindenképpen arról van szó, hogy a hagyományos – és hazánkban erősíteni kívánt – megközelítés helyébe a társadalom problémáira érzékenyebb, a rendelkezésre álló eszköztár hatékonyabb alkalmazásával (és nem az extenzív fejlesztéssel, így a rendőri létszám növelésével) végzett proaktív, vagyis a legszélesebb értelemben vett megelőző munka igénye lép. Ez a fejlődési vonal a magyar rendőrség elmúlt évtizedeiből jórészt hiányzik, amellet a 2010. óta elfogadott sarkalatos törvények mögött meghúzódó szándékok sem utalnak a nemzetközi trendhez való, álláspontom szerint egyébként indokolt alkalmazkodás igényére.

A nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében a kifejtettek szerint nyilvánvaló cél volt a más szervekkel, mindenekelőtt a rendőrséggel való együttműködés erősítése. Ez azonban az emberi jogok elsődlegességének alaptörvényi követelménye mellett aggályos. Ebben a tekintetben az általános nemzetközi trendet a terrorizmus elleni fellépés szükségessége határozza meg, ami a magyar szabályozásban csak annyiban jelenik meg, amennyiben a rendőrségi szervezatként létrehozott Terrorelhárítási Központ ténylegesen a szolgálatokra jellemző, és a rájuk vonatkozó engedélyezési rendben működő felderítő munkát végez.

4. A választott szabályok alkalmassága a célok elérésére, hatékonyság

A hatékonyság vizsgálata szükségszerűen kiterjed az erőforrások, eszközök és az eredmények összevetésére. Mivel a korábbi megállapítások szerint a biztonsági szférában az ilyenfajta megközelítéssel csak igen szűk körben (például a katonai szolgálatok integrációja esetében)

találkoztunk, nyilvánvalóan csak az eredményességre vonatkozóan lehet következtetéseket levonni. Azokat is csak rendkívül óvatosan, hiszen a számok (például a bűnözési statisztika) alakulása és a sarkalatos törvények tartalma között még behatóbb kutatások alapján is nehéz volna ok-okozati összefüggéseket kimutatni, ilyeneket pedig tudomásom szerint nem is végeztek.

Az nyilvánvaló, hogy a miniszteri irányítás erősítése mint cél megvalósult. A belügyminiszter és az irányítása, jórészt pedig vezetése alatt is álló apparátus ma olyan lehetőségekkel rendelkezik, amelyek korábban nem voltak ismertek.

Kérdés azonban, hogy ennek a célnak az elérése miképpen hat az általánosabb törekvés: a biztonság megszilárdításának az esélyeire. Ebből a szempontból álláspontom szerint a funkciók és a szervezetek közötti összhang kívánatos, különösen akkor, ha a hatékonyság szempontjait mégis érvényesíteni kívánjuk. A rendszerváltás egyik legfontosabb követelménye témánkat illetően a mondottak szerint a közvetlen vezetési és a szükségképpen politikai irányítási tevékenységek szétválasztása volt. Magyarul: a minisztérium és a rendőrség (értelemszerűen ugyanez irányadó a nemzetbiztonsági szolgálatokra is) olyan elkülönítése vált szükségessé, ahol az említett funkciók nem keverednek (Verebélyi,1989). Ebben a tekintetben alapvetően visszarendeződés következett be anélkül, hogy a sarkalatos törvények által bevezetett módosításoknak az általánosabb (közbiztonsági) cél elérésére való alkalmasságát igazolta volna a jogalkotó.

A rendőrség egységének a megbontása nem közvetlen cél volt, hanem inkább szükségszerű következmény, ami azonban az eredményesség szempontjából fontos tényező. Az egység valójában soha nem volt teljes, hiszen számos más szervezet látott el hagyományosan rendőrinek tekintett feladatokat korábban is (NAV nyomozó hatóságok, közterület-felügyelet, stb.). Ebből azonban nem következik, hogy például a megbízhatósági vizsgálatokat végző szervezetet külön rendőrségként kell kialakítani. A hasonló funkciót korábban betöltő Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát a Belügyminisztérium kötelékébe tartozott, tehát nem volt a rendőrség része (a szervezetről, annak státusáról lásd bővebben: Nagy Ákos Péter,2012). A Terrorrelhárítási Központ (TEK) kiemelése az általános hatáskörű rendőrség szervezetéből semmivel nem indokolt. Kétségtelen tény, hogy a központ működésében sajátos vonások figyelhetők meg mind az egyéb rendőri, mind pedig a nemzetbiztonsági tevékenységhez képest, hiszen az információgyűjtés mellett közvetlen végrehajtó-kikényszerítő feladatokat is ellát, ez azonban egyáltalában nem szükségszerű folyamánya a terrorizmus ellen folyó védekezésnek.

Magyarországon nincs komoly terrorfenyegetettség. Ebből természetesen nem következik, hogy a politikai erőszakkal szemben nem kell védekezni, hiszen bármikor bekövetkezhet egy súlyos támadás (akár valamely nemzetközi esemény kapcsán, akár attól függetlenül, például külföldi személy ellen). Az viszont egyértelmű, hogy egy jelentős létszámú (mintegy 1000 fő) alakulat állandó fenntartása nem célszerű. Valójában tehát a szervezet létrehozása sem volt indokolt, hiszen az információk gyűjtése és feldolgozása tipikusan nemzetbiztonsági hatáskör (az is volt a TEK létrehozásáig), a fegyveres bűnözők elfogása és az egyéb veszélyes

műveletek végrehajtása pedig az országos (Készenléti Rendőrség) és a megyei szintű különleges egységekre bízható.

Az egységes rendőrség megbontása nem igazolható, hiszen egyébként is a miniszter irányítása alá tartoznának az új egységek. Megjegyzendő, hogy a TEK-nek és munkatársainak a megbecsültsége az általános feladatokat ellátó rendőrséghez képest olyan feszültségek forrása, amelyek a tapasztalatok szerint nem segítik a céloknak alárendelt együttműködést. Az eredményesség szempontjából ez is – kifejezetten negatív – hatás.

A szervezeti széttagolás azért lényeges változtatás, mert korábban a centralizáció fő indoka éppen a rendőrség egységéhez fűződő érdek volt. A magam részéről ezt akkor sem tartottam meggyőzőnek, álláspontom azóta is az, hogy a szűk körben országos feladatokat ellátó központi állami rendőrség mellett a helyi önkormányzatokhoz kellene telepíteni a közbiztonságról való gondoskodás kötelezettségét és az arra rendelt szervek fenntartását. A valóban szükséges egységet döntően a jogi szabályozás biztosítaná. Mindazonáltal nyilvánvalóan szólnak érvek a szervezeti értelemben vett egység és a centralizáció mellett is. Boross Péter akkori belügyminiszter a rendőrségi törvény vitájában az Országgyűlés 1993. október 5-i ülésnapján kifejtette: *„Magyarország helyzetét, nagyságát, lélekszámát és külső környezetét figyelembe véve az egységes szervezeti modellt kell követni. Ezáltal lehet biztosítani az egységes parancsnokságot, szemléletet, kiképzést, eljárásmódot, az egységes szervezeti szabályzatot s az azon alapuló fegyelmet. A függetlenséget a pártpolitikától és főleg a helyi befolyástól. Az új technikák és az informatika egységes alkalmazását. Az egységes jogértelmezést. A 24 órás készenléti állapotot, az erők megfelelő csoportosítását, s végül az ésszerűen takarékos költségvetési gazdálkodást”*.

Erre épült a rendőrségi törvény egész rendszere. Megjegyzendő, hogy a magyar rendőrség helyzetét átvilágító és a korszerűsítésre irányuló javaslatokat kidolgozó Team Consult cég is az egységet tartotta a hazai szisztéma egyik fő erősségének (Gottlieb-Krózsel-Prestel,1998:91).

Az egységes (és centralizált, militarizált) közbiztonság-védelem koncepciójával természetesen lehet vitatkozni. Megjegyzendő, hogy mind a rendszerváltozás utáni első Kormány magvát és belügyminisztereit adó MDF, mind pedig a második parlamenti ciklus belügyi vezetését kiállító SZDSZ a rendőri szervezet radikális átalakítását ígérte hatalomra jutásuk esetére az 1990-es választást megelőző programokban. Ez azonban elmaradt, az egységes (centralizált és militarizált) rendőrség modellje gyakorlatilag a korábbi, pártállami struktúra megtartását jelentette (igen komoly személyi kontinuitással együtt). A feltételezett és elvárt monopolhelyzet azonban a későbbiekben megrendült. A magánbiztonsági szervezetek, a társadalmi kezdeményezésként indult, majd törvényi szabályozás és bizonyos értelemben rendőri irányítás alá került polgárőrség, valamint az egyéb szervezetek (NAV bünyügyi igazgatóságok, közterület-felügyelet, önkormányzati rendészet, stb.) léte és működése kikezdte a jelzett koncepciót.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvénynek az egységesítésre irányuló tartalma helyeselhető, az eredményesség és a hatékonyság szempontjából is egyértelműen pozitív. Önmagában az sem kifogásolható, hogy az iskolakerüléssel szembeni fellépés lehetőségét a jogalkotó biztosította a rendőrség számára. Más kérdés, hogy a hatékonyság, és a távlatilag is értelmezett eredményesség érdekében a szülők értesítésének a kötelezettsége, a velük való kapcsolat felvétele indokolt lett volna. A rendőri fellépés azért kétélű fegyver, mert köztudomású, hogy a csellengő fiatalok nem csupán maguk jelenthetnek közbiztonsági veszélyt, hanem potenciális áldozatként fokozott érzékenységet igényelnének, ami a közbiztonság védelmére hivatott közegek működését nem jellemzi.

5. A választott új szabályok és az Alaptörvény

A 2010. óta elfogadott sarkalatos rendelkezések alapvetően természetesen összhangban vannak az Alaptörvénnyel, hiszen azokat éppen annak végrehajtására alkották meg. Az viszont tény, hogy a 46. cikk nyelvtani és logikai értelmezéséből is egyetlen rendőrség működése következik, amit a sarkalatos törvények csupán verbálisan tükröznek vissza: értelemszerűen három rendőrség van.

Nem tükröződik a biztonsági szférát érintően hozott sarkalatos törvényekben az Alaptörvény I. cikke (1) bekezdésében az emberi jogok tiszteletben tartásáról és védelméről szóló előírás érvényesítésére való törekvés. Az általános elvárásokon túlmenően ez azért is kifogásolható, mert a kormányprogram egyebek mellett éppen az emberekkel szemben törvénytelenül alkalmazott erőszak miatt bírálta elődjét. Ennek ellenére nem születtek olyan új, vagy akár csak a létezőket megerősítő garanciák, amelyek a visszaélésekkel szembeni védelmet fokoznák. A megbízhatósági ellenőrzések intézményesítése csupán áttételesen kapcsolható ide, hiszen az nem alkalmas a jogokat leglátványosabban sértő brutalitás kiküszöbölésére. Komolyan fel sem merült azonban a Független Rendészeti Panasztestület hatáskörének olyan módosítása, ami közelebb vihetne a törvényes működéssel szemben támasztott követelmény erőteljesebb érvényesítéséhez.

Az iskolakerüléssel szembeni rendőri fellépés szabályozása a már mondottak szerint az Alaptörvénynek a családok védelmére vonatkozó L. cikkébe ütközik.

6. Az új szabályok és nemzetközi kötelezettségeink, különös tekintettel az emberi jogok érvényesülésére

A jogalkotó az indokolásokból és a parlamenti vitákból, valamint a törvények utalásaiból is kikövetkeztethetően tekintettel volt az ország által vállalt kötelezettségekre. Ebből nem következik a teljes összhang, bár megjegyzendő, hogy a normasértések jórészt már korábban is részei voltak a hazai szabályozásnak [az egyszerű gyanú alapján történő előállítás – rendőrségi törvény 33. § (2) bekezdés b. pont - például kifejezetten az Emberi Jogok Európai

Egyezménye 5. cikke 1. bekezdésének c. pontjába ütközik]. Ezek kiküszöbölése is szükséges lett volna a jogszerű működés biztosítása érdekében.

A kontinentális rendszerekben, különösen a magyar szabályozásra erőteljesen ható német jogban kiemelkedően fontos alapjogvédelmi követelmény az adatkezelési rendszerek összekapcsolásának általános tilalma, illetőleg azok kivételessége. Ezt erősítette meg egyebek mellett a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR. 1215/07. számon 2013. április 24-én közzétett határozata. Kétségtelen tény, hogy az elv a hazai szabályozásban is jelen van, azonban az említett törekvések, valamint a szervezeti változtatások éppen az ellenkező irányba történő elmozdulást tükröznek. Nem véletlenül rendelkezett úgy a korábbi szabályozás, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat nem irányíthatja a belügyminiszter (rendészetért felelős miniszter), a honvédelmi miniszter vagy az igazságügyért felelős miniszter. Ennek a tilalomnak a biztosítéki értéke egy kancellár-típusú kormányfői működés mellett persze nem túlságosan nagy, de a változtatás mégis meglévő korlátokat bontott le anélkül, hogy azt bármilyen alapjogvédelmi megoldással ellensúlyozta volna.

7. A szabályozás módosításának szükségessége

A magam részéről nem a szabályozás módosítását, hanem a biztonság védelmét szolgáló egész rendszer újragondolását és átalakítását tartom szükségesnek. A rendőrségi törvény megalkotásától napjainkig - az aktuális Kormány színezetétől függetlenül – az emberi jogokat az állami cselekvés lehetőségei alá rendelő, a központi akarat érvényesítését előmozdító struktúra és tevékenységi rend alakult ki. Ez ellentétben áll az Alaptörvénynek az emberi jogok védelmére vonatkozó tételével, ami egyébként a korábbi Alkotmányban is lényegében ugyanígy volt rögzítve.

A rendőrség az államhatalom leglátványosabb megtestesítője az emberek számára. A nemzetbiztonsági szolgálatokról természetesen ugyanez nem mondható el, de azok általában még mélyebben nyúlhatnak bele a polgárok legvédehetőbb életviszonyaiba. Nem mellőzhető tehát az általános utaláson túlmenően az emberi jogok védelmének a biztonsági szervek alapcéljaként való meghatározása. Ez kétségkívül számos elméleti és gyakorlati problémát felvet, ha nem pusztán a retorika szintjén akarják érvényesíteni. Ugyanakkor van példa az ilyen megközelítésnek a tényleges szervezésbe és működtetésbe való átültetésére.

Elvi alapként kellene alkalmazni az emberi biztonság koncepcióját, ami a kérdés megközelítésében az eddigiekhez képest teljesen új. Korábban az állam szuverenitás biztosítása állt a középpontban, amit az emberek megvédelmezésének feltételeként fogtak fel. Magyarországon lényegében ma is ez a szabályozás alapja. A fegyelmező hatalom (ami már túlmutat az itteni bűnüldöző szerepfelfogáson, Foucault,1990), majd a rizikótársadalom (Beck,2003) korszakában, illetőleg a posztmodern korban a kormányozhatóság biztosítása már nem lehetséges a klasszikus elvek szerint.

Amennyiben az emberi biztonságot – álláspontom szerint helyesen - az emberi jogok érvényesítések konkretizált formájaként fogjuk fel, úgy megállapítható: az államokra és a nemzetközi intézményekre jogilag is kötelező annak érvényre juttatása (Glasius-Kaldor,2006:8-9).

Szó volt arról, hogy a jelenlegi politika az áldozatok érdekeit helyezi előtérbe a bűnözők jogaihoz képest. Ez azonban értékelésem szerint csupán tartalom nélküli hivatkozás. Az elvi álláspont érvényesítését szolgálná például, ha a törvény és az irányítás (vezetés) megkövetelné a sértettek vagyonának visszaszerzésében való közreműködést. Annál inkább, mivel ez már az elkobzás, illetőleg vagyoneklobzás biztosítása céljából intézményesen elvárt (2012. évi CCXXIII. törvény). Az elnevezés (vagyon-visszaszerzés) nem is jó, hiszen sem az elkobzás, sem pedig a vagyoneklobzás nem feltétlenül, sőt: általában nem visszaszerzés, inkább az állam általi törvényes megszerzés. Visszaszerzésről elsősorban a sértettek esetében beszélhetnénk. Róluk viszont a törvény egész egyszerűen megfelelnek ! A hatályos törvény szerint még a lefoglalt dolog is visszatartható a polgári jogi igény biztosítására. A vagyon-visszaszerzési eljárás viszont ilyen célokat nem szolgál ! Vagyoneklobzás nem rendelhető el arra a vagyonra, ami a polgári jogi igény fedezetéül szolgál. Nyilvánvaló, hogy egy bankrablásból származó pénz a bankot illeti meg. Ennek visszaszerzését viszont a jogalkotó ugyanúgy nem teszi a hatóság feladatává, mint a nyugdíjas néniktől ellopott pénzek megtalálását sem.

Ami a struktúrát illeti: álláspontom szerint lehetséges és szükséges a szervezeti értelemben egységes rendőrség helyett differenciált közbiztonság-védelmi rendszert kialakítani, de csak akkor, ha az átszervezést körültekintően előkészítik. A szükséges egységet a jogi szabályozásnak és ahhoz kapcsolódóan a jogorvoslati rendszernek kell biztosítania. Egy ilyen szisztéma azért lehetne hatékonyabb, mert jelenleg a szervezet önmozgatóra fordítja az energiák igen jelentős részét, elvonva azokat az érdemi munkától. Az Alkotmányvédelmi Hivatal tevékenységét pedig azért kellene felülvizsgálni, mert ma az egyszerű gyanú kötelezővé teszi a büntetőeljárás megindítását. Így gyakorlatilag a nemzetbiztonsági felderítésnek nincs tere, helye.

Hivatkozások

Beck, Ulrich (2003): A kockázat-társadalom – Út egy másik modernitásba
Századvég Kiadó, Budapest

Fairchild, Peter (1994): The Emerging Police Complex: Hoogenboom and Australian Inter Agency Cooperation
The Australian and New Zealand Journal of Criminology, Vol. 27, No. 2, pp. 111 - 132.

Foucault, Michel (1990): Felügyelet és büntetés. A börtön története.
Gondolat, Budapest

Glasius, Marlies – Kaldor, Mary (2006): A Human Security Vision for Europe and Beyond
In: Glasius, Marlies – Kaldor, Mary (Eds): A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities
Routledge, London – New York, pp. 3 – 19.

Gottlieb, Gerhard – Krószel Károly – Prestel, Bernhard (1998): A magyar rendőrség reformja
Felix Verlag, Holzkirchen

Hoogenboom, Bob (1991): Grey Policing: A Theoretical Framework

Policing and Society, Vol. 2. pp. 17 - 30. o.

Maguire, Edward R. – King, William R. (2004): Trends in the Policing Industry

The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2004, pp. 15 – 41.

Meade, Eric (2010): Scanning the Future of Law Enforcement: A Trend Analysis

The Futurist, July-August 2010, pp. 22 – 25.

Nagy Ákos Péter (2012): A Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat megalakulása és tevékenységének kialakítása a rendszerváltás folyamatában

Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) 4 XXII. évf. (2012) 25. sz, 58 – 66. o.

Rickman, Stephen (2013): Crime Trends and Implications of 21st Century Policing

CNA Corporation, Arlington, VA

Verebélyi Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja

Belügyi Szemle, 1989/5, 3 - 17. o.

© Szikinger István, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515