

DR. SZIKINGER ISTVÁN:

A RENDŐRSÉG TEVÉKENYSÉGÉNEK ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

kandidátusi értekezés

kutatóhely: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

Magyar Államjog Tanszék

tudományos vezető: Dr. Schmidt Péter, kandidátus,

egyetemi tanár

BUDAPEST, 1989.

TARTALOM

Bevezető	1. o.
Jegyzetek	10. o.
<u>I. Fejezet</u> - Nemzetközi kitekintés	12. o.
1. Rendőrségek a tőkés országokban	12. o.
2. A tőkés országok állambiztonsági szervei	22. o.
3. A szocialista országok rendőrségei	24. o.
4. Állambiztonsági szervek a szocialista országokban	28. o.
5. A nemzetközi dimenzió	31. o.
Jegyzetek	36. o.
<u>II. Fejezet</u> - Történeti vázlat	41. o.
Jegyzetek	63. o.
<u>III. Fejezet</u> - Rendőrség és társadalom	69. o.
1. A rendőrszociológia és -pszichológia néhány megállapítása	69. o.
2. Közösségi rendőrség, társadalmi szerep	82. o.
3. Önkéntes rendőrségek és magánrendőrségek	86. o.
4. Rendőrség és politika	99. o.
Jegyzetek	108. o.
<u>IV. Fejezet</u> - A rendőrség az államszervezetben, irányítás és ellenőrzés	116. o.
1. A rendőrség parlamenti ellenőrzése	121. o.
2. A kormány és a rendőrség viszonya	123. o.
3. Rendőrség és önkormányzat	124. o.
4. A rendőrség viszonya a bíróságokhoz	131. o.

Bevezető

A rendőrség tevékenységének elemzése hazánkban nem tartozik az alkotmányjog-tudomány hagyományos témái közé. Alkotmányjogi megközelítéssel mindössze Tomcsányi Móric és Bajáki Veronika tárgyalt átfogóbb rendészeti kérdéseket.¹ Egyébként e fejezetet általában az államigazgatási jog különös részébe sorolják még akkor is, ha egyes szerzők szerint maguk a fegyveres testületek nem illeszkednek az államigazgatási szervek típusába.² A kontinentális jogrendszerek elemzése során ez a klasszifikáció többnyire indokolt is, nem úgy az angolszász szisztémákban, ahol a rendőrség szervezetének és működésének kifejtése elengedhetetlen bármely viszonylag teljességre törekvő alkotmányjogi műben. Sőt, az Egyesült Államok alkotmányjogának egyik legfontosabb problémája éppen a rendőri tulajdonságok visszaszorítása.³

A magam részéről nem vitatom a rendészeti tevékenység igazgatási jellegét. Meg kell azonban jegyezni, hogy a rendőrség számos olyan feladatot ellát, amelyek nem sorolhatók a rendészeti igazgatás körébe. Legkézenfekvőbb példa a nyomozás, amelynek végzése során a rendőrség nem csupán más jogág - a büntetőeljárás jog - szabályait alkalmazza, de funkcionálisan a büntető igazságszolgáltatás rendszerébe kerül át. Nyilvánvaló, hogy az egységes rendőrség különböző állami szervtípusokhoz való kötődése és különböző jogágakhoz kapcsolódó jogérvényesítő aktusai olyan általános államszervezeti és jogrendszerbeli megközelítést igényelnek, amelyet az alkotmányjog képvisel.

Az is köztudomásu, hogy a rendőrség működésének néhány területe jogszabályok által kevésbé körülhatárolt. Az állampolgári jogok védelme és az államszervezet rendeltetésszerű funkcionálása azonban azt igényli, hogy az alkotmányban és más alapvető törvényekben garantált szabadságszférát, valamint állami működési elveket biztosítani kell. Ebből pedig az következik, hogy egyéb jogi konkretizálás hiányában a rendőrségnek közvetlenül kell alkalmaznia az alkotmányos szabályokat.

A rendőri munka alkotmányjogi értékelését sürgeti az a tény is, hogy új alkotmányunk előkészítése során egyre gyakrabban merül fel a fegyveres szervek jogállásának és politikai jellegének tisztázása, mint az alkotmányozástól elválaszthatatlan feladat.⁴

Részemről az elmondottakat is magába foglaló, de általánosabb érvényű indokolás alapján tartom a rendőrség tevékenységét - természetesen annak nem minden aspektusában - mellőzhetetlen alkotmányjogi témának.

Dolgozatom központi gondolata és viszonyítási pontja az alkotmányosság. Ezt pedig - alapvetően Ádám Antal felfogásával megegyezően - az alkotmány megvalósulási folyamatának, másrészt azzal egyidejűleg az alkotmányos szabályozás irányába ható követelmények összességének tekintem. Elválaszthatatlan az alkotmányosság fogalmától az alkotmányvédelem intézményrendszere.⁵ Más szóval azt mondhatjuk, hogy az alkotmányosság az alkotmány és a társadalom egésze közötti kölcsönhatás mindenkori állását jelzi.⁶ Ebben a megközelítésben természetesen a társadalom bármely jelensége alkotmányjogi prob-

lémává válhat,⁷ ami az alkotmányjog-tudomány tárgyának a végtele-
lenbe való kiterjesztését jelentené. A remélhetően rövid időn
belül kialakuló alkotmánybíróági gyakorlat bizonyítani fogja,
hogy valóban nincs olyan mozzanata a társadalmi létnek, amely
ne volna alkotmányjogilag megítélhető.

Mindebből azonban semmiképpen nem következik, hogy az al-
kotmányjog-tudomány hagyományos rendszerét fel kellene oldani
valamiféle általános társadalmi "figyelőszolgálatban", amely
az alkotmányjogi aspektusok kiemelésével és megtárgyalásával
"fésülné át" a társadalom teljes viszonyrendszerét. Ez gyakor-
latilag lehetetlen, elvileg pedig szükségtelen. Vannak ugyan-
is olyan csomópontok, amelyek megragadásával az alkotmányosság
lényegi kérdései emelhetők ki. E csomópontok egy része azonban
olyan jellegű, hogy nem elsősorban a jogtudomány hivatott fel-
tárni szerepüket, hanem a politikatudománynak, a szociológiá-
nak és más tudományoknak kell egyre inkább számolniuk az alkot-
mányosság szempontjával annak függvényében, ahogyan az valósá-
gosan ható tényezővé válik. Az alkotmány érvényesülése egymás-
sal szoros kölcsönhatásban lévő, relative azonban mégis elha-
tárolható szférákban /politikai, gazdasági, ideológiai, jogi,
nemzetközi/ megy végbe.⁸ Még inkább így van ez az alkotmányos-
ság másik oldalán, a követelmények megfogalmazódásának terüle-
tén.

Az elmondottak azonban nem változtatják meg azt a tényt,
hogy az alkotmány megjelenési formájában és rendeltetését te-
kintve is elsősorban jogszabály, amelynek kiemelkedő jelentő-
sége és tartalma miatt vannak lényeges kihatásai a társadalmi
viszonyok szélesebb körére. Éppen ezért alkotmányjogilag az

államszervezet és a jogrendszer azon elemei vizsgálándók elsősorban, amelyek meghatározó szerepet töltenek /tölthetnek/ be az alaptörvény érvényesülésében és szabályainak formálásában. Természetes, hogy ezek sorába mindenekelőtt az alkotmányjogtudomány által hagyományosan tárgyalt intézmények tartoznak. Ugyanakkor éppen az alkotmányosság szempontjának előtérbe nyomulása miatt egyre inkább reflektorfénybe kerülnek azok az intézmények, amelyek államszervezeti pozíciójuktól függetlenül lényegesen befolyásolhatják az alkotmányosság egyes vetületeit. Aligha szorul bizonyításra, hogy a rendőrség ezek sorába tartozik. A dolgozat későbbi fejezeteiben részletesen kifejtem, hogy az alkotmányjog mindhárom nagy részterületén - tehát a társadalmi rend, az állami berendezkedés, valamint az állam és egyén viszonylatában - olyan tényleges szerepet tölt be a testület, amelynek folytán vizsgálata nem mellőzhető az alkotmányosság helyzetének elemzése során.

Társadalmi-politikai fejlődésünk jelenlegi szakaszában a disszertáció címében foglalt kérdés azért jelentős gyakorlatilag is, mert erőforrásaink feltárása során egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a társadalom intézményi alrendszerének valamiféle egyensúlyban kell lenniök egymással, ellenkező esetben bármelyikük elmaradottsága gátolja a többi alrendszer eredményes működését. Az is közismert, hogy az utóbbi évtizedekben egyre inkább előtérbe kerültek a nem gazdasági funkciójú intézményi alrendszerek problémái.⁹ Ezek megoldására már fontos lépések történtek a helyi szervek, a kormány és egyéb államszervezeti egységek korszerűsítésében. E dolgozat irásának idején folyik az alkotmány valamennyi intézményének totális revíziója. Nyil-

vánvaló, hogy e folyamatban nem kerülhetjük meg az államhatalom olyan fontos intézményeinek vizsgálatát, mint a rendőrség. A változó környezet miatt ugyanis szerepe akkor is módosulni fog, ha egyébként jogállása változatlan maradna. Az sem vitatható, hogy az állami-jogi szférában jelentős integráló funkciót tölt be az alkotmány, különösen, ha erősödik az érvényesülését szolgáló garanciarendszer.¹⁰ A rendőrség tevékenységének alkotmányossági szempontu kutatása ilyen megközelítésben segítséget nyújthat olyan szabályozás kialakításához, amely a jelenleginél nagyobb összhangot biztosítana a rendfenntartó szervek és az egyéb alkotmányos intézmények között mind szervezeti, mind pedig normatív síkon.

Mindezzel egyáltalában nem akarom azt állítani, hogy jelenlegi felállításában a rendőrség alapvetően alkotmányellenes működést fejtene ki. Tevékenységének legfőbb jellemzője éppen az, hogy a fennálló intézményeket védi, tehát az alkotmánynak ahhoz a - rendkívül fontos - funkciójához kapcsolódik, amely a társadalmi-politikai alapértékek védelmében mutatkozik meg.¹¹ A bűnüldözés, az állam biztonságának védelme a rendőri munka egyéb fajtáival együtt alapvetően az alkotmányos intézmények zavartalan működését szolgálta és szolgálja ma is.

Ez a pozíció azonban azt is magával hozta, hogy a rendőrség óhatatlanul azonosította magát az említett alapértékekkel. Ebből következően a testület bármely más területben való kritikája olyan benyomást keltett a rendőri vezetés és a mögötte álló politikai irányítás köreiből, mintha a "védők" hadállásainak bármiféle bolygatása az ellenség esélyeit erősítené. Jól jellemzi ezt a hozzáállást az alábbi - 1963-ból származó -

megfogalmazás: "Fellelhető még szórványosan az a nézet, mely szerint a törvényességet a rendőri és állambiztonsági szervekkel szemben kell megvédeni. Ez természetesen hamis és káros nézet. A szocializmus egyetlen hívének sem lehet érdeke bizalmatlanságot kelteni, vagy táplálni a munkáshatalom egyetlen szerve iránt sem ..." ¹². A maga logikájában teljesen indokolt ez a nézet abban az időszakban - és ez az időszak 1949-től egészen a közelmúltig tartott -, amikor az alkotmány és a valóság között feszülő ellentétek feszegetése kevésbé érzékeny pontokon is valamiféle ellenzéki, sőt ellenséges érzület megnyilvánulásaként hatott a hivatalos politikára. ¹³

Ilyen körülmények között természetes, hogy a rendőrség munkájának alkotmányjogi szempontu kutatása nem bontakozhatott ki. Ugyanez jellemző a többi szocialista országra is. Ennélfogva kénytelen voltam a tőkés országok szakirodalmához fordulni olyan kérdésekben, amelyek mindmáig hiányoznak a szocialista publikációkból. Felvethető azonban, hogy van-e egyáltalán párhuzam az eltérő társadalmi berendezkedésű államok rendfenntartó szerveinek működésében.

Nos, jogfejlődésünk és alkotmányozásunk jelenlegi szakaszában egyre kevésbé indokolt a merev szembeállítás. De ettől függetlenül, a két szisztémát radikálisabban elhatároló jogi ideológia korszakában sem találtam olyan jegyeket, amelyek élesen megkülönböztették volna a szocialista, illetve tőkés rendfenntartás rendszereit, eltekintve természetesen a védendő társadalmi viszonyok különbözőségétől.

Érdekes, hogy mindkét oldalon határozott kijelentések fogalmazódtak meg a rendőri tevékenység eltérő természetéről, de mihelyt konkrét példákat kellett volna hozni, a szerzők elbi-

zonytalanodtak, a felhozott érvek pedig igen gyengének bizonyultak. Csupán példaképpen emlitem, hogy Sir Robert Mark, London egykori rendőrfőnöke szerint a lényeges különbség abban van az angol és az "autoritariánus" biztonsági szervek között, hogy a szigetország államvédelmi egységei nincsenek felruházva a rendőri kényszerhatalom eszközeivel. E kijelentését azonban lényegében meg is cáfolja a Special Branch-re tett utalással, amelyről köztudomásu, hogy nem egyszerűen a titkosszolgálatok végrehajtó szerve, hanem maga is politikai rendőrségként működik, még hozzá klasszikus rendőri jogosítványok birtokában.¹⁴ De nem szerencsésebbek a másik oldalon megfogalmazott érvek sem. A szovjet Belszon például - egyebek mellett - azt veti a burzsoá rendőrségek hatáskörét megállapító jogalkotók szemére, hogy a feljogosítások nem eléggé pontosak, széles mozgási szabadságot biztosítanak.¹⁵ Ha azonban összehasonlítjuk a kifogásolt normákat a szocialista országok rendészeti jogával, nem bukkanunk szembeötlő különbségekre. A példákat hosszan lehetne sorolni.

A mondottak alapján nem cáfolható az a tétel, amely szerint a szocialista és a polgári állam rendészetét a védendő társadalmi viszonyok jellege különbözteti meg¹⁶, egyéb szignifikáns szervezeti vagy jogi szabályozásbeli eltérés nem rajzolódik ki. Ebből természetesen nem következik, hogy az összehasonlításnak ne lennének korlátai, de annyi bizonyosan, hogy a tőkés országok rendőrségéről szóló tudományos értékű megállapítások nem teljesen használhatatlanok a magyar kutató számára.

Nehézséget okozott az anyag feltárása és feldolgozása során, hogy a rendőrségre vonatkozó adatok tekintélyes része tit-

kos, ezért azokra e dolgozat elkészítésekor nem támaszkodhat-
tam. Nem volt lehetőség kiterjedtebb empirikus felmérések vég-
zésére sem.

Csábító lehetőség volna a rendőrség szervezetét és működését meghatározó joganyag összevetése az alkotmánnyal és egyéb alapvető jogszabályokkal, valamint az általánosan elismert alkotmányos elvekkel. Ám ez a megoldás hozná a legkevesebb hasznosítható eredményt, mivel az említett jogterületek dinamikus mozgásban vannak. De egyébként sem lett volna értelme egy ilyen jogdogmatikai megközelítésnek mindaddig, amíg az elméleti összefüggések feltáratlanok.

Ilyen körülmények között valamiféle szintézisre, általánosításra törekedni meglehetősen merész vállalkozás. E dolgozat szerzője mégis úgy véli, hogy ma ez az egyetlen választási lehetősége. A rendészeti jog átfogó újraszabályozásának sürgető igénye - ami már a törvényi rendezés követelményéből is folyik - nem engedi meg az alkotmányjogi szinten jelentkező alapkérdések megkerülését.

Mentségül annyit, hogy a disszertáns a belügyi munka több részterületén végzett alkotmányjogi kutatásokat, amelyek többsége nem volt ugyan publikálható, de amelyek mégis alapot szolgáltatnak az általános megközelítéshez. Ugyancsak nagy segítséget jelentett a háttéranyag megismeréséhez, hogy a szerző maga is hosszabb ideig teljesített rendőri szolgálatot. Ennek során némi betekintést nyert a testület életébe, problémáiba, kisebb részben a közvetlen gyakorlati tevékenységben, nagyobb részt oktatói működése keretében. A rendőri munkából jött hallgatók ismeretei és nézetei ugyanis gyakran konfrontálódtak a

szerző által propagált alkotmányos ideálokkal. Ez remélhetőleg a hallgatók felfogására is hatott, de az bizonyos, hogy a szerzőt arra kényszerítette, hogy az alkotmányos előírásokat de lege lata és de lege ferenda is összevesse a rendfenntartás objektív és szubjektív feltételeivel.

A mondottak alapján a dolgozat arra vállalkozik, hogy megkísérelje körülhatárolni a rendőrség tevékenységének alkotmányjogi alapproblémáit, bemutatva a jelentősebb megoldási módokat és ismertetve természetesen a szerző álláspontját.

Nyilvánvaló, hogy a vállalt feladat nem oldható meg a társtudományok - szociológia, kriminológia, stb. - bizonyos eredményeinek felhasználása nélkül. Ezzel együtt a disszertáció, legalábbis szerzőjének szándéka szerint, alkotmányjogi, mert arra keresi a választ, hogy milyen tényezők hatására módosulhat az a szerep, amelyet a rendőrségnek az alkotmány alapján és érdekében be kell töltenie. Más szóval: vannak-e olyan következményei, esetleg mellékhatásai a rendőri működésnek, amelyek lényeges befolyással lehetnek az alkotmányjogi viszonyok alakulására a jogág három nagy szabályozási területén: a társadalmi rend, az állami berendezkedés, valamint az állam és egyén kapcsolatának szféráiban. Kitér a dolgozat arra is, hogy melyek azok az intézményi és jogi biztosítékok, amelyek segítségével az alkotmányosság követelményei a fokozódó igényeknek megfelelően érvényesíthetők a rendőri tevékenység terén is.

Tekintettel a téma hazai feldolgozásának ujszerűségére és a viszonyítási alapok szükös voltára, szükségét érzem, hogy a bővebb kifejtés előtt térben és időben kitekintsünk a rendőrség

alkotmányos helyzetének alakulására. Kétségtelen tény, hogy az állambiztonsági szervek általában nem tartoznak bele a tulajdonképpeni rendőrség fogalmába. Néhány összefüggésben mégis ki-
térek rájuk, mivel a dolgozat írásakor hazai rendőrségünk egy-
séges állam- és közbiztonságvédelmi szervezet, másrészt a két-
fajta tevékenység másutt is szoros kölcsönhatást mutat.

JEGYZETEK

1. Tomcsányi Móric: Rendészet - közigazgatás - birói jogvédelem
MTA, Budapest, 1929.
Bajáki Veronika: Tanács és közrendvédelem
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966.
2. Erre az álláspontra helyezkedik pl. Berényi Sándor: Magyar államigazgatási jog - általános rész
BM Könyvkiadó, Budapest, 1984. 59. o.
3. Lásd: D. Fellman: The Defendant's Rights Today
The University of Wisconsin Press, Madison, 1976. 9. o.
4. Az Országgyűlés alkotmánykonceptió-vitájában több képviselő hívta fel a figyelmet erre, érintette a kérdést a Minisztertanács elnöke is. Sarlós István - jóllehet katonai példára hivatkozva - azt javasolta, hogy az alkotmány önálló fejezetet szenteljen a fegyveres testületeknek.
Országgyűlési Tudósítások, I. évf. 5. sz. , 1989. III. 10.
5. Ádám Antal: Alkotmányossági ellenőrzés a Magyar Népköztársaságban
a "Jubileumi Tanulmányok - 40" c. kötetben
JPTE, Pécs, 1985. 12-14. o.
6. Nemes Zoltán szerint: "Figyelembe kell vennünk, hogy az alkotmánynak elsősorban az államilag szervezett társadalomhoz kell kötődnie, és nem egyszerűen csak az állami kapcsolatrendszer jogi karakterét adja."
Hatalom és érdekviszonyok, Jogtudományi Közlöny, 1988/6.
310. o.

7. Lásd pl.: Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság lehetőségéről és szükségességéről Magyarországon a szerző "Gazdaságpolitika - szervezetrendszer - jogpolitika" c. kötetében
Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1987. 98-127. o.
Sajó András: Az alkotmányosság és lehetőségei a gazdaságban, különös tekintettel a környezetvédelemre mint gazdaságilag releváns tevékenységre
Állam- és Jogtudomány, XXX/3-4. /1987-88/ 474-511. o.
8. E.Ja. Sztumbina - A.V. Kuznyecov - V.V. Eglitisz: Mechanizm realizacii konsztitucii
Zinatne, Riga, 1984. 11. o.
9. Szentpéteri István: A szervezet és a társadalom
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 45-47. o.
10. Lásd: Takács Albert: Az alkotmányvédelem néhány kérdése - különös tekintettel az Alkotmányjogi Tanácsra
Jogtudományi Közlöny, 1985/11. 607-617. o.
11. Lásd: Bihari Ottó: Reformtörekvések a magyar alkotmányjogban
a szerző "Korszerű tendenciák az államhatalom gyakorlásában" c. kötetében
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983. 66. o.
12. Köteles István: Az állambiztonsági munka alapja - a szocialista törvényesség
Belügyi Szemle, 1963/6. 11. o.
13. Kovács István: Alkotmány és társadalmi gyakorlat
Bevezető "Az Alkotmány a gyakorlatban" c. könyvhöz
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 13-14. o.
14. R.Mark: In the Office of Constable
Collins, London, 1978. 292. o.
v.ö.: T. Bunyan: The History and Practice of the Political Police in Britain
Quartet Books, London, 1977. 102-151. o.
15. Ja.M. Belszon: Policejszkij intervencionizm v konsztitucionnuju szferu prav cseloveka
Szovetszkoe Goszudarsztvo i Pravo, 1984/12. 88-95. o.
16. Szamel Lajos: A rendészeti igazgatás
a "Magyar államigazgatási jog - különös rész" c. kötetben
Tankönyvkiadó, Budapest, 1972. 256. o.

I. Fejezet

Nemzetközi kitekintés

1. Rendőrségek a tőkés országokban

Nagyon nehéz általános kijelentéseket tenni a tőkés országok rendőrségeivel kapcsolatban. A kép ugyanis igen tarka: a katonailag szervezett csendőrségektől kezdve a társadalmi alapokon felépülő rendfenntartó erőikig sokféle rendőrség működik, nemegyszer ugyanazon országon belül is.

Ha mégis megkisérlünk valamiféle csoportosítást, úgy az államszervezet általános fejlődési vonásaiból célszerű kiindulni. Szentpéteri István klasszifikációját elfogadva a rendőrségi szervezetek alakulása terén is elmondható, hogy különbségek vannak az angolszász típusu, a bürokratikus és a periférikus rendszerek között. A bürokratikus típuson belül el lehet különíteni a német és a francia megoldást.¹

Az általános államszervezeti fejlődés határozta meg - nézetem szerint - azokat a főforrásokat, amelyekből az angol, a francia, illetve német szervezeti formák kinőttek. Ezek: a minden társadalmi szervezetben szükségszerűen meglevő rendfenntartó funkció, az elnyomás, továbbá az állam igazgatási tevékenysége. Hangsúlyozom: az említett három tényező egyetlen államilag szervezett, osztály- és rétegérdekektől tagolt társadalomban sem választható mereven szét, a relativ megkülönböztetés is alkalmas azonban arra, hogy a formák eltéréseinek jelentős részét megmagyarázza.

Az angol rendőrség² hagyományos értelemben vett állami jel-

legét még a legujabb keletű alkotmányjogi irodalom is tagadja, noha az a hivatalos propaganda által sokáig táplált fikció, amely szerint a rendőr csupán állampolgári kötelességeit hivatásszerűen teljesítő "egyenruhás polgár", ma már egyértelműen meghaladottnak tekinthető.³ A strukturát alapvetően - de nem kizárólag - az 1964-es rendőrségi törvény határozza meg.

A hagyományos angol politikai gondolkodás a rendfenntartást helyi feladatnak tekinti. Angliában ma sincs egységes nemzeti rendőrség, bár az említett törvény a szerveződés szintjét a helyiről gyakorlatilag a területre /county/ emelte. Így tehát ma az angol - és a walesi - rendőrség alapvetően a szervezetiileg önálló megyei rendőrségek összessége.

Az irányításban és vezetésben három tényező játszik szerepet. A megyei tanács bizottságaként létrehozott, de a testület egészéhez csak laza szálakkal kötődő rendőrhatóság feladata a megfelelő rendőri erő fenntartása és általános irányítása. Operatív kérdésekben - és ezen kérdések körét igen kiterjesztően értelmezi az angol joggyakorlat - kizárólagos döntési jogosítványokkal rendelkezik a rendőrhatóság által választott rendőrfőnök, aki az önálló rendőri szervezet egyszemélyi felelős vezetője.

A belügyminiszter jogköre elvileg meglehetősen korlátozott. Konkrét utasításokat csak a törvényben meghatározott kivételes esetekben adhat, szerepe egyébként az általános szakmai irányítás gyakorlására szűkül, emellett központi intézmények fenntartásáról gondoskodik. A valóságban azonban egyre meghatározóbb jelentőségre tesz szert a rendőrség irányításában. Körleveleivel és egyéb - részben formális, részben informális -

eszközeivel a jogi önállóság dacára meglehetősen egységesen képes mozgatni az ország rendőri erőit. Példa erre az 1984-1985-ös bányászsztrájk rendőri "kezelése", amely formálisan az önálló erők önkéntes együttműködésének kereteiben szerveződött, ténylegesen mégis ugyanugy alkalmazkodtak a jogilag önálló rendőrségek a kormány mindenkori elképzeléseihez, mint-ha annak szervezeti alárendeltségében működtek volna.⁴

Az általános hatáskörű rendőrségek mellett Angliában számos különrendőrség működik, sajátos irányítás alatt áll a fővárosi rendőrség /elvileg a belügyminiszter a rendőrhatóság/, a City kivételével, ugyancsak eltérő szervezeti megoldás érvényesül a megszüntetett nagy-londoni és más nagyvárosi-nagyváros-környéki tanácsok volt illetékességi területén.

Az angol és a walesi rendőrség szervezete és jogi szabályozása egyébként egységes. Szervezetileg elkülönül a skót rendőrség, az irányítási megoldásokban azonban lényeges minőségi eltérés nincs az angol-walesi rendszertől. Észak-Írországban a rend fenntartásának feladatai megoszlanak a hadsereg és a centralizált, militarizált rendőrség között.

Az észak-ír rendészet említése kapcsán szólni kell arról is, amiről az angol decentralizált, közösségi rendőrség teoretikusai gyakran megfeledkeznek: a brit rendőrség nem korlátozódik a szigetországra. A gyarmati rendőrségek éppen abban különböznek az anyaország rendfenntartó szerveitől, amit az angol rendőrség legjellemzőbb vonásának szoktak tekinteni: hogy tudniillik az nem a kormány szerve. A gyarmati rendőrségek egyértelműen centralizált, militarizált, elnyomó típusu intézmények.⁵

Az angol rendőrség mindkét, egymással egyébként szoros kölcsönhatásban lévő hagyománya /vagyis a hazai és a gyarmati rendészet/ nagy hatással volt és van az egykori világbirodalom területén elhelyezkedő államok rendfenntartó apparátusaira. Az összefüggések esetenként egészen közvetlenek és kézzelfoghatóak. Példaképpen említem, hogy az ausztrál rendőrség jelenlegi szervezetének kialakításában aktív szerepet játszottak angol rendőrségi szakértők, és nem egy példa van arra is, hogy az Angliában megkezdett rendőri karrier a Nemzetközösség valamely másik tagállamában folytatódik.⁶

Tagadhatatlanul jelentős hatással volt az angol rendőri gyakorlat és elmélet az Egyesült Államok rendészeti szervezetének alakulására is.⁷

A formai összefüggések mindenekelőtt a decentralizált strukturában mutatkoznak meg. Általános hatáskörű szövetségi rendőrség nincs, ilyenek tipikusan települési szinten szerveződnek. Ugyanakkor speciális feladatok ellátása céljából számos különrendőrség működik az unió irányítása alatt is. Ilyen például a Szövetségi Nyomozó Iroda / F.B.I. /. Mindent összevéve az Egyesült Államokban ma mintegy 40 000 szervezetileg különálló rendőrség funkcionál a 30 000 alkalmazottal dolgozó New York-itól az egyszemélyes községi rendőrségekig. A rendőri ügyek ágazati felelőse az igazságügyminiszter, természetesen konkrét utasítási jog nélkül.

Az USA decentralizált rendőri strukturájában is gondot okoz a tömegdemonstrációkkal kapcsolatos karhatalmi feladatok megoldása. A hadsereg részét képező Nemzeti Gárda bevetése mel-

lett egyes nagyobb rendőrségek a 60-as évektől kezdve saját speciális alakulatokat hoztak létre a tömeges megmozdulások "kezelése" céljából.

A rendészeti strukturák ellentétes pólusán helyezkednek el a francia rendőri és csendőri erők, amelyek hagyományosan centralizáltak és militarizáltak, nyíltan szolgálják a mindenkori kormányt.⁸

A francia rendfenntartás szisztémája alapvetően dualista, a városokban a rendőrség, azokon kívül /tehát nem csupán a falvakban, hanem pl. az autóutakon is/ a csendőrség felelős a közbiztonságért.

A csendőrség francia eredetű intézmény, valamikor a hadsereg része volt, amelyet egyre gyakrabban használtak fel a civil lakosság fékentartására.⁹ Elterjedése annak köszönhető, hogy Napóleon zseniálisan fejlesztette tovább és alkalmazta a katonai szervezésben rejlő lehetőséget a meghódított területeken saját hatalmi legitimációjára. A francia hadsereg által elfoglalt országrészekben azonnal létrehozta a csendőrséget, amely fegyelem és tábori rendészet szempontjából a hadsereg alá tartozott, a közbiztonsági szolgálatot azonban a helyi polgári hatóság kívánságai szerint látta el.¹⁰

A francia csendőrség ma is a hadsereg részét képezi, szervezetileg a honvédelmi miniszter alárendeltségébe tartozó főparancsnok irányításával működik. Egységei a katonai igazgatás területi rendjéhez igazodva látják el feladataikat, kötelesek azonban együttműködni a polgári hatóságokkal. A tömegdemonstrációkkal kapcsolatos teendők ellátására hozták létre a csendőr-

ségen belül az ugynevezett "Mobil Csendőrség" alakulatait, amelyek elnevezésükkel összhangban gyorsan mozgathatók, az ország bármely részében felhasználhatók. Ugyancsak a csendőrséghez tartozik a Párizsban állomásozó Köztársasági Gárda, amely őrzési és diszselgési funkciókat tölt be.

Szintén centrális alárendeltségben működik a rendfenntartó erők másik fő összetevője: a Nemzeti Rendőrség. Ez a szervezet felelős a 10 000-nél nagyobb lélekszámú települések közbiztonságáért. Ugyancsak főparancsnok áll az élén, aki azonban a belügyminiszter alatt működik. A centralizált struktúra ellenére a polgármesterek bizonyos - jogszabályban rögzített - körben irányítási jogokat gyakorolnak az adott területen működő nemzeti rendőri egységek felett. A Nemzeti Rendőrség is létrehozta a tömegdemonstrációk kezelésére alkalmas egységeit, a Köztársasági Biztonsági Csapatokat. Meg kell még jegyezni, hogy Párizs rendőrsége is a Nemzeti Rendőrség részét képezi, azon belül azonban nagy relatív önállósággal, vezetője pedig igen nagy hatalommal rendelkezik.

A magas foku centralizáció ellentételezésére Franciaországban is vannak helyi alárendeltségű, rendőri feladatokat ellátó közegek, amelyek azonban inkább mező- és erdőőri tevékenységet fejtenek ki, továbbá szolgáltatási jellegű működést végeznek, például a köztisztaság biztosítása érdekében.

A francia modellt követő államok közül említést érdemel Spanyolország, amely kiváló példát nyújt a rendészeti apparátusra nehezedő kihívások és a tehetetlenségi erő, a konzervativizmus kompromisszumára.

Az 1978-as alkotmány 104. cikke az állampolgári szabadságjogok biztosítását jelölte meg a rendészeti tevékenység céljaként, a szervezeti és működési szabályok kialakítását pedig organikus törvényre bízta. Ez a törvény 1986-ban született meg.¹¹ Vitathatatlan érdeme, hogy - ha nem is szabályoz mindent részletesen - eltérően a legtöbb országtól egységes keretben szemléli az állam területén működő valamennyi rendfenntartó erő szervezetét és hatáskörét. Az új organikus törvény nem tudta kiküszöbölni a rendőri-csendőri szervek francia strukturájának antidemokratikus vonásait, bár a jogok garantálásával és az ellenőrzés erősítésével némileg csökkentette azokat. Érdekes megoldás, hogy az igazságyügyi rendőrség feladatait a relative elkülönített nyomozó szervek látják el, amelyeket a két nagy testületből / a Nemzeti Rendőrtestületből és a Guardia Civil-ből/ - kb. egyenlő arányban - vezénnyelssel hoznak létre, és amelyek működésük során a bíróságok irányítása alá tartoznak. Az igazságyügyi és általános /igazgatási/ rendőrség különválasztása egyébként általában jellemzi a francia modellt.

Bonyolítja a helyzetet, hogy a nemzeti autonómiák is rendelkeznek saját rendőrség létrehozásának jogával, sőt e hatáskört bármely község gyakorolhatja. Ezek jogállását azonban a maradék-elv határozza meg, vagyis az autonómiák - egyébként egymáshoz képest eltérő mértékben - olyan rendfenntartó jogokat gyakorolnak, amelyeket a központi hatalommal folytatott tárgyalások során sikerült kialakítani, a községi rendőrségek pedig lokális feladatokra korlátozzák tevékenységüket.

Az alapvetően dualista struktúra hátrányai leginkább Olaszországban domborodnak ki, ahol a rendőrség és a csendőrség /Carabinieri/ között hagyományos konkurenciaharc folyik, amit

elősegít a hatáskörök pontos kijelölésének hiánya is.¹²

Ami a bürokratikus típus másik nagy altípusát illeti: a német rendőrség is tipikusan belügyi hatáskörbe tartozó és irányítását tekintve centralizált szervezet. Az NSZK esetében a centralizáció a Landok, és nem az unió szintjén alakult ki. A törvényi szabályozás is a tagállamok hatáskörébe tartozik, bár erőteljes kísérletek történtek a rendészeti jog szövetségi egységének kialakítására.¹³ Sajátos a német rendőrségi jog fejlődésében továbbá, hogy az elméletileg az állami tevékenység egészének differenciálódásának terméke, bár a kutatások kimutatták a másik két nagy modellre jellemző források jelenlétét / a kérdésre a későbbiekben visszatérek /. Szövetségi rendőrségként működik a Bundeskriminalamt, amely meghatározott bűncselekmények nyomozását végzi, továbbá információs és koordinatív feladatokat lát el a tartományi rendőrségek bűnüldözési munkájának segítése céljából.

A tömegmegmozdulások kezelése mindenekelőtt a tartományi készenléti rendőralakulatokra hárul. A valamennyi tartományban megszervezett egységek 1975-től a szövetségi belügyminiszter irányítása alá tartoznak.¹⁴ A szövetségi kormány ezen túlmenően a határőrség speciális alakulatait is felhasználja karhatalmi feladatok végrehajtására.

A német hatás a németek lakta országokon túlmenően elsősorban Közép- és Kelet-Európában /igy hazánkban/ mutatható ki.

Sajátos strukturával rendelkezik Japán is.¹⁵ Társadalmi-állami fejlődését tekintve nehezen volna beiktatható az euró-

pai társadalmak alakulásának általánosításából kialakított kategóriákba, rendőrségének működését tekintve azonban egyértelműen a közösségi rendfenntartás típusához sorolható.

A 47 japán előljárásának szervezetenként különálló rendőrsége van, amelyet a miniszterelnök irányítása alatt álló Nemzeti Közbiztonsági Bizottság és a Nemzeti Rendőri Iroda fog össze. Talán a legsajátosabb japán rendőri egység a Koban, ami lényegében az őrszoba, de tágabb értelemben annak a területnek a megjelölésére is szolgál, ahol a rendőr együtt él a lakossággal. Az együttélést szinte szó szerint kell érteni, mivel a rendőrök rendszeresen látogatják a területükön élő családokat és szociális gondozást végeznek. Ezt természetesen összekapcsolják a bűnüldözéshez szükséges információk terjesztésével és beszerzésével. Általános vélemény szerint - és a mérhető adatok is ezt támasztják alá - a japán rendőrség a legeredményesebbek közé tartozik.

A bemutatott néhány példa - úgy gondolom - kellőképpen alátámasztja azt az ismertetés elején tett megállapítást, amely szerint a tőkés országok rendőri szervezeteit mindenekelőtt a sokféleség jellemzi. Felmerül a kérdés: vannak-e egyáltalán olyan tendenciák, amelyek általában jelen vannak a tőkés rendőrségek fejlődésében, vagy meg kell elégednünk az "ahány ház, annyi szokás" - formulával? Nos, a tények és az elemzések áttekintése alapján kirajzolódik néhány olyan közös vonás, amivel a tőkés rendőrségeket, azok változását jellemezni lehet.

Ilyen például a mennyiségi növekedés, valamint az anyagi-

technikai ellátás bővülésének olyan mértéke, aminek következtében az államszervezetben elfoglalt pozíciójuk jelentősen megerősödik. Az NSZK rendőrségéről szóló könyv szerzői szerint nem cáfolható egyértelműen az a megfogalmazás, hogy a rendőrség kilép a fennálló rend védelmezőjének szerepéből és egyre inkább annak alakítójává válik, a perifériáról a középpontba kerül.¹⁶ Ezzel összefüggésben határozott centralizáció figyelhető meg.¹⁷ Mindebből következik, hogy a rendőrség politikai jellege egyre inkább előtérbe kerül.¹⁸ A jelzett folyamatok meglehetősen aggasztóak a demokratikus értékek érvényesülése szempontjából, ezért jelentős törekvések vannak a rendőri tevékenység ellenőrzésének fokozására. Ezek ismertetésére a későbbiekben visszatérek, annyi azonban már most leszögezhető, hogy az eredmények nem ellentételezik az említett kedvezőtlen társadalmi és alkotmányos következményeket.

A fejlődő országok rendőrségi szervezetének alakulását nagymértékben meghatározza a gyarmati múlt és az egyéb függőségi viszonyok jelenléte.¹⁹ Jellemző rájuk a katonai és rendőri szervek elkülönülésének relativitása, továbbá hangsúlyos szerepük az államapparátuson belül. Szervezettségük és technikai ellátottságuk az infrastruktúra átlagos állapotához képest magas szintű, ennek következtében gyakran hárul rájuk szolgáltató jellegű feladat /pl. mentőszolgálati teendők/. Politikai szerepüket illetően a fejlődő országok döntő többségére elmondható, amit Szentpéteri István az európai periféria államaival kapcsolatban megfogalmaz: " A demokrácia látszatintézményekre redukálódott, amelyek mögött és mellett a nyers köz-

hatalmi erőszak mindig kézenfekvően kimutatta, hol is van az igazi hatalom."²⁰

2. A tőkés országok állambiztonsági szervei

Ezek elkülönített tárgyalását az indokolja, hogy az elmélet és a jogi szabályozás síkján is meglehetősen élesen elhatárolódnak a közrendészeti egységektől. A különválasztás Kanadában 1984-ben történt meg, ennek előkészítése és parlamenti vitája során határozottan kirajzolódott az az általános vélemény, hogy a társadalmi és állami ellenőrzés szempontjából kedvezőbb, ha a különböző biztonsági funkciók és az azokat ellátó szervek nem keverednek.²¹

A jogi és szervezeti különállás azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy a "közönséges" rendőrségek tartózkodnának mindenfajta politikai szempontu beavatkozástól. Ismeretes például, hogy a szövetségi bűnügyi rendőrségként /egyébként alkotmányellenes módon/ létrejött F.B.I. nyílt politikai célok szolgálataiban kevésbé nyílt eszközökkel dolgozott /sőt: dolgozik/.²² Ugyanez mondható el az angol rendőrség keretében működő Special Branch-ről.²³ A sort még hosszan lehetne folytatni.

Ma már kevés állam követi azt a megoldást, ami Angliában van, hogy tudniillik a titkosszolgálatok valóban titkosak, tehát azok jogállását, felelősségét jogszabályok nem rendezik. Ebből adódik az az abszurd helyzet, hogy noha e szervek alkalmazottai állami tisztviselők, jogkörüket tekintve azonban az egyszerű állampolgár státusában vannak. Ha mégis szükségét ér-

zik valamilyen közhatalmi beavatkozásnak, akkor arra a rendőrséget, azon belül is elsősorban a Special Branch-et használják fel.²⁴

Ami a konkrét szervezetet illeti, tizen felül van azoknak az apparátusoknak a száma, amelyek tudottan hirszerző vagy elhárító munkát végeznek. A legismertebbek ezek közül: a SIS /Secret Intelligence Service/, amely a vezetés számára nélkülözhetetlen politikai, gazdasági és egyéb információkat gyűjti, valamint az SS /Security Service/, amely a kémelhárítás fő szerve brit felségterületen. Az előbbi MI-6, utóbbi pedig MI-5 néven is ismert.²⁵ A titkosszolgálatok működéséért a parlament előtt a mindenkori miniszterelnök felel.

Valamivel szolidabb jogi státusa van a francia állambiztonsági szerveknek, amelyek elnöki rendeletek alapján működnek. A rendszer élén a Nemzetvédelmi Minisztérium áll, de az irányításba bekapcsolódik a miniszterelnök és a köztársaság elnöke is. A titkosszolgálatok központi szerve a Külföldi Tájékoztató és Kémelhárító Szolgálat /SDECE: Service de Documentation Exterieur et de Contre-Espionage/, amely a minisztériumi kabinet /vezértitkárság/ irányítása alatt funkcionál. A SDECE főigazgatója tartja a kapcsolatot a belső elhárítás és a Belügyminisztérium titkosszolgálati szerveivel is.²⁶

Látszólag demokratikusabb, nyiltabb megoldást választott az NSZK, amikor az állambiztonsági apparátust törvényi alapokra helyezte az alkotmányvédelemről szóló 1950-es törvénnyel. A belügyminiszter felügyelete alatt működő Szövetségi Alkotmányvédő Hivatal és a tartományok belügyminisztériumai alá tartozó alkotmányvédelmi hatóságok között jogszabályon alapu-

ló együttműködési kötelezettség van. Hozzá kell azonban tenni, hogy az említett kereteken kívül olyan titkosszolgálati szervek is működnek, amelyek jogállása kevésbé rendezett. A legjelentősebb ezek közül a kormány által létrehozott hirszerző hivatal, a Bundesnachrichtendienst, amely profilját tekintve nem belföldön működik ugyan, de tapasztalatok szerint a kül- és belföldi tevékenység soha nem választható szét mereven.

Hasonló a helyzet Ausztráliában is, ahol a törvény nem csupán szervezeti kereteket, hanem hatásköri és eljárási szabályokat, sőt az állampolgári jogok védelmét szolgáló garanciarendszert is kodifikált²⁷, az általa érintett Australian Security Intelligence Organization mellett azonban más - igaz, itt is külföldi, illetőleg katonai érdekeltségű - titkosszolgálatok működnek.²⁸

Az Egyesült Államokban a titkosszolgálatok terén is hasonló széttagozottság van, mint a rendőri szervezetben, csupán szövetségi szinten mintegy husz hatóság foglalkozik hirszerzéssel. A belföldi titkosszolgálati munka összehangolását - törvényi alapok nélkül - az F.B.I. végzi.²⁹

3. A szocialista országok rendőrségei

Ismeretes, hogy a marxizmus klasszikusai a rendőrséget a kapitalista hatalmi gépezet rendkívül fontos támaszának tekintették, éppen ezért a politikai forradalom megvívása szerintük csak ezen erőszakszervezet pozíciójának lerombolása mellett lehet sikeres. Tisztában voltak azzal, hogy a régi szervezet ujratermelheti a régi működést, ezért a rendőrség terén külö-

nösen radikális változtatásokat tartottak szükségesnek. Ebben az összefüggésben üdvözölte Marx, hogy a Párizsi Kommun megfosztotta a rendőrséget politikai jellegétől és a népképviselőlet felelős, bármikor elmozditható szervévé tette.³⁰ Lenin még tovább ment, amikor /1917 tavaszán/ a népi hadsereg és a rendőrség, az állami rend és az államigazgatás fő és alapvető funkcióit egyesítő olyan népi milícia mellett szállt síkra, amelyben kivétel nélkül mindenki részt venne.³¹

A proletárhatalom megteremtése után azonban rövidesen bebizonyosodott, hogy a népi milícia kiépítése nem valósítható meg. A "milícia" elnevezés a forradalom győzelmét követően elvesztette az említett lenini jelentését és pusztán a rendőrség új megjelölésére szolgált. A valóságban a szovjet - és a többi szocialista állam hasonló fejlődési utat járt be - közrendvédelmi szervek centralizált, militarizált strukturát alkottak. A társadalmi jelleg érvényesítése inkább a hivatásos rendőrség mellett működő önkéntes alakulatok létrehozásában nyilvánult és nyilvánul meg. Részben a sztálini időszak második felében vébement végletes centralizáció ellensúlyozására, részben a kommunizmus gyors felépítésének reményében az ötvenes évek végétől erőteljes decentralizáció indult meg, 1960-ban még a szövetségi Belügyminisztériumot is felszámolták /1966-ban állították vissza, előbb Közrendvédelmi-, majd Belügyminisztérium néven/. Ami az egyensúly kialakulása után megmaradt: a rendőri szervek kettős alárendeltsége, amelynek értelmében mind a tanácsoknak, mind pedig a felsőbb belügyi szerveknek alá vannak rendelve. Meg kell azonban jegyezni, hogy - noha a jogi szabályozás inkább a tanácsi irányítást helyezi előtérbe - a való-

ságban a függőleges, ágazati alárendeltség a domináns. Egyáltalán nem érvényesül - a jogi szabályozás szerint sem - a tanácsai jelleg a bűnüldözési tevékenység területén. Az állami-gazgatási természetű működés körében azonban már nemcsak jogszabályi, hanem tényleges lehetőség is van a helyi, társadalmi érdekek érvényesítésére.³²

Ebben az alapvetően decentralizált strukturában - amint azt a tőkés rendészeti szerveknél láttuk - problémákat vet fel a tömegdemonstrációkkal kapcsolatos karhatalmi feladatokat ellátó egységek fenntartása, mozgatása. A Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsának Elnöksége 1988-ban úgy rendelkezett, hogy az ilyen jellegű tevékenység kizárólagosan központi hatáskörbe tartozik. Ellátására a szövetségi belügyi csapatok hivatottak, amelyek a Szovjetunió fegyveres erőinek részét képezik és személyi állományuk zöme a rendes katonai szolgálatot töltő fiatalok sorából kerül ki. A csapatok a szövetségi belügyminiszter irányítása alatt állnak. A centralizációt annyira következetesen végigviszi a törvényerejű rendelet, hogy kifejezett tilalmat állapít meg a csapatoknak a helyi hatóságok rendelkezése alá helyezésére vonatkozóan.³³

A Szovjetunióéhoz hasonló rendőrségi szervezet működik Bulgáriában, ahol a rendőrség szintén kettős alárendeltségben van. Elsősorban az összetett államiságból következik, hogy Jugoszláviában sem teljesen centralizált a rendőrség felépítése, legalábbis annyiban, hogy a konkrét szervezeti és működési keretek kialakítása a tagállamok hatáskörébe tartozik, a belügyminisztériumi funkciókat ellátó Szövetségi Belügyi Titkárság csak bizonyos, törvényben meghatározott jogköröket

gyakorol /pl. idegenrendészeti, adatgyűjtési feladatok/.³⁴

A többi európai szocialista országban centrális alárendeltségű rendőri szervek működnek a belügyminisztériumok irányítása alatt. A rendőrség és a helyi szervek közötti kötelező együttműködés azonban általában szélesebb körre terjed ki, mint hazánkban. Csehszlovákiában a nemzeti bizottságok /tanácsok/ például a közrend helyi biztosítása érdekében jogosultak a közbiztonsági szervek számára feladatokat megjelölni.³⁵ Az NDK új tanácstörvénye is több területre kiterjedően és részletebben fogalmazza meg a tanácsi és biztonsági szervek együttműködésének feladatait, mint a mi hasonló tárgyú jogszabályunk.³⁶

Mivel a tömegmegmozdulások karhatalmi biztosítása a hagyományos rendőri teendőkhöz képest a centrálisan irányított rendőrségek esetében is minőségi különbségeket hordoz, ezért a jogszabályok rendszerint külön rendelkeznek az e körbe eső tevékenység szervezeti és jogi kereteiről. A román Belügyminisztérium például állambiztonsági csapatokat tart fenn, amelyek "szükség esetén részt vesznek a közrend- és nyugalom fenntartásában."³⁷ Lengyelországban továbbra is katonai alakulatokat vetnek be a tömegdemonstrációk megfelelő keretek közt tartására, ennek jogi feltételeit azonban a belügyi törvény határozza meg.³⁸ A centralizáció és militarizáció jellemzi az Európán kívüli szocialista országok közrendészeti szerveinek strukturáját is.³⁹

Összefoglalóan az mondható el a szocialista országok rendőri szerveiről, hogy azok fejlődésére ma mindenekelőtt a jogi, törvényességi keretek szigorítása, a jogi szabályozás pontosabbá válása és magasabb szintre emelkedése jellemző. Megfigyel-

hető továbbá, hogy a jogállásukat érintő bármilyen döntés különösen érzékeny azokra a szempontjukból külső tényezőkre, amelyek az adott állam politikai berendezkedésére hatnak.⁴⁰ Mindez igazán mélyreható szervezeti változtatásokkal az utóbbi évtizedekben nem járt. Az erős centralizáció és az önkormányzatiság kibontakozása közötti feszültséget az adott strukturában megvalósítható eszközökkel próbálják oldani. Ilyen a már említett tanácsi jogositványok mellett a rendőrségek és más állami-társadalmi szervek szerződéses kapcsolata.⁴¹ Az alkotmányos fejlődés azonban egyre sürgetőbben veti fel a világos felelősségi viszonyok megteremtésének igényét, ami értelemszerűen a funkciók és rendszerek-alrendszerek további differenciálódását vonná maga után. Legutóbb például a Szovjetunióban fogalmazódott meg igényként a rendőrség igazságszolgáltatással kapcsolatos funkcióinak leválasztása az igazgatási feladatkör-ről, aminek egyenes következménye volna egy szervezetenként önálló nyomozó hatóság létrehozása.⁴²

4. Állambiztonsági szervek a szocialista országokban

Sem a jogi szabályozás, sem a szakirodalom nem kényezteti el azt a kutatót, aki a címben jelzett szervek jogállását és valóságos működését kívánja tanulmányozni.

Annyi bizonyos, hogy a szocialista forradalmak előkészítése során nem merült fel olyan jelentősebb elképzelés, amely új típusú titkosrendőrség kialakítását célozta volna. Emlékeztetek arra, hogy Marx éppen a rendőrség politikai jellegének megszüntetését emelte ki a Párizsi Kommün rendészetéből. Még

az Októberi Forradalom győzelmét követően létrehozott első önálló állambiztonsági szervnek tekinthető apparátus: a Cseka / a szó a Rendkívüli Bizottság rövidítése / is nevében hordozta a rendkívüli jellegre való utalást. Lenin - aki egyébként egyik létrehozója és következetes védelmezője volt a bizottságnak - világosan jelezte, hogy a jövő nem az intézményesedésé, hanem a visszafejlesztésé. 1921. decemberében, a IX. oroszországi szovjetkongresszuson a következőket mondta a Csekával kapcsolatban: "Minél inkább kialakulnak a szilárd és meg-ingathatatlan hatalmi viszonyok, annál elengedhetetlenebb, hogy kiadjuk a szilárdabb forradalmi törvényesség megvalósításának kemény jelszavát, és annál inkább leszűkül annak az intézménynek a hatásköre, amely csapással válaszol az összeesküvők minden csapására."⁴³

Közismert, hogy a fejlődés e téren sem igazolta a forradalom előtt és közvetlenül annak győzelme után kialakított elképzeléseket. Az állambiztonsági szervek intézményesedtek a szocialista államokban. Tipikusan centrális irányítás alatt működnek, egyedül Jugoszláviában vélték úgy, hogy a szervezet vezetői és dolgozói által elkövetett hibák ellensúlyozására a decentralizáció kívánatos, legalábbis a kizárólagos szövetségi kompetencia megszüntetése.⁴⁴ Itt találkozunk az állambiztonsági tevékenységet ellátó szervek működésének legrészletesebb jogi szabályozásával. A jugoszláv állambiztonsági rendszer alapjait egy 1984-ben hozott törvény határozza meg.⁴⁵ Eszerint az állambiztonsági feladatokat a szövetségi, köztársasági, illetőleg tartományi szervek végzik, a konkrét hatáskörmegosztást a törvény /9. szakasz/ a Szövetségi Végrehajtó Ta-

nácsra bizza. A szövetség első számú állambiztonsági szerve a Belügyi Titkárság. Figyelemre méltó rendelkezést tartalmaz a törvény 17. szakasza, amely a JSZSZK Képviselőházán belül megalakítandó Állambiztonsági Szolgálatot Ellenőrző Bizottságról szól.

Az állambiztonsági szervek centrális irányítása még az ugyanilyen jellegű rendőrségi szervezetek létezése mellett sem jelenti általában a kétfajta apparátus egyesítését. Kétségtelenül megállapítható, hogy az állambiztonsági és rendőri szervek főhatóságait számos esetben egyesítették, majd különítették el újra a szovjet államfejlődés során. Az 1954-ben kialakított struktúra azonban tartósnak bizonyult. Eszerint az egységes állambiztonsági szervezet élén a Szovjetunió Minisztertanácsa mellett működő Állambiztonsági Bizottság áll.⁴⁶

Romániában 1968-ban választották szét az állambiztonsági és rendőri szerveket, kezdetben a szovjet megoldást követve, 1972-től pedig az apparátusok különválasztásának fenntartása mellett mindkettőt a belügyminiszter alá rendelték. Ez a struktúra jellemző a többi európai szocialista országra is, kivéve az NDK-t, ahol külön Állambiztonsági Minisztérium fogja össze a nevében foglalt tevékenységet.

Meg kell említeni azt is, hogy az egypártrendszer, illetve hegemonpárt-rendszer körülményei között az állambiztonsági szervek különösen erős szálakkal kötődnek az uralmon lévő pártokhoz, olyannyira, hogy ez a kapcsolódás intézményes formákat is ölt. A Belügyminisztérium szervezéséről és működéséről szóló 1978-as román államtanácsi törvényerejű rendelet I. fejezetének 2. szakasza például expressis verbis kimondja: " A

Belügyminisztérium felel a párt és az állam vezetősége előtt az általa kifejtett egész tevékenységért. Az állambiztonsági tevékenységért a Belügyminisztérium közvetlenül a Román Kommunista Párt Központi Bizottsága, valamint Románia Szocialista Köztársaság fegyveres erőinek főparancsnoka előtt felel."

A szocialista államok állambiztonsági szerveire mutatis mutandis állnak a rendőrségről mondottak. Alapvető szervezeti változtatások a közelmúltban nem történtek, van azonban bizonyos előrelépés a jogi szabályozás terén. Példa erre a már említett 1983-as lengyel belügyi törvény, amely a korábbiaktól eltérően részletesebben szabályozza az állambiztonsági szervek jogállását. Előkészületben van a szovjet állambiztonsági törvény is.⁴⁷

5. A nemzetközi dimenzió

A rendőrség alkotmányos helyzetének tárgyalása során egyre kevésbé tekinthetünk el a nemzetközi összefüggésektől. Szó volt már arról, hogy a felszabadult gyarmatok rendőrségei mennyire az anyaország szervezeti és jogi megoldásainak hatása alatt állnak még hosszú idővel a függetlenség elnyerése után is. De a neokolonializmus stratégiája sem hagyta érintetlenül a rendfenntartás területét. Az Egyesült Államok például az 1962-ben létrehozott Közbiztonsági Hivatal útján fegyverrel és a kiképzésben való segítségnyújtással támogatta a világ legkülönbözőbb térségeiben működő rendfenntartó szerveket, azok elnyomó jellegének teljes tudatában. 1973-ban a heves bírálatok

hatására a hivatalt megszüntették, 1975-től kezdve pedig tilos a külföldi rendészeti szervek bármiféle segélyezése.⁴⁸

A rendőri szervezetek szorosabb együttműködésére és egymásra hatására a világ más területein is számos példa van. Így közismert, hogy a szocialista államok többségének rendfenntartó szervei jelentős szovjet segítséggel épültek ki.

A szakmai szempontok érvényesítésére jött létre az INTERPOL szervezete, amely 1923-ban alakult, majd 1946-tól újjászerveződve szolgálja a nemzetközi bűnügyi rendőrségek együttműködését. Ezen túlmenően azonban jelentős tevékenységet folytat a bűnüldözéssel és általában a rendőri munkával összefüggő információk gyűjtése, feldolgozása és terjesztése terén, valamint a kapcsolódó tudományos kutatásban és fejlesztésben.⁴⁹

Magától értetődik, hogy a nemzetközi együttműködés minden vonatkozásu összehangolását célul kitűző ENSZ tevékenysége is számos ponton érintkezik a rendőri munka egyes oldalai-val. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és az emberi jogok egyezségokmányai több olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyek megvalósulása elsősorban a rendőri működés függvénye. Ugyanez a helyzet az említett dokumentumokhoz képest speciális szabályozást megvalósító szerződések esetében. Példaképpen emlithető a kínzás és egyéb embertelen bánásmód megakadályozásáról szóló nemzetközi egyezmény.⁵⁰

Még közvetlenebbül érintik a rendőri tevékenységet azok a bűnmegelőzési konferenciák, amelyeket 1955-től kezdve 5 évenként tartanak. Ezeken a rendőrség mind az emberi jogok, mind

pedig az eredményesség aspektusából terítékre került. Átfogóan az 1975-ös genfi tanácskozás tekintette át a rendőrségek helyzetét.⁵¹ Bár a dolog politikai érzékenységénél fogva igen nagy nézetkülönbségek voltak, néhány - szükségképpen általános - kérdésben kialakult valamiféle konszenzus:

- a./ A rendőrségek strukturális és működési-tartalmi eltérései ellenére van olyan közös alap, amelyre gyümölcsöző együttműködés építhető.
- b./ A rendőrség jogi felelősségét minden államban ki kell építeni és azt érvényesíteni kell.
- c./ A feddhetetlenség első számú követelmény a rendőrségnél és más rendészeti szervek tagjainál.
- d./ A rendőri képzésnek ki kell terjednie etikai, emberi jogi és egyéb társadalomtudományi kérdésekre.
- e./ A rendőrség része annak a közösségnek, amelynek támogatása nélkülözhetetlen a hatékony rendfenntartáshoz.
- f./ Lehetőség szerint nőket is alkalmazni kell rendőri szolgálatra, még hozzá a férfiakkal azonos feltételek mellett.
- g./ A magánrendőrségeket társadalmi ellenőrzés alá kell helyezni.
- h./ A rendőrségnek részt kell vennie a tevékenységét érintő jogszabályok előkészítésében.
- i./ A rendőrségek közötti nemzetközi együttműködést erősíteni és szélesíteni kell.
- j./ Ki kell dolgozni a rendőrség nemzetközi etikai kódexét.⁵²

Ez utóbbi kérdés szintén meglehetősen élénk vita tárgya volt, Genfben nem is született megállapodás a kódex tartalmára vonatkozóan. További egyeztetések és előkészítés után vé-

gül az ENSZ Közgyűlése 1979-ben, 34/169. sz. határozatával fogadta el a kódexet. Bár a jelentős véleményeltérések miatt ez is meglehetősen általános, tartalmaz néhány olyan elvi jelentőségű megfogalmazást, amelyek hatással lehetnek a rendőri jog alakulására. A mindössze 8 cikkből, preambulumból és a cikkekhez kapcsolódó kommentárokból álló dokumentum hatálya a rendőrségen túl az egyéb rendészeti szervek tagjaira is kiterjed.

A kódex előírja, hogy a rendészeti szervek alkalmazottai /a továbbiakban: rendőrök/ úgy tartoznak törvényi kötelezettségeiket teljesíteni, hogy ezzel a közösséget szolgálják és mindenkit védjenek meg a jogellenes támadásoktól, összhangban a szakmájukból fakadó magas fokú felelősséggel. Működésük során tisztelniük kell az emberi méltóságot és előmozdítani az emberi jogok érvényesülését. Erőszakot csak a legszükségesebb esetekben és a feltétlenül indokolt mértékben szabad alkalmazni. A tevékenységük során birtokukba került titkokat meg kell őrizniük. Tilos a kivallatás és az egyéb kegyetlen, embertelen, vagy megalázó bánásmód. A rendőröknek ügyelniük kell az őrizetükben lévő egyének egészségének védelmére, szükség esetén orvosi ellátást kell biztosítani. A 7. cikk megvesztegethetlenséget és a korrupcióval való könyörtelen szembenállást vár el a rendőröktől. Az utolsó cikk a jogszabályok és a kódex érvényesülését szorgalmazza.

Természetesen sem a genfi konferencia állásfoglalásai, sem az etikai kódex előírásai nem kötelezőek jogilag az államokra, ajánlás jellegűek. Ha azonban úgy fogjuk fel azokat, mint a nemzetközi standardok konkretizálását a rendőri munká-

ra, akkor - nézetem szerint - csak annyiban térhetünk el a ben-
nük foglaltaktól, amennyiben bizonyítjuk, hogy nem szükségsze-
rű folyományai a kötelező érvényű előírásoknak.

1980. áprilisában az ENSZ szervezésében nemzetközi szim-
póziumot tartottak.⁵³ Ez volt a második olyan tanácskozás az
1963-as canberrai szemináriumot követően, ahol a rendőrség és
az emberi jogok problémáit vitatták meg. A kialakított közös
álláspontok nem a kormányok hivatalos nézeteinek konszenzusát
adják, mégis figyelemre méltó ajánlásokat fogalmaznak meg. Min-
denekelőtt az etikai kódexnek a nemzeti jogrendszerekbe való
inkorporálását és a rendőri képzésbe való beépítését szorgal-
mazták. Egyetértettek a résztvevők abban is, hogy az agent
provocateur alkalmazása nem egyeztethető össze az emberi jogok
tisztelőben tartásának követelményével. Garanciális elveket
fogalmaztak meg a kivallatások megakadályozására, az adatvé-
delem biztosítására, valamint a házkutatások, motozások és le-
foglalások foganatosítására vonatkozóan. Közmegegyezés alakult
ki abban is, hogy a távközlések tartalmának válogatás és ellen-
őrzés hiányában történő kifürkészése sérti az emberi jogokat.
Kifejezésre juttatták a megjelent szakértők azon óhajukat is,
hogy az emberi jogok szempontjait a rendőrök kiválasztásában
és képzésében is érvényesíteni kell.⁵⁴

A regionális szervezetek is napirendre tűzték a rendőr-
ség problematikáját, szintén elsősorban az emberi jogok olda-
láról megközelítve a kérdést. Kiemelést érdemel az Európa Ta-
nács 1979-es deklarációja a rendőrségről, amely szigorú köve-
telményeket fogalmazott meg az emberi szabadság és méltóság
tisztelőben tartása érdekében. Jellemző, hogy ugyanennek a

a miniszteri tanácsa már nem azonosította magát teljes mértékben a deklarációban foglaltakkal.⁵⁵

Az általános integráció szintjéhez képest alacsony foku a nyugat-európai rendőrségek együttműködési kereteinek kiépültsége. Ennek oka abban keresendő, hogy az állami szuverenitást legérzékenyebben érintő kérdéstről van szó.⁵⁶

JEGYZETEK

1. Szentpéteri, i.m. 84-107. o.
2. Az angol rendőrség szervezetének leírása során elsősorban a következő művekre támaszkodom:
Ph.J. Stead: The Police of Britain
Macmillan Publ. Co. , New York - London, 1985.
I. Oliver: Police, Government and Accountability
Macmillan Press Ltd. Houndmills, Basingstoke, 1987.
3. G. Marshall: Constitutional Conventions
Clarendon Press, Oxford, 1984. 128-130. o.
Constitutional and Administrative Law de Smith
Penguin Books, Harmondsworth, 1983. / 4. kiad. /, 382. o.
O'Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law
Sweet and Maxwell, London, 1985. 402. o.
4. Lásd erről: B. Fine - R. Millar /szerk./ : Policing the Miners' Strike
Laurence and Wishart, London, 1985.
5. Ch. Jeffries: The Colonial Police
Max Parrish, London, 1952. 26. o.
P. Morrow: Police Powers and Individual Liberty
a "Civil Liberties in Hong Kong" c. kötetben
Oxford University Press, Hong Kong, 1988. 243-277. o.
D. Killingray: The Maintenance of Law and Order in British Colonial Africa
African Affairs, 1986/jul. 411-437. o.
6. Lásd: L. Waller: The Police, the Premier and Parliament: Government Control of the Police
Monash University Law Review, 1980/4. 249-267. o.

7. D.K. Das: Police and Community in America: Influences from Across the Atlantic
Police Studies, 1986/3. 138-147. o.
A szervezet és a rendfenntartás leírásában az alábbi műre támaszkodom:
The Police, Public Order and the State
Macmillan Press, Houndmills, Basingstoke, 1988. 108-129. o.
8. A francia rendőrség és csendőrség leírásához forrásként használtam az alábbi műveket:
Ph. J. Stead: The Police of France
Macmillan Publ. Co. New York - London, 1983.
R.C. Hudson: A Matter of Confidence - Police, Government and Society in France Since 1981.
The Police Journal, 1988/2. 169-175. o.
9. Parádi József: A határszéli csendőrség
BM Határőrség, Budapest, 1984. 5. o.
10. Rektor Béla: A Magyar Királyi Csendőrség oknyomozó története
Árpád Könyvkiadó Vállalat, Cleveland, Ohio, 1980. 30. o.
11. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
Ismerteti: J.R. Macdonald: Spain's 1986 Police Law: Transition From Dictatorship to Democracy
Police Studies, 1987/1. 16-22. o.
12. R.O. Collin: The Blunt Instruments: Italy and the Police a "Police and Public Order in Europe" c. kötetben
Croom Helm, London, 1985. 185-214. o.
13. Az ismertetés fő forrásai:
Die Polizei in der Bundesrepublik
Campus Verl. Frankfurt - New York, 1985.
B.Drews - G. Wacke - K. Vogel - W. Martens:
Gefahrenabwehr - Allgemeines Polizeirecht /Ordnungsrecht/
des Bundes und der Länder 9., átdolgozott kiadás
Carl Heymanns Verl. KG., Köln, 1986.
14. A tartományi készenléti rendőralakulatok átszervezése az NSZK-ban
Belügyi Szemle Tájékoztatója, 1972/14. 89-95. o.
15. Forrás: Boros Ildikó: Katonáság és rendőrség korunk japán társadalmában
tudományos diákköri dolgozat, Rendőrtiszti Főiskola, 1987.
16. Die Polizei in der Bundesrepublik, 23-24. o.
17. Lásd pl.: G. Berkley: The European Police: Challenge and Change
Public Administration Review, 1968/szept-okt, 427. o.
A.I. Rogov: Policia SZSA: tendencia k centralizacii
Pravovedenie, 1981/1. 90-95. o.

18. Berkley, i. m. 427-428. o.
R. Reiner: The Politicization of the Police in Britain
a "Control in the Police Organization" c. kötetben
The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1983. 126-148. o.
19. Killingray, i.m.
P. E. Igbinovia: The Pattern of Policing in Africa: The
French and British Connections
The Police Journal, 1981/2. 123-156. o.
20. Szentpéteri, i.m. 106. o.
21. A.Goldsmith: Political Policing in Canada: The Report of
the McDonald Commission and the Security Intelligence
Services Act 1984.
Public Law, 1985/tavaszi, 39-50. o.
22. Lásd: F.J. Cook: Az ismeretlen F.B.I.
Zrinyi Kiadó, Budapest, 1971.
P.B. Kosztin: Tajnaja Policia SZSA;
Miszl, Moszkva, 1986.
23. T. Bunyan, i.m. 102-151. o.
24. G. Marshall: Constitutional Conventions, 122-123. o.
25. Polgár András: A brit titkosszolgálat történelmi valósága
Belügyi Szemle Tájékoztatója, 1978/26. 66-69. o.
26. A francia hirszerzés belső gondjai
Belügyi Szemle Tájékoztatója, 1979/29. 58-61. o.
27. Australian Security Intelligence Organization Act, 1979.
No. 113 of 1979.
28. R.G. Fox: The Salisbury Affair: Special Branches, Security
and Subversion
Monash University Law Review, 1979/4. 251-270. o.
29. F. Donner: The Theory and Practice of American Political
Intelligence
a "Crisis in American Institutions" c. kötetben
Little, Brown and Co. Boston, 1973. 444-461. o.
30. Marx: Polgárháboru Franciaországban
MEM. 17. köt. 309. o.
31. Lenin: A proletár miliciáról
LM. 31. köt. 36-48. o.
32. G.Sz. Merkurov - B. V. Csernov: Mesztnüe szovetü i pod-
csinennüe organü vnutrennih del
Juridiceszkaja Literatura, Moszkva, 1975.
T. G. Beszcserevnyüh: Rukovodstvo organam vnutrennih del
szo sztoronü mesztnüh szovetov
Szovetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1973/3. 62-66. o.

33. A Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa Elnökségének 505. sz. törvényerejű rendelete
Vedomosztii Verhovnogo Szoveta, 1988. aug. 3. No. 31./2469/
34. Törvény a szövetségi közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó belügyek ellátásáról
a JSZSZK Hivatalos Lapja, 1985/7. sz. február 15.
35. Ádám Antal: A tanácsai szervek összehangoló tevékenysége a MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa
Budapest, 1974.
Recht in Ost und West, 1975/5. 244. o.
36. Közli: Állam és Igazgatás 1986/1. 44-91. o.
37. Az Államtanács 121. sz. törvényerejű rendelete a Belügyminisztérium szervezéséről és működéséről
Buletinul Oficial 1978/29. /ápr. 28/. 5. szakasz, III/d. pont
38. A belügyminisztérium és az alárendelt szervek hatásköréről szóló 1983. évi törvény 10.§ /2/ bek.
Dziennik Ustaw, Nr. 38. Pos. 127. 1983.
39. Lásd: J. Andrade: World Police and Paramilitary Forces
Macmillan Publ. Ltd. Basingstoke, 1985.
H.K. Becker - D.L. Becker: Handbook of the World's Police
The Scarecrow Press Inc., Metuchen, N.J. - London, 1986.
40. Lásd: J.R. Kubiak: Internal and External Factors Influencing the Operation of Criminal Justice Systems of Socialist European Countries
Review of Socialist Law, 1987/1. 25. o.
41. A.P. Geraszimov: A közrendvédelmi szervek irányítása az európai szocialista országokban
Belügyi Szemle, 1989/1. 114-115. o.
42. S.K. Vahitov: Meszto szledsztvennogo apparata v sziszteme goszudarsztvennüh organov
Szovetszkoe Goszudarsztvo i Pravo, 1988/2. 70-77. o.
43. L.M. 44. köt. 319-320. o.
44. E. Schweissguth: Die Reorganisation des Staatssicherheitsdienstes in der SFR Jugoslawien
Jahrbuch für Ostrecht, 1969/1. 45-68. o.
45. A JSZSZK Hivatalos Lapja, 1984/15. 1984. március 30.
46. Lásd: N.A. Dorosenko - T. Sz. Bablunjan: Osznovnue etapü konsztitucionno-pravovogo regulirovanija organizacii i dejatelnosztii organov vnutrennih del
a "Konsztitucionno-pravovüe osznovü organizacii i dejatelnosztii organov vnutrennih del" c. kötetben
Akademia MVD., Moszkva, 1982. 56-69. o.

47. N.V. Raldugin: Razvitie zakonodatelsztva ob obeszcpecsenii goszudarsztvennoj bezopasznoszti SZSZSZR Szovetszkoe Goszudarsztvo i Pravo, 1988/5. 23-29. o.
48. Gergely Attila: Az USA rendőrségi kapcsolatai Belügyi Szemle Tájékoztatója, 1979/28. 92-93. o.
O. Marenin: United States aid to African Police Forces African Affairs, 1986/ október, 509-544. o.
49. Lásd: K. Sz. Rodionov: Interpol: mif i dejsztvitelnoszt "Mezsdunarodnie otnosenia", Moszkva, 1986.
50. 1988. évi 3. sz. tvr.
51. Lásd: Gödöny József: A bűnözés elleni küzdelem feladatai az évszázad utolsó negyedében / az ENSZ bűnözéssel foglalkozó V. kongresszusa, Genf, 1975. IX. 1 - 12. / Magyar Jog és Külföldi Jogi Szemle 1975/12. 690-691. o.
52. Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Geneva 1-12. September 1975.
Report prepared by the Secretariat
United Nations, New York, 1976. 31. o.
53. Symposium on the Role of the Police in the Protection of Human Rights, The Hague, 14-25 April, 1980.
United Nations, New York, 1980.
54. i.m. 22. o.
55. Lásd: J. Alderson: Human Rights and the Police Council of Europe, Strasbourg, 1984. 14. o.
56. P. Wilkinson: European Police Cooperation a "Police and Public Order in Europe" c. kötetben 273-286. o.

II. Fejezet

Történeti vázlat

Rendőrségünk alkotmányos helyzetének vizsgálata során nem mellőzhetjük a történelmi visszatekintést, még akkor sem, ha terjedelmi és műfaji okokból ez csak vázlatos lehet. Szerencsére a témáról kitűnő munkák állnak rendelkezésre.¹ Dolgozatom mondanivalójának megalapozása végett ezért csupán arra szoritkozom, hogy a jelzett - és más - rendőrségtörténeti munkákból kiemeljem a szempontunkból lényeges mozzanatokat és összevessem a rendfenntartás legfontosabb jellemzőit az alkotmányosság - jórészt ugyancsak feldolgozott - általános fejlődési vonalával.

Általánosságban azt lehet mondani, hogy a közösségi rendfenntartás intézményeinek az uralmi viszonyok szolgálatába állítása jellemezte a török hódoltság előtti időszakot², amit azután - érthető okokból - a katonai jellegű rendészeti igazgatás váltott fel a hódoltsági területeken, de a császári Magyarországon is.³ Erdély viszonylagos függetlensége miatt itt jobban konzerválódtak a hagyományos formák, bár a városok másutt is át tudták menteni az elsősorban rájuk jellemző közösségi rendfenntartási intézményeket. A falvak rendészete pedig azért maradt alapvetően a falu birájának kezében, mert az ügyek politikai jelentéktelensége miatt nem volt szükség központosításra.⁴

A rendészet államigazgatási jellegének kibontakozása, a

racionális és immár alkotmányjogilag is értékelhető megoldások kimunkálása a XVIII. század végére esik. Mindenekelőtt a joze-finizmus e téren is jelentős elgondolásai érdemelnek figyelmet, még akkor is, ha a rendészet meglehetősen periférikus helyet foglalt el az igazgatás fő vonásait meghatározni szándékozó főispáni instrukciókban.⁵

A XIX. század első felében a közrendészet döntően a vármegyék kezében volt. Ez alól kivételt képeztek a szabad királyi városok, de a mezővárosok is jelentős önállósággal bírtak. A megyei közbiztonsági erő, amelyre egységes elnevezés sem alakult ki, a csendbiztos irányítása alá tartozott, ahol pedig járásonként tevékenykedtek csendbiztosok, ott a főcsendbiztos fogta össze működésüket.⁶ A reformkor gondolkodói közül sokan jutottak el a rendészeti apparátus korszerűsítése szükségességének felismeréséig.⁷ Ebben az időszakban a rendfenntartás intézményrendszere osztotta az ország sorsát: az alapvetően feudális struktúra mellett kezdeti lépések történtek és némileg messzebbre tekintő elképzelések formálódtak a polgári, professzionális, alkotmányos keretek kialakítására.

Ugyanakkor szólni kell arról is, hogy a reformok egyik legkomolyabb politikai akadálya szintén a - tágabb értelemben felfogott - rendőrségi működés formájában jelentkezett. Hátterében az a hibás elképzelés húzódott meg, amely szerint a forradalmi mozgalmak forrását nem a társadalmi ellentmondásokban, hanem valamiféle összeesküvés vezérkarában kell keresni. E gondolat jegyében építette ki Metternich azt a titkosrendőrséget, amely mind célját, mind pedig működési elveit tekintve ellentétben állt a legelemibb alkotmányossági törekvésekkel.⁸

A metternichi felfogás legcsattanósabb cáfolata az 1848-as forradalom volt. Tul a konkrét történelmi helyzet áttekintésén azért tartom fontosnak és tipikusnak ezt a példát, mert a tévedés elvi magva, vagyis társadalmi problémák elsődlegesen rendőri szinten való kezelése, a későbbiekben is számtalanszor megismétlődött / bár a tisztesség kedvéért azt is hozzá kell tenni, hogy nem Metternich volt az, aki elsőként elkövette ezt a hibát. /⁹

Az első igazán jelentős lépések az 1848-49-es forradalom és szabadságharc időszakában történtek az alkotmányosság kiépítésére. Konszolidált viszonyok híján azonban a rendfenntartás teljes átszervezésére nem kerülhetett sor. Amennyiben a helyzet központi beavatkozást igényelt és a felhasználható erők elégtelennek mutatkoztak, a minisztérium a nemzetőrséget, sőt nem egy esetben a katonaságot vetette be.¹⁰ Említésre méltó változások inkább a központi szervek felépítésében és működésében következtek be, voltak továbbá jelentős tervezetek a rendőrség átszervezésére.¹¹ 1848. májusában a Belügyminisztériumon belül megszervezték az Országos Rendőri- és Postaosztályt, amelynek kis létszáma arra utal, hogy elsősorban irányítási feladatok ellátására rendelték.¹² Vezetésével Perczel Mórt bízták meg. 1848. végétől a Honvédelmi Bizottmány irányítása alá került az osztály és Madarász László vette át a rendőri ügyeket.

A szabadságharc leverését követően - mint ismeretes - hatályon kívül helyezték a forradalmi időszak törvényeit és a birodalmi jogszabályokat alkalmazták Magyarországon. Ennek ér-

vényesítésére kezdetben a katonai közigazgatást vették igénybe, majd 1850. telén megkezdték a központosított osztrák rendfenntartó apparátus kiépítését hazánk területén. A csendőrség felállítása már 1849. augusztusában megkezdődött a pozsonyi ezred megszervezésével.

Magától értetődik, hogy alkotmányosságról ebben az időszakban a rendfenntartás területén sem beszélhetünk. Meg kell azonban jegyezni, hogy a neoabszolútizmus rendészeti szervezete a maga reakciós céljait jól szolgálta, felszereltsége és kiképzése tekintetében magas színvonalat képviselt, a szigorú centralizáció pedig adekvát volt a birodalmi érdekek érvényesítésének szükségleteivel.¹³

A kiegyezéskor Magyarországon az osztrák belbiztonsági szervek megszűntek funkcionálni, miután a rendészet nem tartozott a közös ügyek sorába. A tevékenység legfőbb állami irányítását a Magyar Királyi Belügyminisztérium vette át, amely emellett az általános igazgatás felügyeletét is ellátta. A változás mögött a kontinuitás jegyei fedezhetők fel: a Belügyminisztérium erős szervezeti szálakkal kötődött jogelődjeihez: a Kancelláriához és a Helytartótanácsához, sőt ezek tisztviselői karának jelentős részét is átvette.¹⁴

A rendészet szervezeti kereteiben egyébként visszaállt a korábbi helyzet, vagyis a vármegyék és a városok önállósága. A községek is tarthattak saját rendőrséget, e jogukkal azonban - anyagi okok miatt - általában nem éltek.

A centralizáció irányába tett első jelentős lépés volt a fővárosi rendőrség államosítása, amelyet a fővárosi törvény

/1872:XXXVI. tc./ rendelt el, de teljes végrehajtására csak a fővárosi rendőrségről szóló 1881:XXI. tc. elfogadása után került sor. További minőségi változást hozott a csendőrség intézményesítése /1881:III.tc./. A dualizmus egész időszaka alatt nem sikerült viszont államosítani a városi rendőrségeket, holott azok parancsnoki kara erőteljesen támogatta az egységesítés gondolatát. Így a fővárosi rendőrség mellett a századfordulót követően csupán a megalakult határrendőrség és a fiumei rendőrség került állami irányítás alá. A képhez tartozik az is, hogy a Monarchia legfőbb hirszerző szerve, az Evidenzbureau nem illeszkedett a rendfenntartás nemzeti kereteibe, mivel a közös hadsereg részeként funkcionált, közvetlenül a vezérkarnak alárendelve, gyakorlatilag azonban az uralkodó, illetve a trónörökös közvetlen felügyelete alatt. A Bureau és az alá tartozó - Magyarországon is működő - hirszerző főállomások tevékenységét a magyar szervek nem ellenőrizhették, az állambiztonsági munka e területével kapcsolatban alkotmányos jogvédelmi eszközök nem voltak.¹⁵

A kiegészítést követő korszak rendfenntartásának megítélésére már joggal alkalmazhatjuk a burzsoá alkotmányosság zsinórmértékét. Bár a rendészeti szervek társadalmi szerepe és megítélése nem tartozik ezen értékrendszerbe, a későbbiek jobb megértése érdekében röviden erre is kitérek.

Lényegesnek tartom megemlíteni, hogy a Metternichet jellemző szemlélet, esetünkben a munkásosztály harcának rendőri problémaként való felfogása, végigkísérte a rendészet "filozófiájának" alakulását.¹⁶ Ezzel együtt - Parádi József értékelése szerint - a rendfenntartó szervek a dualizmus korszaka-

kában megfeleltek a kapitalista fejlődés igényeinek. Külön kiemeli - és ez alkotmányos szempontból is jelentős -, hogy a közrendészet terén következetesen szétválasztották a katonai és belbiztonsági szerveket, tevékenységet.¹⁷ Ugyanakkor - csak részben indokolhatóan - erőteljes militarizálódás indult meg a rendészeti szerveken belül az I. Világháború előtt és alatt.¹⁸ A katonai jelleg még a polgári igazgatáshoz közelebb álló fővárosi rendőrség esetében is szembeötlő, nemzetközi összehasonlitásban is kidomborodó vonása rendészetünknek.¹⁹ Parádi szakmai szempontu értékelését nem vitatva le kell szögezni, hogy társadalmilag a rendfenntartó szervek nem töltöttek be pozitív szerepet az egyébként "alkotmányosodó" hatalom legitimálásában. Katona Géza szerint a társadalom szinte minden rétege kedvezőtlenül vélekedett a rendőrségről és csendőrségről, amiben része volt a korrupciós botrányoknak és a csendőri brutalitásnak is.²⁰ De idézhetünk kortárs forrásokat is. Grünwald Béla elemi követelménynek tekintette, hogy a rendőri tevékenység minden megnyilvánulása törvényen alapuljon és az állampolgárok megfelelő jogorvoslattal élhessenek, ha a hatóság tullepné hatáskörét. Véleménye szerint azonban "hasztalanul keresnők e törekvések nyomát a mi államéletünkben ... Természetes tehát, hogy az életben nem tapasztalhatunk egyebet a közigazgatási hatóságok korlátatlan önkényénél, melynek a magyar állampolgár védelem nélkül van kitéve."²¹

Igaz, e megállapítás részben szerzőjének szélsőségeiben való gondolkodása, részben kelte - 1876 - miatt nem tekinthető az egész korszak tudományosan megalapozott értékelésének, a lényegét tekintve mégis helytálló. Még akkor is az, ha a jog-

történet művelőinek mai álláspontja szerint a szabadságjogok kodifikációja terén az európai perifériához képest elmaradásunk nem volt²², és a törvényileg nem szabályozott területeken is léteztek - rendeleti és egyéb - korlátai a közhatalomnak.²³

A múlt század 80-as éveiben megindult rendészeti jogalkotásban törvényességi garanciák csak elszórtan jelentkeztek. A csendőrségről szóló törvény például hatásköri és eljárási szabályokat nem tartalmazott. Ennek oka nyilvánvalóan abban keresendő, hogy a csendőrséget nem tekintették önálló jogkörű államigazgatási szervnek, hanem mindenekelőtt más hatóságok döntései végrehajtása céljából rendelkezésre álló karhatalomnak. Ez az eszközjellegű megközelítés azonban nem volt végigvihető. A belügyminiszter által kiadott szolgálati szabályzat olyan kötelelességeket írt elő, amelyek értelemszerűen önálló döntést igényeltek. A csendőrség szerepének említett felfogása olyan következménnyel is járt, hogy a vármegyei önkormányzat szinte semmi befolyást nem gyakorolhatott annak ügyeire, a kerületi csendőrparancsnokságok vezetői nem lettek tagjai a közigazgatási bizottságoknak, amelyek legalább valami összekötő kapocs szerepet tölthettek volna be az önkormányzati és a csendőri vezetés között.

Más volt a helyzet a fővárosban, ahol a főkapitány az államosítás ellenére közigazgatási bizottsági tagsága révén bizonyos mértékig függő viszonyba került a törvényhatóságtól.²⁴ A fővárosi rendőrségről szóló törvény - összhangban azzal, hogy a rendőrséget saját hatáskörrel bíró igazgatási szervnek tekinti / 3.§ / - részletesen meghatározza a közhatalmi beavatkozás feltételeit és módját, felhatalmazza azon-

ban a rendőrséget szükségrendeletek kibocsátására / 8.§ /.

Összefoglalóan azt mondhatjuk el a dualizmus korának rendészetéről, hogy az meglehetősen ellentmondásos képet mutatott. Alkotmányos szempontból, de szakmai okokból is aggályos volt a városi rendőrségek egységes szervezetének, szabályozásának hiánya. A jogállamiság elemi követelményeinek sem felelt meg a csendőrség helyzetének rendezése / még akkor sem, ha a bűnüldözésben és a közbiztonság megszilárdításában vitathatatlan érdemeket szerzett a testület /. Pozitívan értékelhető ugyanakkor a fővárosi rendőrség jogállásának törvényi meghatározása.

Dinamikájában szemlélve a rendfenntartás helyzetét, az állapítható meg, hogy a törvényesség bizonyos elemei a század utolsó negyedében jelennek meg a büntető törvényhozás, egyes szabadságjogok kodifikálása, valamint a rendészeti jogalkotás terén. A századfordulót követően azonban felerősödnek a jogállami kötelek amugy sem túl szoros szálainak lazítására irányuló törekvések. A szakirodalom hangsúlyozza a diszkréció szükségességét a rendőri munkában²⁵, a büntetőjogi gondolkodásban a tett helyébe a veszélyesség fogalma nyomul be²⁶ és a világháborús készülődés jegyében teret kapnak olyan intézmények, amelyek semmiféle alkotmányos hatalomgyakorlással nem egyeztethetők össze. Utóbbiakra példa a rendőrhatósági kényszerintézkedések bevezetése az 1912:LXIII. tc., majd az azt módosító 1914:L. tc. felhatalmazása nyomán.

Az 1918-as és 1919-es évek forradalmi eseményeinek sorozatát érthetően - az 1848-49-es időszakhoz hasonlóan - in-

kább jelentős törekvések, semmint megszilárdult eredmények jellemzik a rendfenntartás terén.

A polgári demokratikus forradalom és a régi rend fenntartására hivatott apparátus között az első időszakban tragikus elemektől sem mentes ellentétek alakultak ki, amelyek később enyhültek ugyan, de teljesen nem szűntek meg.²⁷ Részben ezért, részben a progresszív erők nyomására számos milícia-jellegű szervezet jött létre.²⁸ Ellentmondásos volt a rendészeti tevékenység által érintett állampolgári jogok helyzete. Kiemelkedő vívmánya volt a forradalomnak az egyesülés és gyülekezés szabadságáról szóló 1919-es III. néptörvény, amely a jogok gyakorlását sem engedélyhez, sem bejelentéshez nem kötötte. Kevésbé értékelhető pozitívan a rendőrhatalom kényszerintézkedések rendszerének fenntartása / XX. néptörvény /, amelynek alapján gyakran jártak el a munkásmozgalom résztvevőivel szemben.

A Tanácsköztársaság gyökeresen új politikai berendezkedést hozott, ennél fogva természetesen, hogy a belső rend fenntartását is radikálisan át kellett szerveznie. Ugyanakkor részben politikai, részben szakmai megfontolásból nem menesztette a régi apparátus teljes állományát. Az így kialakított kompromisszum lényege: új típusú, országosan egységes, centralizált rendőrség jött létre Vörös Őrség elnevezéssel, amely azonban magába olvasztotta a korábban meglévő karhatalmi szerveket, egyben átvéve azok funkcióit. Vonatkozik ez az 1918 előtti szervekre, de a polgári demokratikus forradalom során létrejött alakulatokra is. A munkáshatalom céljait elsősorban azzal segítették elő, hogy a parancsnoki posztokat politikailag megbízható személyeknek adták, de a legénység soraiba is

irányítottak munkásokat, parasztokat és leszerelt katonákat. A Vörös Órség közvetlenül a Belügyi Népbiztosságnak volt alárendelve.²⁹ Állambiztonsági szervként működött a Központi Politikai Nyomozó Osztály, előbb a Vörös Órség, majd a Belügyi Népbiztosság strukturájába illeszkedve. Ennek egyik alosztálya volt a "Lenin-fiúk" néven is ismert Cserny-különítmény, amely radikális módszerei miatt csak 1919. május 10-ig működhetett.³⁰

A Tanácsköztársaság időszakát természetesen nem mérhetjük a polgári alkotmányosság mércéjével. Néhány mozzanat azonban még ilyen nézőpontból is figyelemre méltó. Ezek közé tartozik az írott alkotmány létrehozása és a centralizált rendőrség megteremtése.

Az ellenforradalmi korszak egyik első lépése volt a rendőrség államosítása. Ami azonban a háborút és a forradalmakat megelőzően az alkotmányosság szempontjából kívánatos lett volna, 1919. végén korántsem értékelhető egyértelműen pozitívan. Antidemokratikus tartalmát a megvalósítás formája is jelzi: rendeleti úton ment végbe. Igaz, az 1920:I. tc. utólag megerősítette, de érdemi parlamenti vita nélkül.

Igy került be rendészeti jogunkba a konkrét felhatalmazás nélkül is beavatkozásra jogosító norma: az ugynevezett "rendőrségi generálklauzula". A rendőrség államosításáról szóló 1919. évi 5047. M.E. sz. rendelet 18.§-a szerint: "...Joguk van a rendőrhatóságoknak a jogszabályokkal nem ellenkező mindazokat a rendelkezéseket megtenni, amelyek a köznyugalmat, a közrendet vagy a közbiztonságot közvetlenül fenyegető veszedelemek elhárítása végett szükségesek." Ez a szabály feloldja

a rendeletben egyébként pozitívumként értékelhető törekvést a jogi feltételrendszer kialakítására. S hogy nem önkényesen emeltem ki az idézett rendelkezést a rendelet számos előírása közül, azt bizonyítja a M. Kir. Rendőrség szervezetének és szolgálatának szabályozása tárgyában kiadott 39.820/1921. BM. sz. rendelet 38. §-a, amely többek között ezeket mondja az államosítási jogszabályra utalva: "Az ott felsorolt jogositványok között a legjelentősebb az, amely a tételes jogban nem szabályozott kérdésekben ad lehetőséget a rendőrségnek saját megítélésétől függő elhatározásra és rendelkezésre." / Az én kiemelésem - Sz. I. /. Igaz, a rendelkezések világosan ki- mondják, hogy a diszkréció csak a jog által behatárolt körön belül gyakorolható. Ez azonban nagyon relativ értékű megszorítás, hiszen a két világháború közötti Magyarországnak sem írott alkotmánya, sem az állampolgári alapjogokat hatékonyan védő garanciarendszere nem volt. Az egyén kiszolgáltatottságát fokozta, hogy a bírói jogorvoslat lehetőségének hiánya mellett a generálklauzula alapján hozott döntések még panasszal sem voltak megtámadhatók. Igazat kell adnunk Szontagh Vilmosnak, aki szerint az említett rendelkezések csak a szó legformálisabb értelmében tekinthetők jognak, lényegében azonban a rendőri fellépést megfosztják jogi vonatkozásaitól és így "éppen itt torkollik be az önkény csatornája a jog területére."³¹

De nem volt jobb a helyzet a tételes felhatalmazások területén sem. A háború idejére hozott kivételes rendszabályok intézményesedtek, beleértve az internálás lehetőségét is.³²

Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a társadal-

mi mozgalmak rendőri ügyként kezelése változatlanul jellemezte a kor - de mindenekelőtt a rendészeti ágazat vezetésének - gonolkodását. Miskolczy Ágost szerint például az 1918-19-es forradalmak győzelmét meg lehetett volna előzni, ha a korabeli vezetés ismerte volna " a csőcselék hierarchiáját " és a lázadás technikáját.³³ Távol állt az alkotmányosság legelemibb csiráitól a "cigányügy" kezelése. A cigányok rendészetének alapja az a feltételezés volt, hogy e népcsoport eredendően szemben áll a társadalmi normákkal és értékekkel, tehát a társadalomnak a cigánysággal mint csoporttal szemben kell védekeznie.³⁴

Ami a szervezetet illeti, a két világháború közötti korszak közrendészetét a rendőri és csendőri erők dualizmusa jellemezte. A községek lokális rendeltetésű rendészeti hatáskörökkel rendelkeztek.³⁵ A centralizáció annyiban érvényesült, hogy a belügyminiszter egyre nagyobb jogkört kapott a rendvédelmi ágazat kézbentartására, beleértve a csendőrség szervezési irányításának jogosítványait is. A háború és a forradalmak után a kereskedelemügytől átvette a folyamőrséget, erősítette befolyását a külföldiek rendészetében és más téren is.³⁶ Ez a struktúra nagy vonalakban a francia modellt követte,³⁷ erős túlzás volt tehát Dörning Henrik részéről a brit rendőrséghez hasonlítani a magyart pusztán azon az alapon, hogy egyéb szolgálatok /pl. tűzoltóság/ nem tartoztak rendőri hatáskörbe.³⁸ Az ellenforradalmi korszak jellemzője volt a hadsereg erős befolyása is a polgári közigazgatásra és az állampolgári jogok érvényesülésére.³⁹ Ezzel kapcsolatban említést kell tenni az

államvédelem legfontosabb egységéről, a Honvédelmi Minisztérium keretében működő VI/2. osztályról, a Vezérkari Főnökség hirszerző és kémelhárító csoportjáról. Ez - és különösen a kebelében tevékenykedő D alosztály, a "def" - egyáltalában nem korlátozta munkáját a katonai hirszerzésre és elhárításra.⁴⁰

A rendőrség, a csendőrség és a VKF 2 vezetése egyetértett és együttműködött az alapvető politikai célok megvalósításában, szervezeti érdekeik érvényesítése érdekében azonban heves konkurenciaharcot folytattak.⁴¹ Jellemző például, hogy a táviratok, levelek és telefonbeszélgetések cenzurája is hatásköri kérdésként jelentkezett, miközben a tevékenység korlátozása csupán gazdasági megfontolásokból vetődött fel.⁴²

A különböző rendvédelmi szervek működésének fokozottabb összehangolása azután a II. Világháború időszakában merült fel sürgető feladatként. Ebből a célból jött létre 1942. végén a belügyminiszter irányítása alá tartozó Államvédelmi Központ, amelynek felügyeletében a vezérkari főnök is közreműködött. A központ koordinatív funkcióján túl maga is irányított nyomozásokat a vezénylés útján alárendeltségébe helyezett rendőrök, csendőrök és katonatisztek segítségével. 1944. júniusában további egységesítést határozott el a Minisztertanács. Elrendelte a rendőrségnek a csendőrség mintájára való átszervezését és a rendőri szerveket a csendőrség felügyelőjének hatáskörébe utalta. A rendelet végrehajtása azonban elhúzódott, a csendőrségnek a rendőrség feletti győzelme csak a nyilas hatalomátvétel után következett be.⁴³

A felszabadulást követően először a szovjet katonai pa-

rancsnokságok gondoskodtak a közbiztonság fenntartásáról, majd abba fokozatosan bekapcsolódtak a polgárőrségek.⁴⁴ Ezek megszervezésében, működtetésében, majd a rendőrség felállításában, továbbá a rendészeti munka általános irányításában is jelentős szerepet játszottak a nemzeti bizottságok.⁴⁵ Az Ideiglenes Nemzeti Kormány, és különösen a Belügyminisztérium egyik első fontos teendője volt a közbiztonság megszilárdítására alkalmas és a demokratikus államrend kereteibe illeszthető apparátus kiépítése. 1945. tavaszán két elvi jelentőségű döntés született e kérdésben, mindkettő igen heves viták közepette. Az egyik a csendőrség megszüntetését mondta ki, a másik pedig országosan egységes, dekoncentrált típusú rendőri szervezet létesítését.⁴⁶ Ennek irányítása a Belügyminisztérium hatásköre volt, amely a felszabadulás előtti állapothoz hasonlóan a közrendészet mellett az egész közigazgatás legfelsőbb szintű irányítását ellátta, gazdája volt továbbá a közjogi ügyeknek. Ismeretes, hogy a belügyi tárca, de különösen a rendőrség heves támadásoknak volt kitéve a jobboldal részéről. A sajtókampányon⁴⁷ túl állami intézkedések, illetve azok elmulasztása révén is vissza akarták szorítani a döntően kommunista befolyás alatt álló rendőrséget.

A szervezet alakulásában az állambiztonsági apparátus fokozatos különválása érdemel figyelmet. Az egységes Magyar Államrendőrség megszervezése 1945-ben azt is jelentette, hogy a politikai rendészet beépül az általános rendőri szervezetbe.⁴⁸ Az 533.900/1946. BM. sz. rendelet azonban már közvetlen belügyminiszteri irányítás alá helyezte az államvédelem szinte

teljes körét.⁴⁹ A 288.009/1948. BM. sz. rendelet nem csupán a szerv elnevezését változtatta BM ÁVH-ra / a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatósága /, hanem fontos hatásköröket is oda telepített.⁵⁰

Az állambiztonsági munka jelentős koncentrálásának kétségtelenül voltak valós - nemzetközi politikai - indokai. Ezzel együtt a hatáskörök ilyen méretű összpontosítása oda vezetett, hogy a hatóság mint "állam az államban" működhetett.⁵¹

A felszabadulástól az alkotmány elfogadásáig eltelt időszakban az alkotmányosságnak inkább csak elemei jelentek meg. Említést érdemel az 1946:X. tc., amely alkalmazhatóvá tette a köztársasági törvény preambulumban foglalt alapjogokat.⁵² Igazán hatékony alkotmányvédelemről azonban nem beszélhetünk, egy ilyen létrejötte valószínűleg konzervatív, reakciós hatással lett volna a formálódó alkotmányra.⁵³

Népköztársasági alkotmányunk elfogadása nem gyakorolt kimutatható hatást a rendőrség szervezetére vagy működésére. Az új típusú ügyészi szervezet elvileg alkalmas lett volna a törvényesség folyamatos ellenőrzésére, ismeretes azonban, hogy felállítására csak 1953-ban került sor. Lényeges változás volt az Államvédelmi Hatóság szervezetének kiemelése a Belügyminisztérium alárendeltségéből és a Minisztertanács felügyelete alá helyezése /4353/1949. MT. sz. r./. Ez a lépés nyilvánvalóvá tette az állambiztonság prioritását anélkül, hogy bármiféle működőképes kontrollt biztosított volna.

A negyvenes évek végétől kezdve a "közrendőri" működést

is egyre nagyobb mértékben hatja át a politika, méghozzá a napi, operatív célok, nemegyszer közvetlen gazdálkodási elvárások szolgálata. Jellemző példa erre, hogy a rendőrség parasztokat vett őrizetbe a mezőgazdasági munkák elmulasztása miatt, aminek következtében a munkák elvégzése tényleg lehetlenné vált. Ennek felismerése vezette a felettes szerveket arra, hogy felhívják a rendőrhatóságok figyelmét az őrizetbe vételek számának csökkentésére "dologidőben".⁵⁴ Nem volt ritka az sem, hogy a rendőrök mércével a kezükben ellenőrizték a mélyszántást,⁵⁵ vagy egyéb módon vívták a harcot a "gazdaság frontján". Mindez csak néhány példa arra, hogy a napi érdekek kiszolgálása mennyire háttérbe szorította a törvényességi szempontokat. Ilyen körülmények között a közrendvédelmi szolgálat "lakosságközelivé" tétele, amit a területfelelősi rendszer 1952-ben történt bevezetése lett volna hivatva biztosítani, nyilvánvalóan nem javította, ellenkezőleg: inkább rontotta a rendőrség és a lakosság kapcsolatát.⁵⁶

Hozzá kell tenni, hogy a rendőri fellépések többsége jogilag megalapozható lett volna /amire kontroll hiányában gyakorlatilag nem volt szükség/, hiszen a rendészeti jog egészen 1955-ig a felszabadulás előtti szabályokra épült, beleértve a generálklauzulát is. Különösen éles fegyver volt a rendőrség kezében a már említett rendőrhatósági kényszer-intézkedések alkalmazásának lehetősége. A törvényességi felügyelet hiánya, de konkrét történeti tények is⁵⁷ megkérdőjelezik azt a rendőri vezetés által egészen a legutóbbi időkig képviselt álláspontot, amely szerint "népi demokratikus rendőrségünk a megváltozott társadalmi és gazdasági viszonyoknak megfelelő mó-

don, eredményesen alkalmazta e jogintézményt mind az államrenddel szemben álló, mind a közbiztonságra és a társadalmi együttélésre veszélyes, de büntetőeljárás alá nem vonható személyekkel szemben.⁵⁸"

Az MDP Központi Vezetőségének 1953. júniusi határozata annyiban érintette a rendészeti szervek működését, hogy megszüntette az internálás intézményét / de nem a kitiltást és a rendőri felügyeletet /. A belügyminiszter és az igazságügyminiszter közös utasításban hívta fel a jogalkalmazó szervek figyelmét az állampolgári jogok tiszteletben tartására. A rendőri szervek ezt - még felsőbb szinten is - értetlenséggel fogadták, bürokratikus korlátnak tekintették, egyesek a bűncselekmények elszaporodását jósolták az intézkedés hatására. Jelentős lépés volt az Államvédelmi Hatóság irányításának visszatalálása a Belügyminisztériumhoz, amely egyébként általános közigazgatási és közjogi feladatainak elvesztése /illetve "rendőriesítése"/ révén lényegében rendőrminisztériummá alakult át.

Az 1955. évi 22. sz. tvr. megalkotása a rendőrség jogállásának felszabadulás utáni első átfogó rendezését hozta, ami önmagában feltétlenül előrelépést jelentett. Ugyanakkor a jogszabály nem adott világos hatásköri kereteket, inkább feladatok kijelölésére korlátozódott. A hangsúlyt a rendőri működés zavartalanságának biztosítására, nem pedig az állampolgári jogok garantálására helyezte. 6.§-ának 1. pontja például kimondta, hogy a rendőrség "intézkedéseket fogantosit a bűncselekmények megelőzése, megszakítása és felderítése érdekében. Ez irányu munkájában a rendőrséget az állampolgárok, az állami és gazdasági szervek támogatni kötelesek." A törvényerejű rende-

let hatályon kívül helyezte a felszabadulás előtti, és az 1945-től kiadott jogszabályok zömét - így a generálklauzult is -, de változatlanul életben tartotta a rendőrhatósági kényszerintézkedések joganyagát. Továbbra is hiányossága jogrendszerünknek az állambiztonsági apparátus munkája jogi szabályozásának mellőzése.

Az 1956-os események felkészületlenül érték a belügyi szerveket, nem tudtak egységesen reagálni a fejleményekre. A párttal szemben álló erők viszont egyre szervezettebben léptek fel. Október 28-án Nagy Imre bejelentette az ÁVH feloszlását, az időközben alakult fegyveres csoportokat pedig a karhatalom részévé nyilvánította. Október 31-én kihirdették a nemzetőrség felállítását és a fegyveres szervek tevékenységét összefogó Forradalmi Karhatalmi Bizottság megalakulását. Az események menetében - mint ismeretes - fordulatot hozott a Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány megalakulása és a szovjet csapatok fellépése. A szovjet katonaság nem csupán a katonai műveletek végrehajtásában vett részt, hanem a rend helyreállításában is.⁶⁰

A konszolidáció érdekében a hatalom rendkívüli eszközöket is igénybe vett, mint például a statárium, vagy az 1956. évi 31. sz. törvényerejű rendelettel - ideiglenesen - intézményesített közbiztonsági őrizet /internálás/.

Bizonyos szempontból törvényességi megfontolások is szerepet játszottak abban, hogy az 1956. évi 35. sz. tvr. a rendőrség hatáskörébe utalta az állam elleni bűncselekmények nyomozását, létrehozva ezzel a máig is fennálló egységes - tehát a

közrendészeti és állambiztonsági szerveket egyaránt magába foglaló - rendőrséget. Természetes, hogy az adott helyzetben ez csak szigorúan centralizált irányítás mellett volt elképzelhető. A demokratikus ellentételezés a belügyi apparátuson kívül ment végbe, a Munkásőrség létrehozásával. Ugyancsak a helyzet rendkívülisége indokolta, hogy a karhatalmi alakulatok szervezése nem egyedül a BM keretei között valósult meg, először három honvéd karhatalmi ezred jött létre.⁶¹

A konszolidáció időszakában heves viták folytak a rendőrség politikai jellegéről. A párt és a kormány állásfoglalásai világosan kimondták, hogy a rendőrség osztályérdekeket képvisel, politikamentes rendőrség nem létezik.⁶² A politizálás azonban sokak számára még mindig azt jelentette, hogy a jogszabályok sem szabhatnak gátat az osztályharc folytatásának. A legfőbb ügyész 1957. február 1-jén többek között a következőket mondta: " A rendőri és karhatalmi középvezetők téves nézetei miatt a nyomozás feletti felügyelet visszaesett, az ügyész az alkotmányban biztosított jogával nem tud élni, mert bizalmatlanok vele szemben és figyelmen kívül hagyják javaslatait, helyenként még törvényes rendelkezéseit is."⁶³

Az MSZMP 1957. júniusi országos értekezletén Kádár János szólt a párt és a fegyveres szervek összeforrottságának szükségességéről, a kivételes rendszabályok indokoltságáról és egyéb kérdésekről. A magam részéről azokat a mondatokat érzem kulcsfontosságúknak, amelyek a rendőrség és más állami szervek politizálást helyettesítő felhasználásáról szólnak: " A hatalom meghódítása után ... a vezető posztokon dolgozó elvtársaknál - de az alsóbb szervekben dolgozó elvtársaknál is - olyan

hamis illúzió kerekedett felül, hogy ha a hatalom minden eszköze, a rendőrség, az ügyészség, a bíróság, a hadsereg és így tovább a kezünkben van - tehát, ugymond, az ellenséggel "el lehet bánni" -, a tömegek mindennapi megnyerése már nem olyan fontos. Én azt hiszem, hogy elsősorban ez volt a hibák gyökere."⁶⁴ Ezt a megállapítást azért tartom kiemelkedően fontosnak, mert világosan tartalmazza azt a felismerést, hogy az egypártrendszer viszonyai közepette is meg kell akadályozni a politikai és rendőri működés összekeverését, más szóval: korlátozni kell a politikai célok rendőri eszközökkel történő /látzólagos/ megvalósítását. Ebből pedig szükségszerűen következik a jogi és államszervezeti garanciák kiépítésének követelménye.

A törvényességi biztosítékok intézményesítése azonban elmaradt. A rendőrség strukturájában alkotmányosan is értékelhető változás azóta sem következett be. Ugy tűnik hogy az állambiztonsági szerveket is magában foglaló egységes rendőrség megteremtésével a politikai vezetés lényegében elintézettnek tekintette a dolgot. Nem következett be minőségi javulás a jogi szabályozásban sem, noha az államigazgatási eljárás, a nyomozás kereteinek meghatározásában és más téren is történt bizonyos előrelépés.

A rendőrség helyzetének közvetlen, átfogó rendezése nem történt meg és ez, ha nem is alapvető oka /az változatlanul a politikai irányításban keresendő/, de legalábbis elősegítő tényezője volt a rendőrség körüli alkotmányos keretek további lazulásának, amit a más téren történt fejlődés relative su-

lyosbitott. Sajátos módon talán éppen ez a helyzet - és az általa lehetővé tett hatalomkoncentráció - mentette meg a rendőrséget a 60-as évek nagy társadalmassítási kampányával szemben. A kommunizmus felépítésének közeli perspektívájából kiinduló irányzat a körzeti megbizotti szolgálat újjászervezésében és az önkéntes rendőri tevékenység fejlesztésében nyilvánult meg elsősorban, nem érintette tehát a rendőrség jogállásának lényeges elemeit.⁶⁵

Előrelépést hozhatott volna az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelet, amelynek vitathatatlan érdeme, hogy első ízben tette publikussá az állambiztonsági szolgálat működési irányait megjelölő paragrafust /4.§/. A jogszabály érdemei azonban ezzel ki is merültek. Rendelkezései még feladatmeghatározásra sem alkalmasak, mivel részben túl általánosak, részben ellentmondóak. Az állam belső rendjének védelméhez sorolja például az állampolgárok személye és tulajdona elleni, valamint az egyéb bűncselekmények felderítését, amit aztán a bűnözés elleni harcról szóló 5.§-ban lényegileg megismétel. A tvr. semmiféle új elvi megoldást nem hozott, tartalmi megkötések nélkül a rendeleti jogalkotás körébe utalja a rendőri - és más belügyi - szervek strukturájának és működésének meghatározását.⁶⁶ A hierarchia logikájából következik, hogy a rendőrség jogállásának rendezése - mint az állam- és közbiztonság általános kérdéseihez képest kétségtelenül speciális feladat - a korábbi törvényerejű rendeleti szintről lejjebb süllyedt.⁶⁷ A 39/1974. /XI.1./ MT. sz. rendelet is csak annyiban hoz újat, hogy - még mindig általánosan -

rendelkezik az állambiztonsági feladatok ellátásáról /mellőzve a tvr-ben oda nem illően említett általános bűnüldözési teendőket/. Ettől eltekintve szerkezetében, megoldásaiban, sőt nem egy helyen szövegében is megegyezik "jogelődjével", a rendőrségről szóló 1955. évi 22. sz. tvr-rel.

Ilyen körülmények között 1974-ben újraszabályozásról csak formai értelemben beszélhetünk, alkotmányossági szempontból való előrelépésről pedig egyáltalán nem. Az 1972-ben módosított alkotmány, valamint az 1976-ban belső jogunk részévé tett nemzetközi emberi jogi egyezségokmányok egyértelműen törvényi szabályozást írnak elő az alapvető jogok korlátozására. Ez azonban nem akadályozta meg a Minisztertanácsot abban, hogy 48/1984 /XI.21./ sz. rendeletében lényegesen bővítse a rendőri jogosítványokat az állampolgári szabadságjogok rovására, még hozzá bármiféle törvényességi ellentételezés nélkül.

Minőségi fordulat következett be az alkotmányosság megítélésében a 80-as évek végén. Az 1987. évi XI. törvény újabb - most már úgy tűnik, komolyan veendő - nyomatékot adott annak az elvnek, hogy a társadalom, a gazdaság és az állampolgárok szempontjából kiemelkedően fontos jogviszonyok csak a szó szoros értelmében vett törvényi szabályozás tárgyai lehetnek. További lendületet adott az alkotmányossági törekvéseknek az 1988-as pártértekezlet és az azt követő politikai fejlődés. Az alkotmánybíróság intézményesítése, az egyesülési és a gyülekezési jogról szóló törvények a rendőri munka megítélésének is új mércét adnak.

Az elmondottak alapján az a véleményem, hogy hazánkban az alkotmányosságnak lényeges elemei jelentek meg történelmünk progresszív szakaszaiban, az állami tevékenységet / a társadalomról nem is beszélve / átható alkotmányosság azonban nem alakult ki idáig. A rendőri működés jogi szabályozása és tényleges gyakorlata mindvégig alatta maradt annak a szintnek is, amelyet az alkotmányosság terén általában ki lehet mutatni. Hataszthatatlan feladat tehát a rendőrség szervezetének és tevékenységének a jogállamiság követelményeivel összhangban való újraértékelése és átfogó szabályozása. Ehhez kíván szerény adalékot nyújtani a jelen dolgozat.

JEGYZETEK

1. Említést érdemel ezek sorában:
Katona Géza: Közbiztonság-védelem Magyarországon az I. Világháborúig
BM Könyvkiadó, 1984.
Hollós Ervin: Rendőrség, Csendőrség, VKF 2
Kossuth Kiadó, Budapest, 1971.
A Rendőrtisztviselői Főiskola Társadalomtudományi Tanszékének vállalkozásáról is szólni kell, amelynek során forrásfeltáró kutatásokat is folytatva dolgozzák fel a belügyi szervek /elsősorban a rendészeti/ hazai történetét. Ennek keretében jelentek meg az alábbi irások a Rendőrtisztviselői Főiskola /Budapest/ kiadásában:
Parádi József: A dualista Magyarország belügyi szervei, 1987.
Óry Károly: Rendfenntartó és belbiztonsági erők 1918-1919-ben Magyarországon, 1987.
Keserü István: A felszabadult Magyarország rendőri és határőrizeti szerveinek megalakulása és tevékenysége a népi demokratikus forradalom időszakában /1944-1948/, 1987.
Rácz Lajos: A magyar belügyi szervek története /1948-1957/ 1988.
Bobák Artur: A BM és szerveinek története /1957. június - 1962. november/, 1988.
2. Katona, i.m. 6-12. o.

3. Katona, i.m. 13-17. o.
4. Katona, i.m. 17-27. o.
Csizmadia Andor: Tizedesek a régi Kolozsváron
a "Jogi emlékek és hagyományok" c. kötetben
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1981. 263-289. o.
5. Hajdu Lajos: II. József igazgatási reformjai Magyarorszá-
gon
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982. 258-259. o.
6. Katona, i.m. 18-34. o.
7. Katona, i.m. 34-39. o.
8. Andics Erzsébet: Metternich és Magyarország
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1975. 59. o.
9. Sajó András a szegényüggyel kapcsolatban mutatja ki, hogyan
vált az szociális kérdésből egyre inkább rendészeti prob-
lémává
Adalékok a jog társadalmi szerkezetelakító szerepéhez
Állam- és Jogtudomány XXVIII/2. 1985. 250-265. o.
10. F. Kiss Erzsébet: Az 1848-1849-es magyar minisztériumok
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987. 242. o.
11. Fábiánné Kiss Erzsébet: Az országos rendőrség ügye
1848-1849-ben
Levéltári Közlemények, 44-45. évf., 1974. 187-209. o.
12. Katona, i.m. 75. o.
13. Parádi József, i.m. 10. o.
14. Székely Vera: A Belügyminisztérium tisztviselői
/1867-1885/
Levéltári Közlemények, 44-45. évf., 1974. 574. o.
15. Parádi, i.m. 45-50. o.
16. Katona, i.m. 125. o.
17. Parádi, i.m. 51-54. o.
18. Parádi, i.m. 53. o.
19. R.B. Fosdick: European Police Systems
Patterson Smith, Montclair, New Jersey, 1969.
/ az 1915-ös kiadás utánnyomása / 124-126. o.
20. Katona, i.m. 146. o.
21. Grünwald Béla: Közigazgatásunk és a szabadság
Ráth Mór kiadása, Budapest, 1876. 97-98. o.

22. Pecze Ferenc: A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848-1918.
" A magyarországi polgári államrendszerek " c. kötetben
Tankönyvkiadó, Budapest, 1981. 262. o.
23. Révész Tamás Mihály: A gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez
Jogtörténeti Értekezések, 13. sz.
ELTE, Budapest, 1983. 165. o.
24. Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 147. o.
25. Lásd pl.: Concha Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban
" A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947. " c. kötetben
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 210-239.o.
Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve
Politzer Zsigmond kiadása, Budapest, 1900, 325. o.
26. A Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület magyar csoportjának 1908-as vitájában éppen a rendőrségi szakemberek támogatták leglelkesebben a veszélyesség fogalmának széles körű kodifikálását, ami természetesen egyenértékű lett volna az egyéni jogok garanciarendszerének igen jelentős lazulásával. Ez azonban cseppet sem zavarta a javaslat megfogalmazóit és támogatóit. Az egyik rendőri hozzászóló szerint: " az egyéni jogok a társadalom jogaival szemben semmisek, nem léteznek. A méhek igen tökéletes társadalma cseppet sem gondol a herék jogaival, mikor ősszel leöldösi őket."
Ismerteti és idézi: Kutrucz Katalin: A visszaesés és a közveszélyesség problémájának történeti megjelenése a magyar büntetőjogban
Az ELTE ÁJTK Actái, XXI. kötet, Budapest, 1978. 190. o.
27. Óry Károly, i.m. 5-10. o.
28. Óry, i.m. 10-15. o.
Schönwald Pál: A magyarországi 1918-1919-es polgári demokratikus forradalom állam- és jogtörténeti kérdései
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1969. 166-188. o.
29. Óry, i.m. 19-22. o.
30. Gelencsér Nándor: A Magyar Tanácsköztársaság Belügyi Népbiztosságának karhatalmi szerve: a Lenin-fiuk
Belügyi Szemle, 1987/8. 51-57. o.
31. Szontagh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása /Diszkrecionális közigazgatás/
Magyar Jövő Rt. Miskolc, 1928. 251-252. o.

32. Toporczer Ferenc: Közigazgatási eljárás során személyes szabadság korlátozásával járó különleges rendőri intézkedések
Különnyomat a Magyar Rendőr 1943. évi 1. számából, 6. o.
33. Miskolczy Ágost: A modern államvédelem
A szerző kiadása, Budapest, 1935. 1. o.
34. Lásd pl.: Nagy János: A község rendészete
Martineum R.T. Szombathely, 1938. 89-99. o.
35. i.m. 14-15. o.
A községi rendészet feladatkörébe tartoztak a közbiztonság és a közrend fenntartásának helyi teendői /felügyelet a csavargókra, koldusokra, cigánytelepekre, fellépés csendháborítás, verekedés esetén, stb./, a közlekedés rendjének biztosítása, a tűzrendészet, a köztisztaság és közegészségügy ellenőrzése, valamint a mezőrendőrség ellátása.
36. Meznerics Iván - Torday Lajos: A magyar közigazgatás szervei 1867-1937.
Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937.
57-73. o.
37. R.H. Ward: Police and Criminal Justice in Hungary
Police Studies, 1984/1. 31. o.
38. Dorning Henrik: The Hungarian State Police
The Police Journal 1929/1. 63. o.
39. Lásd: Vargyai Gyula: A katonai közigazgatás és a politikai szabadságjogok kérdése az ellenforradalmi állam keletkezésének időszakában
Gazdaság- és Jogtudomány, 1969/1-2. 183-194. o.
40. Lásd: Hollós Ervin, i.m. 127-150. o.
41. i.m. 202-227. o.
42. A fasiszta rendszer kiépítése és a népnymor Magyarországon
Iratok az ellenforradalom történetéhez, II. köt.
Szikra, Budapest, 1956. 136-137. o.
43. Hollós Ervin, i.m. 222-226. o.
44. Somlyai Magda: Történelemformáló hétköznapiak
1944. ősze - 1945. tavasza
Gondolat Kiadó, Budapest, 1985.

45. Lásd: Csizmadia Andor: A nemzeti bizottságok állami tevékenysége /1944-1949/
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968. 264-279.o.
Rácz Lajos: A nemzeti bizottságok szerepe a közbiztonság megteremtésében 1944-45-ben
Belügyi Szemle, 1989/4. 60-65. o.
46. Lásd: Erdei Ferenc: A felszabadított hazánk belügyi igazgatásának kialakításáról
Erdei Ferenc összegyűjtött művei
Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977. 351-352. o.
47. Lásd: Gergely Ernő: A demokratikus rendőrség megalakulása /1944-1945/
Jogtudományi Közlöny, 1985/4. 201. o.
48. A Magyar Állam szervei 1944-1950.
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. I. köt., 29. o.
49. i.m. 30-31. o.
50. i.m. 75-76. o.
51. Rácz Lajos: A magyar belügyi szervek története /1948-1957/
10-11. o.
52. E tény elvi jelentőségét az sem kisebbíti, hogy nem ismeretesek olyan eljárások, amelyeket a törvény alapján lefolytattak volna.
Rácz Attila: Az állampolgárok alapvető jogainak védelme Magyarországon
Jogtudományi Közlöny, 1987/3. 112. o.
53. Alátámasztani látszik ezt Halász Jenő: " Az alkotmányvédelem birói biztositéka" című írása, amelyben az alkotmányozást tartalmilag befejezettnek tekinti, csupán az érvényesülés garanciáit kívánja hozzátenni / Jogtudományi Közlöny 1947/21-22. sz. 339. o. /. Csorba János, a Közigazgatási Biróság alkotmánybirósággá fejlesztése mellett foglalt állást székfoglaló beszédében, 1945. június 18-án, jelezvén egyben a kollektivista törekvések visszاسzorításának szándékát.
Csorba János: A Közigazgatási Biróság mint alkotmányvédő biróság
Officina, Budapest, 1945. 8. o.
Az ellentétes nézetre lásd: Beér János: Magyar Közjog
Jogtudományi Közlöny, 1948/19-20. sz. 335. o.
54. Rácz Lajos, i.m. 27. o.
55. Györök Ferenc: A rendőrség és a lakosság együttműködésének 20 éve
Belügyi Szemle, 1965/4. 29. o.

56. Györök, i.m. / Györök Ferenc az általa is jelzett feszültségek, törvénysértések ellenére is helyes kezdeményezésnek tartja a területfelelősi rendszer kiépítését, a negatív következtetés az enyém - Sz.I./
57. Történeszek megállapításai szerint a kitelepítések még a legközvetlenebb céljukat: üres, kiutalható lakások szerzését sem érték el.
Magyarország a XX. században
Kossuth Kiadó, Budapest, 1985. 347-348. o.
58. Interju Dr. Lehel Ferenc r. ezredes, csoportfőnök elvtárssal a rendőrhatalom kényszerintézkedésekről
Belügyi Szemle, 1986/4. 24. o.
59. Rácz Lajos, i.m. 40-41. o.
60. Rácz Lajos, i.m. 51-71. o.
61. Rácz Lajos, i.m. 69. o.
62. Rácz Lajos, i.m. 82-83. o.
63. Rácz Lajos, i.m. 97-98. o.
64. A Központi Bizottság beszámolója az MSZMP országos értekezletének a politikai helyzetről és a párt feladatairól
1957. június
Kádár János: " A szocializmus megújulása Magyarországon " c. kötetben
Kossuth Kiadó, Budapest, 1986. 16. o. / az én kiemelésem - Sz.I. /
65. Bobák Artur, i.m. 30-32. o.
66. Erre a következtetésre jut Szamel Lajos is:
A rendészet a közigazgatás rendszerében
Állam és Igazgatás, 1985/11. 966. o.
67. Megjegyzem, hogy sajátos módon ugyanez nem következett be a tűzvédelem esetében, ahol viszont az 1974. évi 17. sz. tvr. még általános feladatot sem jelöl meg, egyszerűen utal arra, hogy e kérdést külön jogszabályok rendezik /10.§/

III. Fejezet

Rendőrség és társadalom

E dolgozat alkotmányjogi karaktere ellenére - vagy éppen azért - nem mellőzhetjük azoknak a társadalmi viszonyoknak az áttekintését, amelyek a rendőri munka közvetlen környezetét alkotják, hiszen az alkotmányjog és tudománya foglalkozik a társadalmi rend kérdéseivel is. Minthogy pedig a rendfenntartó szervek maguk is társadalmi csoportokat alkotnak, egyáltalán nem hanyagolható el az a kölcsönhatás, amely a rendőrség és társadalmi környezete között áll fenn. Műfaji és terjedelmi okokból azonban e viszonyok közül azokat emelem ki, amelyek alkotmányjogilag "kezelhetőek", amelyek tehát a társadalmi rend, az alapjogok vagy az államszervezet intézményeire közvetlen kihatással vannak, lehetnek. Természetes, hogy érdemi információkkal e téren a társtudományok, mindenekelőtt a szociológia és a pszichológia szolgálhatnak.

1. A rendőrszociológia és -pszichológia néhány megállapítása

A rendőri munka társadalmi összefüggéseinek felismerése és elemzése nem új jelenség. Roscoe Pound például már 1930-ban hangsúlyozta a törvénysértések és a rendfenntartó szerveken belül ható "esprit de corps" kölcsönös feltételezettségét.¹ Mindazonáltal az empirikus kutatások és értékelések a legutóbbi évtizedekben bontakoztak ki erőteljesebben.

Uttörőnek számíthatjuk W.A. Westley-t, aki az ötvenes évek elején tanulmányozta a rendőrök felfogását és magatartását. Abból a hipotézisből indult ki, hogy a rendőrség mint foglalkozási csoport olyan mértékben torzithatja el az irott jogot, hogy a ténylegesen érvényesülő - kikényszerített - jog forrása éppen a rendőrségi szokásokban keresendő.² A hipotézist a kutatások igazolták, kirajzolva egyben azokat a főbb okokat és tartalmi elemeket, amelyek az irott és az élő jog jelzett ellentmondásait meghatározzák. Alapvető tényező, hogy a rendőrök ellenségesnek tekintik az őket körülvevő világot. Ebből következően az elszigeteltség és a titkosság velejárója a rendőri működésnek.³ Ami a vizsgálódások központi kérdését, az erőszakot illeti, Westley szerint a rendőrséget nem jellemzi annak gyakori és kiterjedt alkalmazása⁴, az viszont igen, hogy szükségességének megítélésében eltér a véleménye a jogalkotótól. A rendőrök inkább személyes céljaik elérésének eszközét látják benne, mint a jogi funkció teljesítéséhez kellő, korlátok közé szorított hatalmi jogosítványt.⁵

Westley téziseit verifikálták például Dániában, ahol az eredmények - az amerikainál kisebb mértékben ugyan - alátámasztották az idézett megállapításokat.⁶

Az amerikai rendőrség szociológiai kutatását újabb eredményekkel gazdagította Jerome H. Skolnick, aki "Justice Without Trial" című könyvében publikálta gondolatait. Skolnick szerint a demokratikus társadalmak rendészetének alapproblémája abban áll, hogy ellentmondások vannak egyfelől a rend, az eredményesség és a rendőri kezdeményezőkézség, másfelől a

törvényesség követelményei között.⁷ A törvényrontó szokásjog kérdésében Westley-vel egyetértve azt hangsúlyozza, hogy a rendőrök úgy vélik: tulságosan megköti kezüket a törvény. Ha a bűnözők megsérthetik a jogot, a rendőrség sem ragaszkodhat mereven a szabályokhoz, különben lemaradnának az előbbieket mögött - vallják sokan.⁸ Főleg a büntetőeljárás normáit tekintik a rendőrök felesleges korlátoknak, szemben az anyagi jogi szabályokkal, amelyek érvényesítésére törekszenek. Mindenekelőtt azonban erkölcsi alapon mérlegelik a társadalom tagjainak magatartását, de saját intézkedéseik indokoltságát is. Skolnick és Westley megállapításai tehát sok pontban fedik, illetve kiegészítik egymást. Érdekes viszont, hogy Skolnick demokratikus, az egyéni kezdeményezésnek teret engedő rendőrségével szemben Westley szerint a testület alapvetően katonai felépítésű: minden hatalom a vezető kezében összpontosul.⁹

Szintén klasszikusnak számít ma már Arthur Niederhoffer "Behind the Shield" című műve, amelynek központi problémája a rendőri cinizmus. Niederhoffer azt kutatja, hogy melyek azok az okok, amelyek miatt a rendőrök a társadalom - nemcsak jogi - értékeinek olyan mérvű tagadásáig jutnak el, hogy szemléletükben a világ dzsungelként jelenik meg, amelyben a bűnözés, a korrupció és a brutalitás normális jelenségek.¹⁰ Véleménye szerint a szervezeti, szociális és környezeti hatások elsődlegesek, ezek válnak belsővé a rendőri szocializáció során. Elveti tehát azt a nézetet, amely szerint a rendőri és általános társadalmi normák közötti feszültség arra vezethető vissza, hogy autoritáriánus személyiségek kerülnek a testületbe.¹¹ A diag-

nózisból folyik, hogy a diszfunkciók ellenszere a rendőri szervek tevékenységének független testületek általi folyamatos ellenőrzése lehet.¹²

Niederhoffer cinizmus-tesztjét másutt is kipróbálták. Az összehasonlító adatok is azt a feltevést támasztják alá, amely szerint a cinizmus inkább szocializációs termék, mint "hozott anyag".¹³ Más kutatók megkérdőjelezték Niederhoffer módszerét és eredményeit, de nem a cinizmus tényével, hanem annak differenciálatlan megközelítésével kapcsolatban. A cinizmus ugyanis különböző viszonylatokban / a társadalommal, a rendőri funkciókkal, stb. összefüggésben / jelentkezik, amely vonatkozásokat nem szabad összekeverni.¹⁴

Michael Bantont szintén a rendőrszociológia klasszikusai közé sorolják. Skót és amerikai kutatásai eredményének összehasonlítása alapján ő is arra a következtetésre jut, hogy a rendőrség munkájában a rendfenntartás dominál a jogalkalmazással szemben. Banton is felismeri, hogy a rendőrség által fenntartott rend és a jogalkotó elképzelése között ellentmondás feszül.¹⁵ Mivel pedig a rendőrség is a társadalom egy csoportja, természetes, hogy a társadalmi lét negatív jelenségei - mint például a korrupció - sem állithatók meg az őrszobák bejáratánál. Még fontosabb, hogy a rendőrség saját osztályhelyzete is kifejeződik mind a csoport tudatában, mind pedig a más társadalmi csoportok tagjaival szembeni eljárásban.¹⁶

Hozzá kell tenni, hogy a társadalmi struktúra visszatükröződése a rendőrök tudatában nem adekvát. Az osztályozás alapja az egyes csoportok viszonyulása a rendőri munkához és érté-

kekhez.¹⁷ Alkotmányos szempontból figyelmet érdemel, hogy az említett rendőri értékek és normák meglehetősen aktív módon hatnak a társadalmi környezetre, ami következik egyrészt a rendőri munka kényszerítő jellegéből, másrészt abból, hogy a rendőri szubkulturában a tevékenységet nem egyszerűen szakmaként, hanem társadalmi küldetésként fogják fel.¹⁸

A rendőrség nem elhanyagolható szerepet játszik a társadalmi integráció folyamatában, méghozzá éppen annak legkényesebb, legfeszültebb mozzanataiban. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a rendőri munka zöme éppen a nem, vagy kevésbé integrálódott rétegekre, csoportokra irányul.

A kép eléggé komor. A rendfenntartó szervek tevékenységét nem teljesen elfogultan vizsgáló kutatások kivétel nélkül faji vagy egyéb társadalmi előítéletek meglétét állapítják meg a rendőri munkában.¹⁹ Kevéssé szembetűnő, de igaz, hogy a diszkrimináció mindenekelőtt abban nyilvánul meg, hogy a társadalmilag egyébként is kiszolgáltatott rétegek és csoportok nem részesülnek megfelelő védelemben. Különösen óvakodik a rendőr a csoporton belüli konfliktusokba való beavatkozástól. Kialakul az a felfogás, hogy az erőszak a négerek /cigányok, stb./ közösségében az élet természetes velejárója, nem kell vele foglalkozni.²⁰ Természetesen ebben közrejátszik az is, hogy a zárt közösségek normái valóban rendkívül erősek, így a kívülről történő "behatolás" igen nehéz /csak zárójelben jegyzem meg, hogy ez a megállapítás tökéletesen áll magára a rendőrségre mint társadalmi csoportra is/²¹. Létrejön tehát egyfajta "gyarmatosító" szemlélet: a kisebbségek jogsértései csupán

a többség érdeksérelme /és a rendőrség mindig ilyennek tekinti saját munkájának akadályozását/ esetén váltják ki a hivatalos állami, azaz rendőri reagálást.

Vegyük például a cigányság megítélésének és rendőri "kezelésének" problémáját. Habár Európa nyugati és északi részében korántsem jelentkezik akkora sullyal ez a kérdés, mint nálunk, a feszültségek ott is megtalálhatók. Konkrétan a rendőrség és a cigányok viszonyát vizsgálta Martti Grönfors Finnországban. Megállapításai szerint a rendőrök - nem is titkoltan - más elbánásban részesítik a cigányokat, mint a társadalom többi tagjait. A cigányság egész létformáját abnormálisnak, tehát leküzdendőnek tekintik. A rendőrök közül igen sokan szélsőséges, fasiszta nézeteket vallanak a cigánykérdés megoldásáról.²² Általánosítva az adott helyzetet Grönfors abban látja a fő gondot, hogy a társadalom strukturája és kulturája által kitermelt, azokba illeszkedő problémát a rendőrség a társadalomtól idegen, az ellen irányuló fenyegetésnek tekinti.²³ Hasonló feszültségek vannak a rendőrség és a cigányok között Nyugat-Európa többi részén is.²⁴

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a diszkriminatív rendőri gyakorlat oka nem kizárólag a faji vagy egyéb előítélet. Egyszerűen arról van szó, hogy a periférikus csoportok tagjai tényleg nagyobb számban követnek el jogsértéseket a társadalmi átlaghoz képest, ezért a rendőri igazoltatás például nagyobb valószínűséggel lesz "sikeres" /azaz jogsértést feltáró vagy azzal kapcsolatban érdemi információt nyújtó/ az ő esetükben.

Különösen így van ez olyan területen, ahol a kisebbségi csoport tagjai egyébként nem élnek jelentősebb számban.²⁵ Ez az önmagában logikus rendőri magatartás azonban súlyos következményekre vezet.

Ha ugyanis feltételezzük, hogy a kisebbségi csoport tagjai magasabb arányban követnek el jogsértéseket, ezért a rendőrség gyakrabban ellenőrzi őket, akkor az ellenőrzések nagyobb száma következtében a latens bűncselekmények és egyéb jogsértések nagyobb arányban és számban válnak ismertté. Mivel pedig a kapacitások végesek, így e társadalmi csoportok fokozott ellenőrzése szükségképpen csökkenti az integrálódott csoportok rendőrségi ellenőrzöttségének mértékét és arányát, itt tehát a latens és ismertté vált jogsértések viszonzyszáma ellenkező irányba mozdul el. Ebből azután a statisztika még riasztóbb, a kisebbségre nézve negativabb képet rajzol, aminek következtében a rendőrségnek még fokozottabb figyelmet kell fordítania a csoport tagjaira. Az ördögi kör bezárult, a folyamat újra kezdődik, amelyben egyre inkább "tudományosan megalapozottá" válik a csoport és a jogsértések összekapcsolása. Ez azután együtt jár a rendőrség és az adott csoport viszonyának megromlásával. Csökken tehát az adott körből szerezhető információk mennyisége, amelyek pedig nélkülözhetetlenek volnának a nagyobb számú /és esetenként súlyos/ jogsértés feltárásához. Ennélfogva a rendőrség kénytelen gyakrabban élni hatalmi eszközeivel /igazoltatás, motozás, házkutatás, stb./, de éppen az információk szűkös volta miatt ezek hálójába mind gyakrabban kerülnek a csoport becsületes tagjai. A zaklatások következtében ők is egyre kelletlenebbül adnak bármiféle információt, ami további

hatalmi eszközökhöz folyamodásra készíti a rendőrséget. Az ördögi kör ismét bezárult.²⁶ A becsületes és jogsértő személyek közötti különbségtétel helyébe egyre erőteljesebben nyomul a kisebbségi csoport egészének megkülönböztetése és megbélyegzése. Ez magától értetődően az illető csoport kohézióját erősíti, tudatosítva egyben a nem jogsértő tagokban is a társadalommal való szembenállást, közelítve őket a csoport deviáns tagjaihoz. Az információk további csökkenése miatt a rendőrség gyakrabban fordul illegális eszközökhöz is, ami az eredetileg becsületes személyek törvénytisztelő maradványait is lerombolhatja, tehát a végeredmény: a bűnözés, valamint a társadalmi feszültségek további növekedése.²⁷

Egyértelműen megállapítható összefüggés van például az 1981-es brixtoni zavargások /a kifejezés lényegében a londoni külvárosi szinesbőrű lakosság és a rendőrség nagyszabású, véres összecsapását takarja/ és a bűnözés visszaszorítását célzó rendőri akciók között. Természetesen az alapvető ellentmondás mélyebben fekszik, de annak felszínre kerülésében, kiélesítésében és főleg a szikra kipattintásában a rendőrségnek nagy szerepe volt.²⁸

Az eddig elmondottak külföldi tapasztalatokon, szociológiai felméréseken alapulnak. Sajnos, ismereteim szerint összehasonlítható adatokat produkáló hazai felméréseket nem végeztek /de legalábbis nem publikáltak/. Mivel azonban dolgozatomban alkotmányossági nézőpontja nem igényli a számszerű bemutatást, mindössze a leírt tendenciák és problémák jelenlétének megállapítására szoritkozom. Ennyi ugyanis nézetem szerint éppen

elégleges ahhoz, hogy alkotmányjogi garanciákat keressünk a nemkívánatos társadalmi következmények megelőzésére és elhárítására. Sőt, a valóban szilárd alkotmányosságnak már a diszfunkciók pusztá veszélyére is ki kell alakítani immunrendszerét.

Kérdés tehát, hogy vannak-e olyan jelenségek, megnyilvánulások hazánkban, amelyek az írott, tételes jogtól eltérő, "élő", rendőri szempontokon alapuló normarendszer kialakulására, vagy annak lehetőségére utalnak.

Ami az erőszakot illeti, Moldova György riportkönyvében olvasható az a rendőri kijelentés, amely szerint "Az a szabály, hogy aki a rendőrré emeli a kezét, annak el kell törni a kezét. Aztán bizonyítsa ő, ha akar."²⁹ Ilyen szabály természetesen sem a törvényben, sem a szolgálati szabályzatban nem létezik. De hogy a rendőrök számára mégis hatályos norma, az megállapítható.³⁰

Ugyancsak kimutatható a rendőri munka küldetesként való felfogása, a társadalom minden bajtól való megszabadítására való törekvés, függetlenül attól, hogy a rendőrség által leküzdendőnek tartott jelenségek esetenként jogilag, de politikailag sem kifogásolhatók.

Példaképpen megemlítem Komlósi Ferenc cikkét, amely az autóstop problémáival foglalkozik, és amely a Belügyi Szemle 1965. májusi számában jelent meg. Komlósi írása elején tárgyilagosan megállapítja, hogy az autóstop nemzetközileg meghonosodott utazási forma és sok jó oldala van, de emellett az ifjúság számára veszélyeket is hordoz.³¹ Még az is elfogadható, hogy tömeges elterjedése rendőri szempontból, a közrend és a

közbiztonság fenntartása oldaláról kifogásolható.³² Ez azonban nem elégséges ok a rendőri fellépésre, hiszen teljesen jogszerű magatartásról van szó. A szerzőnek tehát további érvekre van szüksége az autóstop rendőri korlátozásának megalapozásához. A következőket írja: " Fejlődésünk mai szakaszán - a gazdasági eredményeink alapján - számtalan mód van arra, hogy fiatalok és idősebbek egyaránt "országot-világot lássanak", a szervezett utazási lehetőségek által. Semmi sem indokolja, hogy fiataljaink, akár egyesével, akár csoportosan, uton-utfélen leállítsák a gépkocsikat ingyenes utazás céljából. E megfontolások alapján az "autóstop" kiszélesítése nem kívánatos. Az ingyenes utazás minél kisebb térre szorítása - indokolt.³³ " Mivel azonban okfejtése még mindig nem tette jogellenessé a kifogásolt magatartást, azt szankcionálni sem lehet. Nem lát azonban problémát abban az idézett szerző, hogy visszatérő ellenőrzésekkel megállapítsák a rendszeres utazók nevét abból a célból, hogy közöttük felvilágosító munkát végezzenek. Az "indokolatlanul utazó" fiatalokat szüleiknek kell átadni. Elő kell viszont állítani azokat /szintén nevelő ráhatás céljából/, akik "szemmelláthatóan csavarogni készülnek".³⁴

Szeretném hangsúlyozni: Komlósi Ferenc írása egyáltalán nem egyéni, elszigetelt véleményt, hanem nagyon is tipikus rendőri viszonyulást fejez ki. 1968-ban például a "beat-nemzedék megítéléséről folyik a vita, amelynek során kialakul egy furcsa kategória: a "beat". A vitaindító cikk szerzője két csoportra osztja a magyar ifjúságot: a döntő többség a szocializmusért küzd, a többiek azonban az imperializmus vagy hazai ki-

szolgálóinak befolyása alá kerültek. "Ezek a fiatalok válnak vagy válhatnak beatekké, akiknek sajátjuk a szocializmusellenes magatartás, az egoizmus, a szocializmus elleni fellépés bűncselekmények elkövetése útján."³⁵ Zsiga József hozzászólásában inkább kiegészíti, mint vitatja az előbbi megállapításokat. Arra hívja fel a figyelmet, hogy a szerző "kevésbé hangsúlyozza a divat szerepét és hatását a beat-jellegű folyamat kialakulására."³⁶

Még egy példával kívánom illusztrálni, hogy a deviancia-általánosítás / a deviáns magatartás kivetítésére a csoport egészére / jellemző a rendőrség gondolkodására. Tátrai Miklós a Belügyi Szemle 1981. évi 4. számában egy korábbi cikkre válaszolva kifejti, hogy noha a csövesek nem mind bűnözők, a különbségek külsőleg nem észlelhetők. A közrend és közbiztonság viszont megkívánja a beavatkozást a differenciálás lehetőségének hiányában is. A cikk szerzője azonban azt is bevallja, hogy a megkülönböztetés az ő tudatában is relatív értékű, mert a "legjámborabb" csövesben is potenciális veszélyt lát.³⁷

Nem kerülhetjük meg az egyik "legproblémásabb" társadalmi kisebbség, a cigányság és a rendőrség viszonyának rövid elemzését. Ugy tűnik, nálunk sem sikerült meghaladni az említett negatívumokat. 1963-ban Györök Ferenc arra figyelmeztet, hogy "határozottan fel kell lépni az olyan, a rendőri állomány között még élő, de a közvéleményben is előforduló nézetek ellen, hogy minden cigány bűnöző."³⁸ Az ilyen nézetek jelenléte azóta is kimutatható a rendőrség tagjainak tudatában, sőt: magatartásában.³⁹

Az előítéletek néha intézményes formát is öltenek. A bűnügyi statisztikához kapcsolódó 1974-es kitöltési tájékoztató például arra hívja fel nyomatékosan a figyelmet, hogy "nem szabad cigánynak tekinteni azokat, akik korábbi életmódjukat és szemléletüket megváltoztatva letelepedtek, rendszeres munkából tartják el magukat és családjukat, szakítottak a cigányhagyományokkal, és életvitelüket a becsületes dolgozó állampolgárok közé való tartós beilleszkedés jellemzi." Ráadásul a tájékoztatót idéző Hegedüs Sándor éppen az említett elhatárolás következetes végigvitelétől várja a torzításmentes statisztika létrejöttét.⁴⁰ De vajon komolyan várható-e a cigányság bűnözésének reális ábrázolása ott, ahol a becsületesen élő cigányok jutalma, hogy a "nem cigány" kategóriába kerülhetnek? Vagyis a "rendes ember" és a "nem cigány" szinonimává válik?

Tonhauser László egyik írásában cigánybűnözők elfogásáról számol be. Ez gyakorlatilag az illetők házáinak ostromszerű bevétele, átkutatása és az ott lévő személyek /beleértve a nőket és gyerekeket/ elszállítását jelentette. Az előkészítéskor tudatában voltak, hogy a helyszínen más "cigányszemélyek" is lehetnek, akiket szintén az elszállítandók kategóriájába soroltak. Az akció sikeréhez Tonhauser szerint hozzájárult, hogy az erők nagysága és jellege /egyenruhás rendőrök és járőr-kutyák felvonultatása/ olyan pszichikai hatást váltott ki a gyanúsítottakban, ami elősegítette, hogy például a bűnözőcsoport vezetője feltáró vallomást tett.⁴¹

Amint e rövid leírás is érzékelteti: az akciónak volt néhány jogilag, sőt alkotmányosan is kifogásolható mozzanata.

Ezekről a szerző nem vesz tudomást, de talán még ez a kisebbik baj. A nagyobb az, hogy Tonhauser a szűk szakmai értelemben vett eredményesség - ami nem vonható kétségbe - mellett az akció széles értelemben vett hasznosságáról is meg van győződve. Ezt írja: " Az akció előtti sikertelen rendőri próbálkozások a környék lakóiban azt a hitet keltették, hogy a rendőrség tehetetlen a bűnözőkkel szemben. Az eredményes munkával ezt a nézetet is sikerült eloszlatni, ami a tömegkapcsolatokhoz szükséges rendőri tekintélyt visszaállította." Majd hozzáteszi: "Az akció növelte az azt szervezők és a benne résztvevők magabiztosságát."⁴²

Nem vonom kétségbe az idézett kijelentések igazságát. A probléma éppen ott van, hogy a rendőrség nem a bűnözőktől, hanem a cigányoktól szabadította meg a környéket. Hogy ez a nem cigány lakosságban megkönnyebbülést váltott ki, az nem vitatható. De hogy a cigányság és a bűnözés szinonimaként való értelmezését erősítette, az sem. Szembeötlő továbbá, hogy a tömegkapcsolatok körében még csak fel sem merült a cigánysághoz fűződő viszony esetleges romlásának problémája.

Ilyen körülmények között egyáltalán nem meglepő, ha a "cigánybűnözés" kifejezés az érintett kisebbség körében nem precíz kriminalisztikai megjelölésként, hanem rájuk nézve sérelmes rendőri szakzsargonként jelentkezik,⁴³ a cigányok gyakoribb ellenőrzését pedig diszkriminációként élik meg a csoport becsületes tagjai.⁴⁴

2. Közösségi rendőrség, társadalmi szerep

A rendőrség és a társadalom közötti növekvő feszültségek, továbbá a rendőri munka /elsősorban a bűncselekmények felderítése/ eredményességének csökkenése, amelyek egyébként a mondottak szerint kölcsönös függőségben állnak, új rendészeti modellek kidolgozására serkentették a kutatókat és a gyakorlati szakembereket. Az egyik legnagyobb horderejű elképzelés szerint a közösségi rendőrség /community policing/ bevezetése tudná biztosítani az eredményesebb rendőri működést és a rendfenntartó apparátus társadalmi ellenőrzését.

A közösségi rendőrség gondolatának legismertebb - és legszínvonalasabb - képviselője John Alderson. Ő abból indul ki, hogy a rendőri feladatokat nem szabad tisztán jogi oldalról megközelíteni, mert így elsikkadna az a tény, hogy a rendőrség a társadalom egyik legfontosabb szociális szolgáltató intézménye.⁴⁵ Hatalmát az állampolgároktól származtatja, így természetes, hogy azok szabadságfokának, műveltségének gyarapodásával lépést kell tartania, ami azt jelenti, hogy túl kell lépni a jogszabályok önmaguk kedvéért történő érvényesítésén és a jogot a polgári boldogság elérését szolgáló eszközként kell kezelni. Természetes, hogy ehhez szükség van a diszkrecionális jogositványok alkotó felhasználására.⁴⁶

Alderson a közösségi rendőrség négy típusát különbözteti meg. A primitív, a totális és a nem hivatalos közösségi rendőrségekkel szemben a demokratikus közösségi rendőrséget tartja kívánatosnak. Ez csak a legszükségesebb mértékben alkalmazza az állami kényszert, miközben szorosan együttműködik az állam

és a társadalom szerveivel a rend fenntartása érdekében.⁴⁷ A demokratikus közösségi rendőrség stílusa alapvetően proaktív, ami Alderson értelmezésében az elsődleges megelőzés szintjén való működést jelent. Hatóköre kiterjed minden olyan jogszerű emberi tevékenységre, amely a bűncselekmények számának csökkenését előmozdithatja. Mélyen behatol tehát a társadalom azon viszonyaiba, amelyek kriminogén hatásuk lehetnek.⁴⁸ Magától értetődik, hogy ez feltételezi a szociális gondoskodás, az államigazgatás szerveivel, a magánrendőrségekkel és másokkal összehangolt megelőző munkát. A működés céljára tekintettel a rendőrségnek kell vezető szerepet betöltenie az alrendszerek tevékenységének koordinálásában.⁴⁹ Jól szemlélteti a proaktív stílust az amerikai George Kelling és James Q. Wilson híres "betört ablak"-hasonlata. Eszerint ha egy épületen betört ablakokat észlelünk és nem teszünk semmit, hamarosan az egész épület leromlik. Hasonlóképpen, ha rendellenességet tapasztalunk egy közösségben és tétlenül elmegyünk mellette, súlyos zavarok lépnek fel, a végén pedig bűncselekménybe torkollik a folyamat.⁵⁰

Ami a gyakorlatot illeti, Alderson - Devon és Cornwall rendőrfőnökeként - szervezeti kereteket adott elképzeléseinek és létrehozta a Rendőrség és Közösség Konzultatív Csoportját az önkormányzati és társadalmi szervek képviselőinek bevonásával. Az utóda által is folytatott kísérlet hozott bizonyos eredményeket, Devon és Cornwall rendőrsége mondhatja magáénak az ország egyik legjobb felderítési mutatóját.⁵¹

Mindezzel együtt nem mondható, hogy a közösségi rendőrség eszméje osztatlan sikert aratott volna szakmai körökben.

Az alapproblémát maga Alderson is érzékelte: a közösségi rendőrség feltétele olyan valóságos közösség létezése, amely közös normák elfogadásán alapul. Minthogy azonban a társadalmi együttélés nem kizárólag ilyen közösségeket foglal magában, ahol ilyenek vannak, azokat erősíteni kell, ahol pedig nincsenek, ott létre kell hozni őket - hangzik Alderson válasza.⁵²

Ez azonban nyilván nem ilyen egyszerű. A rendőri munka említett meghatározottságait nem lehet voluntarisztikus módon félretenni. Ennélfogva alapvetően téves az a felfogás, hogy a rendőrség és a közösség kapcsolatainak ápolását, fejlesztését célzó programokkal a közöttük fennálló feszültséget meg lehet szüntetni.⁵³

Waddington szerint a community policing romantikus ábránd⁵⁴ egy olyan világról, amely nem létezett és nem is fog: ahol a rendőr mindenkinek barátja. A rendőrség szerepe az erőszak alkalmazásának monopóliumát jelenti a civil társadalomban. A hátrányos helyzet felszámolása, a szociális egyenlőtlenségek elsimitása nem lehet rendőri feladat. Ilyenként való beállítása a valós gondokról tereli el a figyelmet, aminek következtében sok fiatal kerül konfliktusba a rendőrséggel.⁵⁵

A közösségi rendőrség sikerének relativitását mutatja az is, hogy Japánban, ahol filozófiáját tekintve e modell érvényesül, a rendőrség közösségi támogatottsága a társadalmi- és értékkonfliktusok /pl. generációs ellentétek/ fokozódásának következtében határozottan csökkent.⁵⁶

Mindezek - és az előző pontban mondottak - alapján magam is azt a nézetet vallom, hogy a rendőrség nem alkalmas a kö-

zösség szervezésére, a szociális gondoskodásra. Az autóstop⁵⁷ példája mutatja, hogy az önmagukban véve valós közbiztonsági igények maguk alá gyűrhetik az egyéb - gazdasági, kulturális, sőt politikai - szempontokat, amelyek mérlegelésére a szélesebb képviseleti alapon felépülő szervek hivatottak. Ennélfogva a "community policing" eszméje látszólag demokratikus tartalma ellenére nagyon is konzervatív törekvéseknek adhat keretet⁵⁸.

A szűkebb értelemben vett community policing eszme körén kívül is számos olyan elképzelés van, amely a rendőrségnek jelentősebb szerepet kíván adni a társadalmi viszonyok alakításában. Különösen népszerű az egészségügyi hasonlat, vagyis a rendőri munka rokonítása a társadalom bajainak orvoslásában a gyógyító tevékenységgel. Geoffrey Dear a jövő rendőrségét egy szociálterápiás kórházi központként képzei el.⁵⁹ A nyugatnémet belügyi vezetés is egyre gyakrabban emlegeti a "társadalom-egészségügyi" rendőrség kialakításának szükségességét, elsősorban arra hivatkozva, hogy a testület ismeri legjobban a társadalom rendellenességeit, tehát azok kiküszöbölésében is központi szerepet kell játszania.⁶⁰

A rendőrség társadalmi jellegének hangsúlyozása a szocialista államelméleti gondolkodástól sem idegen. Szó volt már arról, hogy Lenin népi miliciával kívánta felváltani a professzionális rendőrséget. A társadalmasítás gondolata azután a 60-as években erősödött fel újra, amikor a XXI. kongresszus után az állam elhalásának siettetésével is igyekeztek

közelebb hozni a kommunizmus teljes felépítését. Karev például - Lenin 1917. tavaszán kifejtett gondolataira hivatkozva - a következőket írta 1960-ban: "V.I. Leninnek az a tanítása, hogy az összes állampolgárokat egyőtől egyig be kell vonni a közrend védelmébe, most valósul meg az elvtársi bíróságok, valamint a közrend megzavarása és a polgárok mindenféle társadalomellenes magatartása elleni harc élén álló népi druzsinák tevékenységében."⁶¹ Gorbunova viszont azt hangsúlyozta, hogy a rendőri tevékenység veszíti el egyre inkább elkülönült szakmai jellegét.⁶²

Ismeretes, hogy ez a koncepció - politikai háttérével együtt - működésképtelennek bizonyult. A rendfenntartás szervezete tehát a belátható jövőben nem oldható fel valamiféle "össznépi rendőrködésben".

3. Önkéntes rendőrségek és magánrendőrségek

A rendőrség közvetlen társadalmi jellegének elutasítása nem ad választ a rendőrség és társadalom közötti kapcsolat minőségével összefüggő valamennyi kérdésre. Ha ugyanis a rendőri tevékenységet a közhatalom gyakorlásának szférájába utaljuk, akkor tisztázni kell, hogy melyek azok a jogosítványok, amelyek a rendőrség állami jellegét adják. A dolog másik oldala: vannak-e olyan tevékenységek, amelyek céljukat tekintve rendészettek, nem állami keretek között való ellátásuk mégsem kérdőjelezi meg a hivatalos rendőrségek hatalmi monopóliumát. Bonyolítja a helyzetet, hogy a mai rendőrségi szervezetek nagy része hosszú és ellentmondásos folyamatban vált ki a közösségi

rendfenntartás intézményrendszeréből. Csupán az érdekesség kedvéért jegyzem meg - e folyamat szemléltetésére -, hogy Jersey szigetén még működik a választott, közösségi rendfenntartó szervezet, de van állami rendőrség is. Bizonyos jogköröket azonban kizárólag a társadalmi alapokon szervezett rendőrség gyakorolhat /pl. óvadék ellenében szabadlábra helyezés/.⁶³

Természetesen a világ legtöbb államában ennek a fordítottja a tipikus, mégis érzékelteti a példa - és ennyiben általános érvényű -, hogy az állami rendőrségek megjelenése nem szükségképpen szünteti meg, de többnyire nem is fosztja meg jogszerűségétől az önkéntes rendfenntartó alakulatok működését. Ellenkező esetben az állami rendőrség elnyomó jellege nyilvánvalóvá válna.

A hivatalos és a nem államilag szervezett rendfenntartás kevésbé békés együttélését jelenti a vigilantizmus, amely elsősorban az Egyesült Államok történetében játszott fontos szerepet.⁶⁴ A vigilante mozgalmak általános jellemzői: 1. nem törvényes szerveződés, 2. meghatározott időszakhoz kötött működés, 3. a területen a rendfenntartás hiánya vagy elégtelensége, 4. a rend és törvénytisztelet biztosítása mint mozgalmi cél.⁶⁵ A mozgalmak tipikusan az új településeken bontakoztak ki, vezetésüket pedig a felsőbb osztályok tartották kezükben. Mindez alátámasztja, hogy valódi érdekelttség volt a jogrend szilárdításában, amit azért kell hangsúlyozni, mert a törvényen kivülség nem csupán formálisan jellemezte a vigilantizmust. Az említett célok elérése érdekében ugyanis olyan eszközöket is bevetettek, amelyek még a hivatalos rendőrséget sem illették meg.

Nevezzük nevén a gyereket: a rend helyreállítása, megszilárdítása általában úgy történt, hogy példa statuálása céljából néhány embert felakasztottak, a kisebb kaliberű bűnözőket pedig elüzték. Az említett kritériumok együttes megléte mégis elhatárolja a vigilantizmust az "egyszerű" lincselésektől.

A vigilantizmust a mondottak alapján a közösségi rendfenntartás egyik sajátos túlélési formájának tekinthetjük abban az időszakban, amikor a professzionális rendőrség megjelenése már bizonyos alkotmányos keretet jelentett az államhatalom gyakorlása számára, értve ezen a hatáskörök - jelesül a bíróság igazságszolgáltatási monopóliuma - tiszteletben tartásának nagyobb esélyét, ami egyben a személyi szabadságjogok fokozott garantálását is magában foglalta. Történelmi tény, hogy a közösségi értékek és normák divergenciájának meghatározott fokán valóságos igényként jelenik meg a kollektív rendfenntartás intézményeinek hivatásos apparátussal való felváltása. Olyannyira, hogy még a kívülről jött, tehát idegen érdekeket hordozó rendőri hatalom viszonylag konfliktusmentes befogadására is van példa.⁶⁶

A hivatásos rendőrség megjelenése tehát új helyzetet teremt. A közösségi rendfenntartás eszméje egyre inkább kiüresedik, hatáskört az állami rendőrség kap egyre bővülő mértékben. Ennek megfelelően a vigilantizmus is vagy megszilárdult, lemondva a kényszerítő eszközök nagy részének alkalmazásáról /pl. a "Guardian Angels" az USA-ban/, vagy jogsértő jellege vált nyilvánvalóvá /Ku Klux Klan/.

Lehetőség van természetesen a hivatalos rendőrség és a

közösségi rendfenntartás maradványainak intézményes összekapcsolására is, mivel a közrendvédelem terén az érdekek közel állnak egymáshoz. A kezdeményezés bármelyik fél részéről történhet. A hivatalos rendőrség természetesen arra törekszik, hogy a társadalmi erők minél jobban illeszkedjenek a testület szervezetének és feladatainak rendszerébe. A rendőrség által kezdeményezett "társadalmisítás" tipikus formája tehát az önkéntes rendőrség, amely tulajdonképpen a hivatalos rendfenntartó szervezet meghosszabbítása. Jellemzője a közvetlen, szoros kapcsolat a rendőrséggel, más oldalról az önállóság és a saját kezdeményezések lehetőségének korlátozott volta. Az önkéntes rendőrségek az állampolgárokhoz képest többletjogosítványokat kapnak és ezek bővítésére törekszenek, a hivatásos rendőrségek viszont részben szakmai, részben presztizs-okokból ezen jogosítványok korlátok között tartására. Bár a szocialista politikai és jogi irodalom ezt nem hangsúlyozza, az önkéntes rendőrség nem az új társadalmi rend terméke, már mai szervezeti formái is visszavezethetők az Októberi Forradalom előtti időszakra. A New York-i tartalékos rendőrség például, amelyből a mai önkéntes rendfenntartó szervezet kinőtt, már az első világháború idején megalakult.⁶⁷ Ma közel 10 000 önkéntes rendőr teljesít szolgálatot New Yorkban, de másutt is vannak hasonló módon szervezett kiegészítő erők.⁶⁸

A közösségi rendfenntartás másik túlélő, sőt újjáéledő formája a tipikusan a lakosság részéről szervezett önvédelmi intézmények /neighborhood watch/ rendszere. Ennek számtalan válfaja alakult ki. Van ahol a közösség tagjai látnak el jár-

őr- és figyelőszolgálatot, de előfordul az is, hogy fizetett alkalmazottakkal végeztetik el a konkrét teendőket.⁶⁹ Ez utóbbi eset már átmenet a később tárgyalandó magánrendőrségek felé. Az ilyen közösségi programok sikerének feltétele a társadalmi státusát, értékeit, normáit tekintve viszonylag homogén lakosság, továbbá a rendőrséggel való jó együttműködés.

A rendőrség és a társadalom említett formákban való kooperációja minden előnye ellenére bizonyos veszélyeket is hordoz. Az állami rendfenntartás monopolhelyzete ugyanis lehetővé teszi, hogy a rendőrség saját politikai bázisát szélesítse a társadalmi értékek és elvárások befogadása helyett.⁷⁰ Az is figyelemre méltó összefüggés, hogy a nagy létszámú rendőrségeket fenntartó városokban - legalábbis kanadai tapasztalatok szerint - kisebb a lakosság bűnmegelőző-felderítő kezdeményező-készsége, aktivitása.⁷¹

A szocialista forradalmak - sőt: lényegében minden forradalom - győzelemre vitele és védelme magától értetődően megkivánja a régi társadalom rendfenntartó erőinek szétzuzását, vagy legalábbis szigorú kontroll alá helyezését. Mivel pedig az új rend kivívása és megszilárdítása szükségképpen jelentős - gyakran fegyveres - tömegek aktivitását feltételezi, a társadalmi rendfenntartás megjelenése természetes velejárója a forradalmi átalakulásoknak. Jelenleg is létezik olyan széles népi alapokon szervezett rendőrség, amely nemcsak társadalmi ellenőrzöttségét, de eredményességét tekintve is felülmúlja az állami rendfenntartó szerveket. A nicaraguai Sandinista Védelmi Bizottságok működésének hatására a köztörvényes bűncse-

lekmények száma is jelentősen csökkent.⁷² Az államszervezeti és jogi keretek szilárdulásával párhuzamosan nő azonban a bizottságok tevékenységének állami ellenőrzöttsége, hatalmi jogositványainak visszaszorítása.⁷³ Ugyanez a folyamat jellemző a Nicaragua számára nyilvánvalóan mintául szolgáló kubai rendfenntartás fejlődésére. A magas fokon centralizált és militarizált rendőrség egyre inkább felügyelete alá vonta a Forradalmi Védelmi Bizottságokat, tevékenységük pedig fokozatosan oldódik fel a nem védelmi jellegű szolgáltatási feladatok szervezésében és végzésében /oltási kampányok, véradás, hulladékgyűjtés, sport, stb/.⁷⁴

A jelzett tendencia figyelhető meg a szovjet államfejlődésben is. Moszkvában például már 1917. november 4-én olyan parancsot adott ki a Forradalmi Katonai Bizottság, amely egyértelműen jelzi a professzionális rendfenntartás kiépítésére irányuló törekvést. A parancs a miliciáról rendelkezik ugyan, de már első pontja világossá teszi, hogy a kifejezést nem abban az értelemben használja, mint Lenin ugyanazon év márciusában. Így szól: "Minden rendőr és rendőrségi tisztviselő, aki a FKB. hatalmát elismeri, folyó hó 5-től jelenjen meg szolgálati helyén és kezdje meg szolgálatának ellátását."⁷⁵ 1919. tavaszán katonai jellegű szervezetté alakították át az akkor már határozottan professzionális miliciát.⁷⁶ A militarizált szervezet a polgárháborút követően is megmaradt. A forradalmi rendfenntartó szervek /pl. a Vörös Gárda/ az államosítással egyidejűleg megszűntek, illetve átalakultak és beilleszkedtek a közhatalmi szervek strukturájába. Mindezek azonban igen élesen ellentmondtak a hatalom népi jellegéről addig vallott felfo-

gásnak. Demokratikus ellentételezésre volt tehát szükség, olyan társadalmi közrendvédelmi munkára, amely nem konkurál a hivatalos rendőrséggel. E megfontolások jegyében jöttek létre a rendőrséget segítő első csoportok már a huszas évek elején. Később tanácsai irányításu egyesületek alakultak, majd ezek relativ önállósága is megszűnt, amikor a rendőrségek mellett működő brigádokká szervezték át őket /Oroszországban 1932-ben/. Elvileg új helyzet állt elő a közrendet védő önkéntes népi druzsinák megszervezésével, amelyek a pártszervezetek irányítása alatt működtek, még hozzá olyan időszakban / a 60-as évek elejétől /, amikor a rendőrségnek való alárendelés a társadalmisítási politika okán nem volt kívánatos. Érdemi hatáskörök hiányában azonban - a korabeli teóriával szemben - mégsem lehet azt mondani, hogy a druzsinák átvették volna a rendőrség egyes funkcióit.⁷⁷ A társadalmisítási kampány hanyatlásával a druzsinák szerepe is háttérbe szorult. A rendőrség jogállásának a 70-es évek elején történt újraszabályozását követően, 1974. május 20-án a Legfelsőbb Tanács Elnöksége határozatot hozott a közrendet védő önkéntes népi egységek alapvető jogairól és kötelességeiről. Ennek legfőbb jellemzője, hogy az önkéntes alakulatok jogkörét erőteljesen közelítette az állami rendőrségéhez, az irányítási jogosultságot pedig a hivatásos rendőrséget is alárendeltségükben tartó tanácsok és azok végrehajtó szervei kapták meg. 1986-os adatok szerint a Szovjetunióban 282 ezer önkéntes alakulat működött kb. 13 millió fős tagsággal.⁷⁸

Önkéntes rendőrségek a többi szocialista országban is működnek, többnyire a hivatalos rendfenntartó apparátus segítői-

ként. Kinában például 1 090 000 közbiztonsági bizottság és 2 440 000 hasonló jellegű csoport működik bűnmegelőzési, sőt bűnüldözési feladatokat is ellátva.⁷⁹ Vannak olyan törekvések is, amelyek a hagyományos értelemben vett rendészet körén kívül is keresik a rend és biztonság megszilárdításához hasznosítható erőforrásokat. Ilyennek tekintik például az NDK-ban a szocialista munkaverseny-mozgalmat.⁸⁰

Magyarországon a felszabadulást követően megalakult polgárőrségeket és más önkéntes alakulatokat rövid idő elteltével felváltották a hivatásos rendőri szervek. Önkéntes rendőri csoportok szervezését az 1066/1955. /VII.27./ MT. sz. rendelet tette lehetővé. Ezt váltotta fel 1975-ben a Belügyminisztérium munkájának önkéntes segítőről szóló 26/1975. /X.15./ MT. sz. rendelet, amely már nagyobb teret ad az önállóságnak. Mindezzel együtt a belügyi szervek dominanciája aligha vitatható, ezt a jogszabály már címében is jelzi.

A Budapesti Rendőrfőkapitányság egyik vezetője 1974-ben úgy nyilatkozott, hogy az önkéntes rendőri csoportok szervezését elsősorban politikai feladatnak tekintik, az államélet és a szocialista demokrácia fejlesztésének keretébe illesztve. Emellett van szerepük a létszámhiány ellensúlyozásában és a lakossági kapcsolatok ápolásában is.⁸¹

Az önkéntes segítők korlátozott rendőri jogkörrel rendelkeznek. A hivatásos rendőrök nem eléggé tekintik partnernek őket, nem mindig kapják meg a szükséges információkat sem. A szolgálati feladatokat sokan formálisnak tekintik. Tevékenységükből azt végzik legszívesebben, ami közvetlenül összefügg

lakókörnyezetük biztonságával és világos célokat szolgál.⁸² Az önkéntes segítők létszáma mintegy hatvanezerre tehető.⁸³

A jelzett problémák, továbbá társadalmi-politikai fejlődésünk tendenciái alapján az a véleményem, hogy az önkéntes segítők bevonásának jelenlegi rendje a jövőben kevésbé lesz sikeres. Megrendült az a politikai rendszer, amely az állampolgári aktivitást a döntések végrehajtásában kívánta elsősorban kibontakoztatni. Mindebből nem következik, hogy az intézményt meg kellene szüntetni, hiszen társadalmilag hasznos tevékenységről van szó. Inkább az állampolgári kezdeményezési szerveződések segítségéről kellene fokozottabban gondoskodni.

A feudális közösségi rendfenntartás intézményeinek felbomlása egyben a rendőri működés kiszorulását is magával hozta bizonyos területekről. Előtérbe került a rendőrség közjogi jellege, terrénuma a közrend és közbiztonság fenntartására szűkült, ezért a magánrend és a magánbiztonság garantálása iránti igény törvényszerűen kitermelte a minden társadalmi viszonyrendszerben nélkülözhetetlen biztonsági funkció új intézményeit, a magánrendőrségeket.

Ezek kialakulása egymástól relative elkülönülő két uton ment végbe. A személyek jogának terén a magán detektivek tevékenysége bontakozott ki elsősorban. A téma monográfusa szerint Vidocq nyitotta meg az első magánnyomozói irodát 1817-ben Párizsban, ezt követte 1830-ban a talán máig is legismertebb vállalkozás, Allan Pinkerton ügynökségének beindítása az Egyesült Államokban.⁸⁴ A vagyonbiztonság megteremtése és fenntartása volt elsődleges célja a magánrendőrségek másik válfajának,

a biztonsági vállalatoknak. Itt Wells, Fargo és Adams voltak az uttörők, akik szintén Amerikában indították be vállalkozásaikat a múlt század közepén. A ma már óriási iparággá vált biztonságtechnika kialakulásában tehát volt szerepe az állami rendőrség közjogi jellegének, közvetlenül azonban a termelési-kereskedelmi szükségletek formálták a társadalmi munkamegosztásban egyre önállóbb karaktert öltő tevékenységet.

Hozzá kell tenni, hogy az említett elhatárolás relatív értékű, a magánnyomozói irodák is vállalkoznak vagyoni védelmi tevékenységre, miközben a biztonsági cégek is végeznek információgyűjtést.

Témánk szempontjából még fontosabb, hogy a köz- és magán-szféra elkülönülése is viszonylagossá vált mind az állami, mind pedig a magánrendőrségek működésében. Az állami rendőrségek behatolása a magánélet világába közismert jelenség. A magánrendőrségek kiterjeszkedése a politika körébe részben azzal indokolható, hogy a hivatalos közegek nem mindig képesek rugalmasan alkalmazkodni a biztonsági szükségletek változásaihoz, ezért a rugalmas vállalkozási formák a piac törvényei alapján megjelennek. A Pinkerton Ügynökség már megalakulását követően foglalkozott bűnügyi nyomozással és szökött személyek váltságdíj ellenében történő elfogásával.⁸⁶ Ma már arra is van példa, hogy egész települések szerződéses alapon, magáncégek alkalmazásával oldják meg közrendjük fenntartását. A tapasztalatok kedvezőek: a magán-közrendőrségek eredményessége nem marad el a hivatalos rendőrségek mutatóitól, a költségek viszont alacsonyabbak a magánrendőrségek esetében.⁸⁷

A privátszférából való kilépés másik oka már problemati-

tikusabb: a magáncégek és a közérdek összeütközése olykor konkrét törvénysértés formájában jelentkezett. A válóperekhez nemcsak gyűjtöttek, produkáltak is bizonyítékokat, de nem volt ritka a beszerzett értesülések zsarolás céljából való felhasználása sem. Előfordult az is, hogy sztrájktrőrök ellen vetették be a magánrendőrségeket, de az ipari kémkedés sem teljesen idegen tőlük.

Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az állami rendőrség nem képes a szélesen értelmezett magánszféra biztonsági szükségleteit kielégíteni. Mégpedig nem csupán kapacitáshiánya okából, hanem azért sem, mert a közrendészet behatolása az alkotmányosan /és itt a gazdasági alkotmányosságra is gondolok/ védett magánautonómia körébe annak maradványait is lerombolná. A biztonság a legkülönbözőbb aspektusokban része a gazdasági folyamatoknak. A magánrendőrségek biztonsági ágazatának fejlődése kimutathatóan szorosabb kapcsolatban van a tulajdonviszonyok változásaival, mint a közrendészet mindenkori állapotával.⁸⁸

Ebből - és a korábban mondottakból - következik, hogy a magánrendőrségek egyre nagyobb szerepet töltenek be az egyes rendszerek és alrendszerek működési feltételeinek biztosításában. A köz- és magánszféra érdekszempontru elkülönülése az átfedések ellenére elvileg elhatárolja a köz- és magánrendőrségek szerepét / a közbiztonsági célra kibérelt magánrendőrség jogi jellegét tekintve hivatalos rendőrség /. Ennélfogva nem osztom azokat a nézeteket, amelyek lehetségesnek tartják, hogy a magánrendőrség átveszi a közrend és közbiztonság fenntartását az államtól⁸⁹, vagy pedig a kétfajta rendőrség egységes elnyomó

apparátussá olvad össze.⁹⁰ Különböző minőségekről lévén szó, azt sem tartom önmagában aggasztónak, hogy a magánrendőrségek létszáma több fejlett tőkés országban felülmulja az állami rendfenntartó szervekét.

Következésképpen az ésszerűen kitűzhető cél nem a magánrendőrségek felszámolása, hanem tevékenységük törvényes keretek közé szorítása. A tőkés államok többsége jogszabályi feltételekhez, sőt általában egyedi engedélyhez köti a magánrendőrségek működését. A korábbi rivalizálás háttérbe szorult - bár nem szűnt meg - és egyre inkább az együttműködés jellemzi a köz- és magánrendőrségek kapcsolatát.⁹¹

Magyarországon a magánrendőrségek jogi megítélésének elvi alapja a rendészeti tevékenység állami monopóliuma, amit egészen a legutóbbi időig a társadalmi tulajdon közjogi védettsége egészített ki. Ebből következően nem volt indokolt a vagyonvédelem terén a köz- és magánrendőrség szétválása, hiszen a kisebb vállalkozások - amelyek a társadalmi tulajdon körén kívül működtek - a tőkés országok hasonló nagyságu vállalataival megegyezően az állami rendőrség védelmére hagyatkozhattak. Az állami rendőrség tartott - és tart - igényt a személyiségi és a gazdaságon kívüli vagyoni jogok bíróságon kívüli védelmére is. A magánautonómia e téren is rendkívül korlátozott volt eddigi társadalomirányítási rendszerünkben. Szemléletesen igazolja ezt a lőfegyverekről és lőszerokről szóló 1988. évi 23. sz. törvényerejű rendelet nyomán kibontakozott vita, ami végül a jogszabály hatályon kívül helyezéséhez vezetett. Itt csupán azt az érvelést szeretném kiemelni, amely szerint

a rendőrség feladata a védelem, ezért nincs szükség gázpisztolyokra és egyéb önvédelmi eszközökre. Nyilvánvaló azonban, hogy a rendőr nem lehet ott minden olyan helyzetben, amiben például egy gázpisztoly hatásos lehet. Hangsúlyozom: ez az egész vitának csak egyik aspektusa volt, tehát itt a kérdés érdemében nem foglalok állást. Jellemző mindenesetre, hogy " a rendőrség majd megvéd " - felfogás társadalmilag is elfogadottnak tekinthető.

A mondottaknak megfelelően - és ez a többi szocialista országban is így van - jogi szabályozásunk a rendészet állami monopóliumának elvéből indul ki. A vállalatok relatív önállóságának elismerése az üzemrendészeti szervek státuszának rendezésében fejeződött ki. Az erről szóló 14/1960. /III.24./ Korm. sz. rendelet 2.§-ának /1/ bekezdése világossá tette: " Az üzemrendészeti szerv fő feladata a társadalmi tulajdon őrzése". A gazdasági szervek autonómiájának bővülése a rendészet terén is nagyobb önállóságot hozott. A közületi szervek rendészeti tevékenységéről szóló 6/1988. /II.12./ MT. sz. rendelet 3.§-a már a szerződéses megoldást sem zárja ki. Ez a szabályozás meglehetősen liberálisnak tekinthető. Mégis van néhány olyan megszorítás, ami a rendészet állami kizárólagosságának érvényesítésére utal. Mindenekelőtt azt kell megjegyezni, hogy az említett rendészeti tevékenység nem foglalja magában fegyveres szolgálat létrehozásának lehetőségét. Arra szigorubb szabályok vonatkoznak. Polgári fegyveres őrség létesítését a belügyminiszter hagyja jóvá, működése felett pedig felügyeletet és ellenőrzést gyakorol.⁹² Nem titok az sem, hogy ez a szorosabb

függőség az értelemszerűen adódó szakmai szempontokon túlmenően politikai elemeket is hordoz.⁹³ További megkötés, hogy magánszemélyek vagyónvédelmi tevékenységet csak szűk körben végezhetnek, a magánnyomozás pedig - jogi személyek számára is - kategorikusan tiltott.⁹⁴

Azt lehet tehát mondani, hogy - bizonyos nyitás ellenére - jogi szabályozásunk alapvetően defenzív. Hiányzik a biztonsági vállalkozások működési feltételeinek pozitív meghatározása. A tőkés példák azt mutatják, hogy e téren nem elég az "amit nem tilt a törvény, az szabad" - formula. A fokozott veszély fokozott követelményeket támaszt. Ennek fejében viszont megfontolandó a kényszerítő eszközök, esetleg fegyver tartásának engedélyezése is. A magánszemélyek és közületek szigorú szétválasztása a jogosultságok tekintetében nem indokolt és nem tartható. Ami a magánnyomozást illeti, az állampolgári jogok alanyi jellegének előtérbe kerülése nagy valószínűséggel fokozni fogja az e jogok érvényesüléséhez szükséges információk iránti igényt. Ezt az állami rendőrség nem tudja kielégíteni, de legtöbbször nem is feladata az állampolgárok érdekében informálódni. Ezért a magánnyomozás betiltására vonatkozó tételt a jövőben valószínűleg felül kell vizsgálni és a kategorikus tiltás helyébe - nézetem szerint - szigorú és ellenőrizhető működési feltételeket kell állítani.

4. Rendőrség és politika

Nem tartom e dolgozat feladatának, hogy bizonyítsa a

rendőri tevékenység politikai jellegét. Ezt ugyanis ma már egyetlen tudományosnak tekinthető elemzés sem vonja kétségbe. Peter Manning már a rendőrség fogalmi meghatározásában is kétszer szerepelteti a politikát. Szerinte "a rendőrség legáltalánosabb értelemben egy politikailag szervezett egység tagjai viselkedésének és erkölcsiségének politikai eszközökkel való ellenőrzését jelenti."⁹⁵

A rendőrség politikamentességének tétele ma már Angliában sem tartható, ahol pedig még mindig sok szervezeti és egyéb tényező szolgálhat érvként a politikai függőség tagadására. A semlegességet hirdető felfogások zöme aktív vagy nyugalmazott rendőrtisztoktól származik. Az is megállapítható, hogy e nézetek többsége nem általában a politikai behatások, hanem kifejezetten a baloldal ellen kívánja védeni a testületet, ilyen módon tehát a politikamentesség követelésével egyidejűleg implicite kijelentve a meghatározott politikai pozíció tartásának követelményét.⁹⁶

A rendőrség állami intézmény, e minősége már önmagában is politikumot kölcsönöz tevékenységének. A rendőrség és a politika szoros kapcsolatát érzékelteti az a tény is, hogy igen sok nyelv azonos tőből /amely a görög "polisz"-ra vezethető vissza/ képi a két fogalom megjelölését szolgáló szavait.

A politikai karakter elismerése tehát nem eredménye, következtetése, hanem kiinduló pontja a kérdésre vonatkozó fejtegetéseknek.

E pontban elsősorban a politikai rendszer szervezeti és normatív elemeinek a rendőrséghez való viszonyáról kívánok

szólni, kivéve - vagy csak érintve - a később tárgyalandó államszervezeti és jogi szabályozási problémákat. A viszony természetesen kétoldalú, hiszen a rendőrségnek - mint minden szervezetnek - is megvan a saját politikája, amely a szociológiai törvényszerűségeken túl szubjektív elemeket is hordoz.⁹⁷

Az összehasonlító rendőrségi kutatások kiemelkedő művelője, Bayley szerint a rendőrség hat alapvető módon gyakorol befolyást a politikai életre. Először: döntéseivel meghatározhatja egyes személyek részvételét, illetve eltávolítását a politikai életből. Ennek eszköze lehet az őrizetbe vétel, kitiltás, száműzés, stb. Ide sorolja a büntetőjogi eszköztár politikai célú felhasználását is. Másodszor: a rendőrség meghatározott esetekben közvetlenül befolyásolhatja egyes politikai események, folyamatok konkrét alakulását. A választások lebonyolításába való bevonása ma már ritkább. De a politikai gyűlések, felvonulások engedélyezése és biztosítása terén még mindig igen széles az események kimenetelét alakítani tudó rendőri hatáskör. Harmadszor: a kormányok elleni felkelések, forradalmi megmozdulások idején a rendőrség komoly hatással lehet a hatalom kérdésének eldöntésére annak alapján, hogy melyik oldalra áll. Negyedszer: a titkosrendőri tevékenység is politikai mozgásokat szolgálhat, illetve akadályozhat. Ötöd-ször: a rendőrség képviselői révén nyílt politikai részvétellel is törekedhet érdekei érvényesítésére a kormánynál. Hatodszor: a rendőrség jogalkalmazói gyakorlatának formálásával is visszahat a politikára, elsősorban azzal, hogy a neki nem tetsző törvényeket kevésbé hajtja végre, vagy éppen ellenke-

zőleg: tulbuzgósági akcióval kelti fel a lakosság haragját az általa kifogásolt jogintézmény iránt.⁹⁸

Amint a felsorolásból kitűnik, igen erős jogositványokról van szó, de még csábítóbbak az informális "politikacsinálás" lehetőségei. Egyáltalán nem meglepő tehát, ha a politikai küzdőtér szereplői fontos célnak tekintik a rendőrség feletti befolyás megszerzését.

Ennek egyik kézenfekvő eszköze lehet a rendőrök minél nagyobb számának a pártokba való bevonása. Annál inkább, mivel a belépést általában nem tiltják a jogszabályok.⁹⁹ Más politikai jogok gyakorlásában azonban már vannak - helyenként szigorú - megkötések. Különösen Angliában, ahol a rendőrök nem választhatók be az Alsóházba és a területükön működő megyei tanácsba, nem fejthetnek ki választási agitációt /de választójoguk egyébként van/. Nem lehetnek továbbá esküdtek, szakszervezeti jogositványaik pedig a törvényes keretek között működő rendőrszakszervezetben való - kötelező - részvételre korlátozódnak.¹⁰⁰

Nagy vonalakban azt lehet mondani, hogy a pártpolitika és a rendőrség viszonya a közigazgatás politizáltságának általános szintjét követi.¹⁰¹

Ugyanakkor megállapítható, hogy mind a politikai pártok, mind pedig a rendőrség részéről erős tartózkodás van a politikai kapcsolatok szorosabbra vonásával szemben.¹⁰² A rendőri kultúrában kialakult önértékelés szerint a rendőrség a közjót, az általános érdekeket szolgálja, ezért a bevallottan részérdekeket képviselő pártokkal szemben averzió mutatható ki a rendőri állomány tekintélyes részénél.¹⁰³ Más oldalról a pártok is

érdekeltek annak a látszatnak az elkerülésében, hogy a rendőrséget saját hatalmi ambícióik szolgálatába kívánnák állítani.

Mindez természetesen korántsem jelenti, hogy a rendőrök függetleníteni tudnák magukat a politikai hatásoktól, hogy ne vonzódnának meghatározott irányzatokhoz, mozgalmakhoz. A kérdéssel foglalkozó szociológiai irodalom tanúsága szerint meglehetősen egyértelmű a rendőrök szélsőjobboldali orientációja. A Goldwater-tipusu konzervativizmus jellemezte a Skolnick által tanulmányozott rendőrök politikai meggyőződését.¹⁰⁴ Megállapításával Niederhoffer is egyetértett, hozzátéve, hogy ez szoros kapcsolatban áll az autoritariánus személyiségi jegyekkel.¹⁰⁵ Robert Reiner - bár a rendőrök politikai véleményének felmérésére irányuló kutatásait nem engedélyezték - közvetett források alapján Angliára is érvényesnek tartja a fentieket.¹⁰⁶ Illusztrálja az elmondottakat az a tény, hogy több államban éppen a rendfenntartó erők vezető tisztségviselői / Tejero Spanyolországban, De Lorenzo Olaszországban / készítettek elő, illetve kíséreltek meg szélsőjobboldali hatalomátvételt. De elgondolkodtató az is, hogy 1983. júniusában mintegy 2500 rendőr vonult Párizs utcáira, ahol - különösen Le Pen megjelenését követően - egyre erőteljesebbé váltak a fasiszta megnyilvánulások.¹⁰⁷

A konzervatív-jobboldali politika iránti vonzódás korántsem nevezhető egyoldalunak. A "jog és rend" a konzervatív erők egyik leggyakrabban használt jelszava. Nixontól Thatcherig többen tüzték zászlajukra a rendcsinálás ígérését, ami a "kemény kéz" politikáját jelenti, beleértve a rendőrség

megerősítését és jogkörének bővítését. Az angol rendőrségre költött összegek pl. az 1978-79-es és az 1982-83-as pénzügyi évek között reálértékben kb. 25%-kal növekedtek, a létszám 9500 fővel emelkedett, a rendőri fizetések mintegy 30%-kal.¹⁰⁸ A tendencia azóta is folytatódik.¹⁰⁹

A rendőrség mennyiségi növekedése és politikai szerepének erősödése az említett tényezők következtében egyértelműen a jobboldali politikai törekvéseket szolgálja. Ebből következik, hogy a baloldali ellenzék a rendfenntartó erők szélesebb társadalmi kontrollját szorgalmazza.¹¹⁰ A tapasztalat mégis az, hogy a baloldal kormányra kerülése az esetek többségében nem jár a rendőrség átszervezésével, sőt az is előfordult, hogy az új - szocialista - kormány valósította meg a rendőrség korábban általa ellenzett korszerűsítését.¹¹¹ Ennek okát a praktikus megfontolásokon túlmenően abban látom, hogy a konzervatív rendészeti doktrinának nincs igazán ütőképes baloldali alternatívája.¹¹²

A szocialista országokban a monopohelyzetben lévő kommunista pártok fenntartják maguknak a jogot a társadalmi érdekek megfogalmazására. Természetes tehát, hogy a végrehajtás kulcspozícióit betöltő szerveket is viszonylag közvetlen ellenőrzés alatt tartják. Ebben a helyzetben valóban veszélyeket rejt a belügyi szervek "párttalanítása", mivel a keletkezett vákuum ellenőrizhetetlen politikai befolyásnak engedhet teret. Ugyanakkor a pártirányításnak is kereteket kell szabni, ellenkező esetben éppen politikai jellegét, sajátosságait veszítheti el.¹¹³ Ebben a konstrukcióban a párt képes fellépni az ágazati és

helyi érdekekkel, valamint más negatív tendenciákkal szemben.¹¹⁴ Az operatív ügyekbe való beavatkozás elkerülése viszont már erőteljesebben önkorlátozó jellegű, itt éppen saját akaratérvényesítő törekvései elé kell önmagának gátat emelnie.¹¹⁵ A tapasztalatok szerint ezen a téren lehet a legkevésbé garanciákat kiépiteni és érvényesíteni. A párt aktív, társadalomalakító szerepe jut kifejezésre abban is, hogy a szovjet belügyi apparátuson belül létrehozták a politikai szerveket, amelyekkel szemben alapkövetelmény a harciasság, a támadólagos fellépés.¹¹⁶

A párt iránti hűség kötelezettsége többnyire jogszabályi formát is ölt. Még a jogállamiság irányába határozott lépéseket tevő Lengyelországban is olyan törvény született, amely nem pusztán a jogi normák, hanem a LEMP programja iránti lojalitást is megköveteli.¹¹⁷

Hazánkban a rendőrségre vonatkozó nyílt jogszabályok nem irnak elő hasonló kötelezettséget, ennek ellenére nem kétséges, hogy az elvárások a többi szocialista ország rendőreivel szemben támasztott követelményekhez hasonlóak voltak, egészen a legutóbbi időig. Természetes, hogy a politikai elkötelezettséget a belügyi oktatásban is hangsúlyozni kellett. Kecskés Sándor a következőket írja a Belügyi Szemle 1989. februári /!/ számában: "Arra törekszünk a nevelési célok megvalósításában, hogy az állomány helyesen értelmezze hivatásának vállalását. Legyen tisztában azzal, hogy a szocialista típusu fegyveres erőknél, testületeknél a politikai elkötelezettség, a párt és a kormány politikája melletti kiállás elsődleges kö-

vetelmény. Társadalmi viszonyaink között a fegyveres hivatás vállalása politikai tett is."¹¹⁸

Ez az intézményesített garanciák nélküli összefonódás még az egypártrendszer viszonyai közepette is súlyos veszélyeket hordozott, még hozzá magára a pártra nézve is. Amint arról szó volt, az adminisztratív eszközök előtérbe helyezése elterelte a figyelmet a meggyőzés szükségességéről.¹¹⁹ De az adminisztratív módszerek elburjánzása sem egyszerűen a helyi funkcionáriusok szubjektív hibája volt: a politikai kampányok sorozata és a gyors eredmények elvárása törvényszerűen vezetett oda, hogy nem lehetett megvárni, amíg mindenki elfogadja a központi akaratot. Így azután a közvetlen pártirányítás alatt álló, a helyi politikai szervezeteknek is elkötelezett rendőrség minden különösebb akadály és áttétel nélkül vált a pártszervek végrehajtó apparátusává. E folyamatban nem csupán a rendőrség vesztette el önálló arculatát, a párt is egyre inkább közhatalmi jelleget öltött, inkább fokozva, a közvetítésre hivatott politikai rendszerre is kiterjesztve, mintsem csökkentve az állam és társadalom közötti elidegenedést.¹²⁰ A rendőrség közvetlen politikai mozgását tette szükségessé a jogi szabályozás hézagos volta is.

Következtetésem tehát az, hogy a rendőrség pártpolitikai befolyásoktól való függetlenítése, legalábbis a közvetlen beavatkozásoktól való elhatárolása nem pusztán a politikai pluralizmus követelménye, hanem általános társadalomirányítási szükségszerűség. A rendőrség természeténél fogva nem alkalmas

társadalomformáló politikai működésre, ilyenként való felhasználása - bármilyen célokat követő politikai hatalom részéről - már középtávon is az erősíteni kívánt rend gyengítésére vezet azáltal, hogy a társadalmi viszonyokba való rendőri beavatkozás mindig feszültségeket teremt, ezek pedig a történelmi tapasztalatok szerint nem a fejlődést előrevivő dialektikus ellenmondások.

A mondott értelemben vett depolitizálás - a tőkés országok tapasztalatait figyelembe véve - semmiképpen nem a párttagság tilalma útján érhető el. Ez a formális tilalom nem volna alkalmas a vélemények, politikai orientációk megszüntetésére. Arra viszont igen, hogy mintegy "negatív pártként" a testület politikai jellegét, összetartozását erősítse. A közvetlen pártirányítás visszaszorításának egyetlen reális útja nézetem szerint a közvetett pártpolitikai befolyás növelése lehet, vagyis a rendőrség alárendelése a képviseleti szerveknek és az azok akaratát kifejező jogszabályoknak.

Figyelembe kell azt is venni, hogy a mai rendőrségünk strukturájában működő egyes szolgálati ágak politikai jellegüket és jelentőségüket tekintve lényegesen különböznek egymástól.¹²¹

Még egy fontos következtetés adódik abból a felismerésből, hogy a rendőrség közvetlen pártirányítását meg kell szüntetni. Mégpedig az, hogy az érdekviszonyok és a hatalomgyakorlás szervezeti kereteinek differenciálódása logikusan veti fel a rendőr-érdekképviseleti szervek létjogosultságának kérdését. Ennek tagadása csak informális mederbe terelné az érdekérvényesítési mechanizmust, ami a politikai demokráciát csorbitaná.

JEGYZETEK

1. R. Pound: Criminal Justice in America
Henry Holt and Co. New York, 1930. 72-73. o.
2. W.A. Westley: Violence and the Police
MIT Press, Cambridge, Massachusetts - London, 1970. 10. o.
3. Westley, i.m. 49. o.
4. Westley, i.m. 76. o.
5. Westley, i.m. 151. o.
6. H.K. Becker: The Danish Police and Violence
The Journal of Criminal Law, Criminology and Police
Science, 1972/3. 444-446. o.
7. J.H. Skolnick: Justice Without Trial: Law Enforcement in
Democratic Society
John Wiley and Sons, New York, 1975. /2. kiad./ 6. o.
8. Skolnick, i.m. 68. o.
9. Westley, i.m. 22. o.
10. A. Niederhoffer: Behind the Shield, The Police in Urban
Society
Doubleday and Co. Inc. Garden City, New York, 1967. 9.o.
11. Niederhoffer, i.m. 151. o.
12. Niederhoffer, i.m. 167. o.
13. Lásd: M.S.H. Singer - A.E. Singer - D. Burns: Police
Cynicism in New Zealand: A Comparison Between Police
Officers and Recruits
Police Studies, 1984/2. 77-83. o.
14. R.M. Regoli: An Empirical Assessment of Niederhoffer's
Police Cynicism Scale
Journal of Criminal Justice 1976/ősz, 231-241. o.
R.M. Regoli - E.D. Poole: Measurement of Police Cynicism:
A Factor Scaling Approach
Journal of Criminal Justice, 1979/tavaszi, 37-51. o.
15. M. Banton: The Policeman in the Community
Tavistock Publications, London, 1964. 127. o.
16. Banton, i.m. 154. o.
17. Lásd: R. Reiner: The Politics of the Police
Wheatsheaf Books, Brighton, 1985. 94-97. o.

18. Reiner, i.m. 88-91. o.
19. Lásd pl.: P. Gordon: White Law: Racism in the Police, Courts and Prisons
Pluto Press, London, 1983.
Policing the Irish Community
London Strategic Policy Unit, 1988.
20. Lásd: Niederhoffer, i.m. 61. o.
21. Lásd: R.R. Bennett: Police Occupational Solidarity: Probing a Determinant in the Deterioration of Police/Citizen Relations
Journal of Criminal Justice, 1980/2. 111-122. o.
22. M. Grönfors: Police Perception of Social Problems and Clients: The Case of the Gypsies in Finland
International Journal of the Sociology of Law, 1981/4. 345-353. o.
23. Grönfors, i.m. 352-353. o.
24. Lásd pl.: B. Forrester: The Travellers' Handbook
Inter Change Books, London, 1985. 94-95. o.
Gypsies and Travellers
Council of Europe, Council for Cultural Co-operation
Strasbourg, 1987. 110, 127. o.
25. D.J. Smith - J. Gray: Police and People in London
The PSI Report
Gower, Brookfield, Vermont /USA/, 1985. 389. o.
26. R. Kinsey - J. Lea - J. Young: Losing the Fight Against Crime
Basil Blackwell, Oxford, 1986. 39. o.
27. Kinsey-Lea-Young, i.m. 39-48. o.
28. C.F. Willis: The Police and Race Relations in England
Police Studies, 1985/4. 227-230. o.
29. Moldova György: Bűn az élet ... /Riport a rendőrökről/
Magvető Kiadó, Budapest, 1988. 59. o.
30. Moldova, i.m. 205-206. o.
31. Komlósi Ferenc: Az "autóstop" néhány kérdése
Belügyi Szemle, 1965/5. 39. o.
32. Komlósi, i.m. 43. o.
33. Komlósi, i.m. 44. o. /eredeti kiemelés/
34. Komlósi, i.m. 44. o.

35. Bárdos József: Gondolatok a "beat-nemzedékről" /Vitacikk/
Belügyi Szemle, 1968/6. 33. o.
36. Zsiga József: Megjegyzések a "Gondolatok a beat-nemzedékről" című vitacikkhez
Belügyi Szemle, 1968/9. 63. o.
37. Tátrai Miklós: Nem bűnözők a csövesek, de ...
Belügyi Szemle, 1981/4. 72-73. o.
38. Györök Ferenc: A cigánylakosság társadalmi beilleszkedése /vitazáró cikk/
Belügyi Szemle, 1963/6. 88. o.
39. Lásd pl.: Zsinka András: A rendőri énkép - az állampolgárok megítélésének tükrében
Belügyi Szemle, 1984/1. 34. o.
40. Hegedüs Sándor: A cigánybűnözés statisztikai megítélése
Belügyi Szemle, 1978/12. 57-58. o.
41. Tonhauser László: Cigánybűnözők elfogására szervezett akció
Belügyi Szemle, 1979/1. 99-103. o.
42. Tonhauser, i.m. 103. o. /eredeti kiemelés/
43. Jámborné Dr. Róth Erika: Eszmecsere a cigánybűnözésről
Belügyi Szemle, 1988/3. 66. o.
44. Sarudi Márta: Eszmecserek Borsod-Abaúj-Zemplén megye cigánylakosságával
Belügyi Szemle, 1987/5. 53. o.
45. J. Alderson: The Principles and Practice of the British Police
a "The Police We Deserve" c. kötetben
Wolfe Publ. Ltd. London, 1973. 45. o.
46. J. Alderson: Policing Freedom
Macdonald and Evans Ltd. Plymouth, 1979. 24. o.
47. Alderson, i.m. 43-48. o.
48. Alderson, i.m. 39. o.
49. Alderson, i.m. 201. o.
50. G. Kelling: The Changing Function of Urban Police: The Historical and Political Context of Community Policing
a "Community Policing in the 80's: Recent Advances in Police Programs" c. kötetben
Solicitor General Canada, Ottawa, 1987. 19. o.

51. Centre for Contemporary Studies: A Review of Community Policing
Centre for Contemporary Studies, London, 1984.
52. Alderson, i.m. 47-48. o.
53. L.W. Potts: The Limits of Police-Community Relations Programs: A Cross-National Perspective
Police Studies, 1982/2. 10-20. o.
54. Az irányzat néhány képviselőjének elképzelései és érvei alá is támasztják ezt az értékelést. A.C. Germann szerint például azt kell elérni, hogy a represszív beállítottságu, ijesztő rendőröket "jólnevelt, nemes eszméktől vezérelt, barátságos megjelenésű" társadalmi munkások váltsák fel.
/Community Policing - An Assessment, The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, 1969/1. 95. o./
Egy másik írásában a megvalósítás módját is meghatározza: "nekünk, a "népnek" le kell ülni mint egy család tagjainak és meg kell hallgatnunk egymást". Ellenkező esetben - mondja - az erőszak eluralkodik és a rendőrség a középpontba kerül
/Changing the Police: The Impossible Dream? The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science 1971/3. 421. o./
55. P.A.J. Waddington: "Community Policing"; a Sceptical Appraisal
a "Law and Order and British Politics" c. kötetben
Gower Publ. Ltd. Hampshire, 1986. 95. o.
56. Y. Kim: Work - The Key to the Success of Japanese Law Enforcement
Police Studies, 1987/3. 116. o.
57. lásd: 77-78. o.
58. Az angol baloldali mozgalmak általában azzal utasítják el a "community policing" eszméjét, hogy az nem más, mint a "vasököl bársonykesztyűbe bujtatása".
lásd: I. Taylor: Law and Order - Arguments for Socialism
The Macmillan Press, Ltd. London, 1981. 148. o.
59. G. Dear: The Future Development of Police Organisation
a "The Police and the Community" c. kötetben
Saxon House - Lexington Books, Westmead - Lexington, 1975.
31-39. o. / a hasonlat A.C. Germanntól/
60. Lásd: H. Beste: Innere Sicherheit und Sozialforschung
Lit Verl. Münster, 1983. 72-73. o.
61. D. Karev: Lenin a társadalom részvételéről az államigazgatásban és az igazságszolgáltatásban
Jogtudományi Közlöny, 1960/10. 523. o. /eredeti kiemelés/

62. O.N. Gorbunova: Nekotorie voproszú razvitija obsesztvennih nacsal v dejatelnoszti organov milicii Trudü Irkutsszkogo goszudarsztvennogo universziteta im. Zsdanova, XXXII. kötet Irkutszk, 1963. 73. o.
63. Stead: The Police of Britain, 144-145. o.
64. Az érdekesség kedvéért megjegyzem, hogy az USA bankjegyeinek hátoldalán található "vigyázó szem" is az egyik San Francisco-i vigilante mozgalom jelvénye volt.
M.A. Greenberg: Auxiliary Police: The Citizen's Approach to Public Safety
Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1984. 41. o.
A vigilantizmus leírása: 39-46. o.
65. A meghatározás R.M. Browntól, ismerteti: Greenberg, i.m. 39. o.
66. Lásd: T. Stone: The Mounties as Vigilantes: Perceptions of Community and the Transformation of Law in the Yukon
Law and Society Review, 1979/1. 83-114. o.
67. Greenberg, i.m. 53. o.
68. Greenberg, i.m. 99-109. o.
69. Lásd pl.: R.T. Troyer - R. D. Wright: Community Response to Crime: Two Middle-Class Anti-Crime Patrols
Journal of Criminal Justice, 1985/3. 227-241. o.
70. Cousin-Fine-Millar: Conclusion: The Politics of Policing a "Policing the Miners' Strike" c. kötetben, 232. o.
71. H. Krahn - L.W. Kennedy: Producing Personal Safety: The Effects of Crime Rates, Police Force Size, and Fear of Crime
Criminology, 1985/4. 708. o.
72. W.G. West: Vigilancia Revolucionaria: A Nicaraguan Resolution To Public and Private Policing
a "Private Policing" c. kötetben,
SAGE Publications, Newbury Park, California, 1987.
156-157. o.
73. West, i.m. 163-164. o.
74. L. Salas: Social Control and Deviance in Cuba
Praeger Publishers, 1979. New York, 278. o.
M. Harnecker: Cuba: Dictatorship or Democracy ?
Laurence Hill and Co. Westport, Connecticut, 1980. 59. o.
75. Ismerteti: I.J. Koval: A moszkvai bűnügyi szolgálat megalakulása
Belügyi Szemle, 1967/11. 68. o.

76. Kovács József: Megemlékezés a miliciáról az "Emlékezés a Nagy Októberi Szocialista Forradalom 60. évfordulójára" c. kötetben Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1978. 170. o.
77. M.V. Barszukov: A dolgozók részvételéről a közrend védelmében "A szovjet dolgozók részvétele a közrend védelmében /az önkéntes népi druzsinák/" c. kötetben MSZBT., Budapest, 1961. 23. o. A történeti leírás során szintén Barszukov cikkére támaszkodtam.
78. Önkéntes népi egységek Belügyi Szemle, 1988/12. 121-122. o.
79. Z. Entao: Bünmegelőzés és bűnüldözés Kinában Belügyi Szemle, 1988/8. 117. o.
80. G. Lehmann - H-J. Schulz: Ordnung und Sicherheit im sozialistischen Wettbewerb Staatsverlag der DDR, Berlin, 1975. 21. o.
81. Interju a Budapesti Rendőrfőkapitányság önkéntes rendőri csoportjainak munkájáról, jelenlegi helyzetéről és problémáiról Belügyi Szemle, 1974/2. 33. o.
82. Szabó Endre: A körzeti megbizottakról és önkéntes társadalmi segítőkéről Belügyi Szemle, 1987/4. 39-43. o.
83. Lásd: A Belügyminisztérium munkája önkéntes segítőknek második országos értekezlete BM Könyvkiadó, 1982. 18-19. o.
84. H. Draper: Private Police Penguin Books, Harmondsworth, 1978. 13-14. o.
85. Draper, i.m. 16. o.
86. Draper, i.m. 14. o.
87. J.S. Albanese: The Future of Policing: A Private Concern ? Police Studies, 1986/2. 90. o.
88. C.D. Shearing - Ph. C. Stenning: Modern Private Security: Its Growth and Implications a "Crime and Justice, An Annual Review of Research" c. kötetben, 1981. University of Chicago Press, Chicago, 228-229. o.
89. Albanese, i.m. 90. o.
90. Ja. M. Belszon: Policia "szvobodnogo" obsesztva Juridiceszkaja Literatura, Moszkva, 1984. 92. o.

91. Draper, i.m. 135-166. o.
92. 39/1976. /X.30./ MT. sz. rendelet a polgári fegyveres őrsergről 2.§, 4.§ /1/
93. Krämer József: A Polgári Fegyveres őrserg harmincöt éve Belügyi Szemle, 1988/4. 17-20. o.
94. 24/1987. /VII.22./ MT. sz. rendelet a vagyonvédelmi tevékenységről és a magánnyomozás tilalmáról
95. P.K. Manning: Police Work: The Social Organization of Policing
MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1979. 13. o.
96. Lásd: Reiner, i.m. 1. o.
Szikinger István: Rendőrserg és politika
Belügyi Szemle, 1988/7. 7. o.
97. v.ö.: Kulcsár Kálmán: A politikai elem a birói és az államigazgatási jogalkalmazásban
Jubileumi Tanulmányok, PTE, Pécs, 1967. 226. o.
Megjegyzem az érdekeség kedvéért, hogy az angol nyelvben a politika /politics/ és a rendőrserg /police/ mellett a szervezetek által követett elvi gyakorlat /policy/ is ugyanabból a töből származik.
98. D.H. Bayley: Patterns of Policing
Rutgers University Press, New Brunswick, 1985. 185-197. o.
99. A csendőrökre már gyakrabban vonatkozik a párttagság tilalma.
Lásd: A politika és a fegyveres testületek
Heti Világgazdaság, 1989.III.18. 57-59. o.
100. Halsbury's Laws of England, 5. kiad. 36. köt.
Butterworths, London, 1981. 178-197. o.
101. Lásd: Lőrincz Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981. 73. o.
102. Politikailag semleges rendőrserg
BM Sajtóosztály Tájékoztató, 188. sz. 34-36. o.
103. u.o.
104. Skolnick, i.m. 61. o.
105. Niederhoffer, i.m. 110. o.
106. Reiner, i.m. 97-98. o.
107. Hudson: A Matter of Confidence, 169-170. o.

108. P. Riddel: The Thatcher Government
Basil Blackwell Ltd. Oxford - New York, 1985. 195. o.
109. Lásd: P. Hillyard - J. Percy-Smith: The Coercive State
Fontana Paperbacks, London, 1988. 237. o.
110. v.ö.: K.W. Watkins: The Police and the People
Sherwood Press, London, 1982. 1-2. o.
111. Lásd pl.: R. Levy - F. Ocqueteau: Police Performance and
Fear of Crime: The Experience of the Left in France
Between 1981 and 1986.
International Journal of the Sociology of Law
1987/3. 259-280. o.
112. Lásd: J-J. Gleizal: Police, Law, And Security in France:
Questions of Method and Political Strategy
International Journal of the Sociology of Law, 1981/4.
361-382. o.
Taylor: Law and Order - Arguments for Socialism 163-164.o.
113. A.P. Koszicün: Konzstitucionnue osnovü partijnogo ruko-
vodsztvá organami vnutrennih del
a "Konzstitucionno-pravovü osnovü organizacii i
dejatelnosztí organov vnutrennih del" c. kötetben, 20. o.
114. i.m. 23. o.
115. i.m. 35. o.
116. V. Saskov: Politikai munka a szovjet miliciánál
Belügyi Szemle, 1988/1. 118. o.
117. Dziennik Ustaw, 1985/38. 181. sz.
118. Kecskés Sándor: Gondolatok a hivatástudatról
Belügyi Szemle, 1989/2. 62. o. /eredeti kiemelés/
119. lásd: 59-60. o.
120. v.ö.: Lakos Sándor: Az államélet demokratizmusa
a szerző "Politikai rendszerünk kérdései" c. kötetében
Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1983. 20-21. o.
121. Lásd: Szikinger: Rendőrség és politika

IV. Fejezet

A rendőrség az államszervezetben, irányítás és
ellenőrzés

Látszólag egyszerű kérdés. A rendőrség rendszerint valamelyik minisztérium /a belügy vagy az igazságügy/ szervezetén keresztül kapcsolódik a kormányhoz, vagy a helyi szervek alárendeltségében működik. Mégis meglepően nagy azoknak az értekezéseknek, gondolatoknak a száma, amelyek problematikusnak látják a testület államszervezeti besorolását.

Charles Reith például elismeri, hogy a parlament hozta létre a rendőrséget, ezzel azonban szerinte egy olyan jól működő ellensúlyt teremtett, amely megakadályozza, hogy szembe forduljon /mármint a parlament/ a nép akaratával. A rendőrség ugyanis nem, vagy csak rövid ideig képes az emberek egyetértését nélkülöző népszerűtlen törvények kikényszerítésére. A képzet tehát a következő; a nép ellenőrzi a rendőrséget, a rendőrség pedig a parlamentet. Ebben a tartalmi értelemben /de a történeti fejlődés alapján is/ a rendőrség nem a parlament, hanem a nép alkotása¹. A parlamenti szuverenitás hazájában megszületett íme az eszme: a rendőrség az államhatalom legmagasabb szerve. Sietek hozzátenni: nem a kuriózum kedvéért említettem meg Reith gondolati konstrukcióját. Mások is megfogalmaztak hasonló nézeteket. Geoffrey Marshall szerint a rendőri működés az állami tevékenység hagyományos felosztása mellett egyfajta negyedik hatalmi ágat jelent, amelynek mind az elválasztása, mind felelőssé tétele szükséges².

Hasonló, ha nem még sajátosabb megközelítés olvasható ki

néhány amerikai rendőrszociológus téziseiből. A legszélsősé-
gesebb talán Egon Bittner sokat idézett meghatározása, amely
szerint "a rendőrség nem más, mint az ellenállást nem tűrő
olyan kényszerhatalom elosztásának mechanizmusa, amelyet a
helyzetből fakadó szükségesség intuitív megragadása alapján
gyakorolnak."³ Ebből következik, hogy a feladatok szerinti
- az állami szervekre egyébként jellemző - csoportosítás a
rendőrségre nem alkalmazható, a módszer az egyetlen ismérv,
amellyel a rendőrség államszervezeti sajátossága megragadható⁴.

A speciális vonások tulhangsúlyozása szoros összhangban
van azokkal a törekvésekkel, amelyek a rendőrség nagyobb önál-
lóságát, függetlenségét szorgalmazzák. Az érveket erősíti a
politikamentesség biztosítása iránti igény. Kérdés azonban,
hogy a rendszerint kinevezett rendőri vezetők önálló hatalmá-
nak garantálása hogyan egyeztethető össze a népszuverenitás,
a képviseleti demokrácia elveivel?⁵ Logikus válasznak tűnik:
a rendőrség ne érje be a képviseltek pártpolitikai érdekek-
től tagolt irányításával, hanem forduljon közvetlenül a nép-
hez, mindenkinek adjon beleszólási lehetőséget a rendészet
alapvető ügyeibe. A testület tehát saját konzultatív mechaniz-
musára támaszkodjék.⁶ Más szóval: a rendőrségnek saját szerve-
zésű, független önkormányzati testülete volna. Ha ehhez hozzá-
vesszük a később tárgyalandó igazságszolgáltatási funkciókat,
akkor egyáltalán nem tűnik publicisztikai tulzásnak az "állam
az államban" kifejezés a rendőrség pozíciójára vonatkozóan.

Természetesen sok jogos bírálat érheti a tőkés társadalmak
pártpolitikai alapon választott képviseliteit. Nézetem szerint
azonban az adott társadalomban ennél jobb intézményrendszer a

"közakarát" megformálására és folyamatos érvényesítésére nincs. Ha mégis ilyen volna a rendőrség által működtetett mechanizmus, úgy nyilván az egész államszervezetet erre az alapra kellene helyezni. Ez természetesen abszurdum. Nem kell mélyen indokolni, hogy a heterogén társadalmi konzultációs mechanizmus aligha jelentene bármiféle komoly ellenpontot a rendkívül szervezett, erős ütőkártyákkal /pl. a bűnözés növekedésének "mumusa"/ bíró testülettel szemben.

Az államszervezet helyett a népben legitimitást kereső angol rendőrség ugyanakkor a társadalmi kapcsolatok fejlesztése terén előírt minimális követelményeknek is vonakodva tesz eleget, holott önmagában már az is paradox, hogy a "népi" jellege miatt központi irányítás alá nem helyezett testületet felülről kell utasítani az állampolgárokkal való kapcsolattartásra.⁷ Történetileg vizsgálva a kérdést megállapítható, hogy az angol rendőrség nagyfokú függetlenségének nincs köze a közösségi rendfenntartás - egyébként kétségtelenül meglévő - hagyományaihoz. Az önállósági törekvések újabb keletűek és nem következnek a szerves államfejlődés logikájából.⁸ Olyannyira nem, hogy a rendőri függetlenség eszméje tulajdonképpen kanadai-amerikai eredetű.⁹

A rendőrség sajátosságainak, a többi állami szervtől való különállásának hangsúlyozása a magyar közigazgatási irodalomban is megjelent. Berényi Sándor például a fegyveres erőket, testületeket és rendészeti szerveket kiemeli az állami szerv-típusokból és kijelenti: " A szocialista állam- és jogtudomány egységes a tekintetben, hogy a fegyveres erőt, testületeket,

rendészeti szerveket, a büntetésvégrehajtási szervezetet nem sorolja az államszervezeti alrendszerek egyikébe sem, hanem sajátos állami szerveknek tekinti.¹⁰ A sajátosságot szerinte az állam fizikai hatalmának megvalósítása adja. Elismeri Berényi professzor, hogy az említett szervek irányításában, külső-belső igazgatásukban az államigazgatási jog érvényesül, továbbá, hogy a rendőrség közvetlenül kapcsolódik az államigazgatási szervek rendszeréhez. Itt azonban - mondja - a szervezeten belül élesen elhatárolódik az operatív munka és az államigazgatási tevékenység.¹⁰

Az ismertetett álláspontot nem tartom elfogadhatónak. Az állam fizikai hatalmának megvalósítása nézetem szerint nemcsak hogy nem lényegi, de még csak nem is közös a fent említett szervek esetében. A honvédség például háboru esetén nem az állam személyi főhatalma vagy területi szuverenitása alá tartozó személyekkel szemben is használja fegyverét, márpedig ez az eset kívül áll az impériumon. A Munkásőrség fegyveres testület, de társadalmi alapon szerveződik. A tűzoltóság operatív tevékenysége a tűzoltás, ami aligha tekinthető az állam fizikai hatalma megnyilvánulásának. De még a rendőrségnél is előfordul, hogy a tulajdonképpeni fizikai kényszercselekményt nem maga hajtja végre /pl. tilosban parkoló gépkocsik elszállíttatása/.

A rendőrség esetében az egyes szervek egyszemélyi vezetés alatt állnak, amiből következik, hogy a vezető hatásköre mind az igazgatási, mind az egyéb feladatokra kiterjed. Így az említett éles elhatárolás sem jogilag, sem ténylegesen nem valósítható meg. A körzeti megbizottak esetében még a technikai munkamegosztás szintjén sem.

A rendőrség államigazgatási jellegét tehát álláspontom szerint nem kérdőjelezi meg az a tény, hogy rendészeti feladatai mellett olyan operatív tevékenységet is folytat, amely a maga közvetlenségében nem tekinthető igazgatásnak. Tiszta profilu állami szervek nincsenek.

Vitatható a Berényi Sándor által kifejtett nézet általános elfogadottságára való utalás is. Hogy csak egy közeli példát említsek: Szamel Lajos " A rendészet a közigazgatás rendszerében " című tanulmányában határozott ellenvéleményének ad hangot. Szerinte az államigazgatási rendszerhez való tartozásnak még az sem feltétele, hogy tulsulyosan legyenek a rendészeti teendők.¹¹

A rendőrség igazgatási jellegének hangsúlyozása mellett is fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a rendőri tevékenység egyik fontos területén: a nyomozás körében nem érvényesül az államigazgatási meghatározottság. A nyomozást végző egységek funkcionálisan a büntető igazságszolgáltatás rendszerébe illeszkednek. Az ügyészségnek való alárendeltség e körben erősebb az általános hierarchiánál, a felettes szerv és az ügyészség utasításának ütközése esetén az utóbbi az erősebb.¹²

Problémát jelenthet még az állambiztonsági tevékenység jogi és államszervezeti jellegének meghatározása. Szamel Lajos kétséget kizáróan e működést is az igazgatás körébe sorolja azzal, hogy a titkosság iránti igény biztosítása sajátos megoldásokat tehet szükségessé.¹³ Hasonló következtetésre jutott Baraczká Róbertné.¹⁴

További gondok forrása lehet a besorolás terén a bűncselekmények felderítésére, megelőzésére és megszakítására vonat-

kozó rendőrségi munkának az a része, amely nem minősül nyomozásnak. Vass Kálmán például a bűnüldözés körében három rendőrségi tevékenységfajtát különböztet meg: a nyomozási, az igazgatási és az eljárási jog szempontjából irreleváns cselekményeket.¹⁵ Véleményem szerint ez utóbbiakra mutatis mutandis állnak az állambiztonsági munkáról mondottak. A titkosság nem lehet rendszerképző ismérv, tehát a büntetőeljárás körén kívül eső tevékenység e körben is igazgatási jellegűnek tekintendő.

Összefoglalva az elmondottakat: az a véleményem, hogy a rendőri munka sajátosságai nem indokolják a szervezet kiemelését az állami szervek hagyományos típusai közül. Még inkább így van ez, ha a szocialista elméletben megszokott négyes felosztás helyébe a törvényhozó - végrehajtó - birói hatalmi ágakat állítjuk. Nyilvánvaló, hogy a rendőrség a végrehajtó hatalmi ágon belül helyezkedik el, bár a nyomozás ebben a konstrukcióban is "kilóg".

A továbbiakban külön-külön is megvizsgálom a rendőrség és a fontosabb állami szervek egymáshoz való viszonyát a hatalom-megosztás elve érvényesülésének nézőpontjából.

1. A rendőrség parlamenti ellenőrzése

A parlament a rendőrség irányítását mindenekelőtt törvényalkotás útján végzi. E kérdéssel a dolgozat következő fejezetében foglalkozom behatóbban.

Ma világjelenség, hogy a rendőrség politikai és államszerkezeti sajátosságai - és e sajátosságok tulhangsúlyozására irá-

nyuló törekvések - miatt a parlamentek egyre határozottabban igyekeznek ellenőrző funkciójukat érvényre juttatni a rendőrség működése kapcsán. Az ellenőrzés fő formái: a plenáris vita, a kérdések /interpellációk/, a bizottsági vizsgálatok, valamint a képviselők egyéni tevékenysége.¹⁶ A kontroll hatékonyságát nagyban növelheti a nyilvánosság, a tömegkommunikációs eszközök bekapcsolódása a folyamatba.¹⁷

A parlament az esetek többségében természetesen nem közvetlenül a rendőrséget, hanem az annak irányításáért felelős minisztert ellenőrzi. Sajátosan vetődik fel a miniszteri felelősség olyankor, amikor nincs közvetlen szervezeti alá-fölérendeltség a minisztérium és a rendfenntartó apparátus között. Az alkotmányjog tudománya ezzel összefüggésben kialakította a "felvilágosítási felelősség" fogalmát, ami a kérdésre adandó válasz kötelezettségét foglalja magában anélkül, hogy a kifogásolt konkrét intézkedés, vagy annak elmulasztása miatt elmarasztalható volna a miniszter.¹⁸

A tevékenység titkosságából adódik, az államhatalom ellenőrzése szempontjából viszont rendkívül aggályos, hogy a titkosszolgálati munka tartozik a legkevésbé felügyelhető területek közé. Az Egyesült Államokban a Kongresszus e körben ért el sikereket, másutt - így Angliában - a kontroll inkább egy-egy kipattant botrány kapcsán érvényesül, rendszeres, garancia értékű ellenőrzési mechanizmust nem sikerült kiépíteni.¹⁹

Hozzá kell tenni, hogy bizonyos értelemben nem csupán a rendőrség parlamenti, hanem a parlament rendőrségi ellenőrzéséről is beszélhetünk. Dél-Ausztráliában például kiderült, hogy a titkosrendőrség valamennyi munkáspárti képviselőről

/de az állam miniszterelnökéről is/ dossziét vezetett. A felelősségre vont rendőrtiszt válasza: nem látja be, miért ne folytathatták volna ezt a bevált gyakorlatot.²⁰ A példa talán extrém /talán nem az/, egy dolgot mindenképpen szemléltet: a végrehajtó hatalom önkorlátozására nem lehet bizni a képviselői munka zavartalanságának biztosítását, már csak ebből a szempontból is mellőzhetetlen a parlamenti ellenőrzés gyakorlatának erősítése, különösen az állambiztonsági munka felett.

A szocialista országokban nincs jogi akadály annak, hogy a rendőrség és az állambiztonsági szervek folyamatos parlamenti kontroll alatt álljanak. Az erős és közvetlen pártirányítás, valamint a legfelsőbb képviseletek munkájának időszakossága azonban nem tették lehetővé a hatékony parlamenti ellenőrzés kialakítását. A jugoszláv példa is mutatja azonban, hogy a centrális szervek demokratikus kontrollja aligha oldható meg a parlamenten kívül.²¹

2. A kormány és a rendőrség viszonya

A miniszteri felelősségtől elválaszthatatlan az a kérdés, hogy a kormány, és azon belül a felelős miniszter milyen viszonyban áll a rendfenntartó szervekkel. Decentralizált strukturák esetében természetes, hogy a miniszter csak a jogszabályban külön biztosított szakmai irányítási jogokat gyakorolja. A központi alárendeltségű szervezet sem jelenti azonban azt, hogy a miniszter és a kormány egyszerűen a hierarchia két leg-

magasabb lépcsőfoka volna. Tipikus megoldás az, hogy a rendőrség főparancsnoka vezeti, a miniszter pedig rajta keresztül irányítja a testület munkáját. Így nem kizárt, hogy a kormány tudatosan távol tartja magát a biztonsági szervek egyes tevékenységi formáitól, elsősorban a titkosszolgálatok munkájától. Ezt tette - legalábbis Trudeau szerint - a kanadai kormány is.²² A szándék lehet tisztességes, az eredmény azonban a miniszteri felelősség érvényesítésének nehezítése, ami az egyéb kontrollformák korlátai miatt szinte ellenőrizetlen működést tesz lehetővé az érintett szerveknek. A kanadai titkosrendőrség munkáját vizsgáló bizottság megállapítása szerint a törvénysértések intézményes formát öltöttek a testületben, az illetékes minisztereket félrevezették, lényeges információkat elhallgattak előlük.²³

Hazánkban a probléma ellenkező előjelű. A rendőri vezetés beépül a Belügyminisztérium strukturájába. Ez a miniszteri felelősség parlamenti érvényesülése szempontjából pozitívum, viszont azzal a veszéllyel jár, hogy a szervezeti-operatív érdekek az indokoltnál akadálytalanabban áramolhatnak a szélesebb megalapozást igénylő politikai irányítás szférájába. Pontosabban: az operatív vezetés és a politikai irányítás szintjei keverednek.²⁴

3. Rendőrség és önkormányzat

Amint a nemzetközi kitekintésben láttuk, a rendőrség cent-

ralizáltságát tekintve meglehetősen szerteágazó a gyakorlat. Önmagában természetesen mindegyik megoldás üres forma, amely nem értékelhető a "demokratikus" vagy "antidemokratikus" jelzőkkel. A konkrét történelmi-politikai viszonyok azok, amelyekhez képest az egyes szervezeti modellek megítélhetők. Magától értetődik az is, hogy az egyes országokban kialakult strukturák létjogosultságáról és hasznosságáról az illető államok jogtudományán belül viták folynak. Csak példaképpen említem, hogy az angol rendőrség helyi jellege Herman Finer szerint szükségszerűen következik abból, hogy a rend fenntartása állampolgári kötelesség.²⁵ Ivor Jennings véleménye viszont az, hogy a rendészet a központi kormány feladatkörébe tartozik, a helyi szervezés csupán a Csillagkamara felszámolásának véletlenszerű mellékterméke.²⁶

Érdekes példa a svéd rendőrség esete. Svédországban a rendőrség 1965-ig tanácsai hatáskörbe tartozott, ekkor az 566 független rendőri szervezetet megszüntették és egységes országos rendőrséget hoztak létre. Objektívnek tekinthető értékelés szerint ez az apparátus jól képzett és jól felszerelt erőt képezett, hatékonyan működött. 1975. óta azonban mégis folyamatosan napirenden volt a reform követelése, ami abból táplálkozott, hogy a szigorú centralizáció ellentmondásba került az igazgatás egészének kevésbé központosított strukturájával. Ezért az elvileg továbbra is egységes szervezeten belül 1985-ben jelentős decentralizációt hajtottak végre és intézményesítették a lakossággal, valamint a helyi szervekkel való kapcsolattartás formáit.²⁷ Azt lehet tehát mondani, hogy a szervezet a szélső kilengések után valamiféle nyugalmi helyzetet foglalt

el.

Azt is láttuk, hogy a legerőteljesebben centralizált rendőrségi és csendőrségi szervezetet fenntartó államok rendészeti doktrinájában tipikusan helyet kap a helyi /községi/ rendőrség, bár meglehetősen korlátozott hatáskörrel és igen gyakran még korlátozottabb tényleges lehetőségekkel. Jellemző példa erre Ausztria, ahol a szövetségi alkotmány központi hatáskörbe utalja a közrendészet fenntartásának, a rendészeti szervek létrehozásának és működtetésének jogát. Így a tartományok kompetenciája eléggé szűkre szabott. Az alkotmány 15. cikkének /2/ bekezdése szerint szabályozási és végrehajtási jogai vannak "A helyi biztonsági rendőrség, illetve a biztonsági rendőrség azon részével kapcsolatos ügyekben, amelyek kizárólag vagy tulnyomórészt a községben megtestesített helyi közösség érdekében alkalmasak arra, hogy a közösség által, annak helyi határain belül lássák el, mint például a közszemérem védelme és az indokolatlanul okozott zavaró lárma megszüntetése!" De még ez a rendkívül korlátozott hatáskör sem gyakorolható teljesen szabadon, mert - ahogyan az idézett cikk folytatódik - "a Szövetség jogosult arra, hogy a fenti ügyek vitele felett a község révén felügyeletet gyakoroljon ... "

Az erős centralizáció ellentételezésére más megoldások is vannak. Ilyenek például a konzultatív státussal rendelkező tanácsok és bizottságok, amelyek a rendőrség általános gyakorlattal kapcsolatban nyilvánítanak véleményt, tesznek javaslatokat. Az Észak-Rajna Westfália tartomány Lüdenscheid megyéjében működő rendőrtanács tagjait például a megyegyűlés választja tagjai sorából. A rendőrséggel folytatott megbeszélések témái

az 1980-as évre jelzik, hogy nem periférikus kérdésekről volt szó. Megtárgyalták a rendőrség ujjaszervezését, a szolgálati szervek elhelyezésének problémáit, továbbá a rendőri létszám növelésének ügyét.²⁸

Ami a hazai helyzetet illeti, rendőrségi szervezetünk a legcentralizáltabbak közé tartozik. Rudas György szerint ez mind elméletileg, mind a gyakorlat oldaláról indokolt. Az eredményes állami működésnek és az egységes jogalkalmazásnak - szerinte - előfeltétele a központosított vezetés. Ugyanezt igényli a technikai fejlődés és a közlekedés korszerűsödése következtében kialakult új helyzet, amely nagyobb mozgékonyt tesz lehetővé a bűnözés számára, ez pedig csak központosított bűnügyi információs rendszerrel követhető. További érvek: az ország méretei és a közlekedési hálózat sugaras szerkezete, a fővárosban összefutó szálak.²⁹

Az érvelés kevésbé meggyőző. Az eredményes állami működés és az egységes jogalkalmazás természetesen összefüggésbe hozható a centralizációval, csak hogy Rudas itt - nézetem szerint - ugyanabba a hibába esik, mint amibe az angol "független rendőrség" legtöbb teoretikusa: nem ad választ arra a kérdésre /sőt fel sem veti/, hogy miért éppen a rendőrséget kell külön szempontok alapján elbírálni. Más szóval: ha az eredményes állami működés és egységes jogalkalmazás az általános igazgatás terén - a jogalkotó megítélése szerint - decentralizáció mellett is biztosítható /márpedig nálunk ez a helyzet/, akkor ehhez képest kellene a centralizáció sajátos indokait megfogalmazni a rendészetre vonatkozóan. Ugyanez vonatkozik az ország terüle-

tével és a közlekedés sugaras szerkezetével kapcsolatos érvekre is. A bűnüldözés terén valóban szükség van bizonyos központosításra. Az információk központi gyűjtése, tárolása és kezelése azonban - ami valóban elengedhetetlen kelléke a korszerű bűnüldözésnek - egyáltalán nem vonja elháríthatatlanul maga után a szervezet centralizációját. Példa erre a nyugatnémet rendőrségi információs rendszer /INPOL/, amelynek bevezetése semmiféle közvetlen hatással nem járt a tartományi szervek önállóságára.³⁰

A bűnözés egy része valóban szervezett, mozgó. Csak hogy a cselekmények és elkövetők mennyiségileg tulnyomó része nem ebbe a kategóriába tartozik! A kifejezetten lokális jelenségek /garázdaság, prostitúció, stb./ központosított üldözése nyilvánvalóan gazdaságtalan a szó legszélesebb értelmében. Vass Kálmán szerint " a helyi jelentőségű problémákat helyileg telepített erőkkel kellene megoldani, a fokozottan veszélyes, a bonyolult, a szerteágazó és a nagy volumenű kriminális jelenségek leküzdésére pedig a megfelelő szinten létrehozott, centralizált erőket kell bevetni."³¹ Nyerges Lajos a helyi kapcsolatok kiépítésének és fenntartásának nagyobb lehetőségét is szem előtt tartja, amikor a következőket írja: " A szervezeti struktúra esetleges megváltoztatásához alapelveként azt kellene kimondani, hogy az egyszerű megítélésű helyi tenivalókat olyan kis létszámú, decentralizált rendőri egységek végezzék, akik az önkéntes rendőrökkel kiegészülve képesek ellátni a körzetükben adódó közbiztonsági, bűnüldöző és bűnmegelőző feladatokat egyaránt."³²

Nyilvánvaló, hogy az egyébként igen centralizált szerve-

zetrendszeren belül az egyes egységek autonómiája aligha biztosítható. Logikusan vetődik fel a gondolat: a rendőrséget tanácsai irányítás alá kell helyezni ! Az önkormányzatiság kibontakoztatása ugyanis általános államszervezeti oldalról kérdőjelezi meg a rendészeti igazgatás ilyen magymérvű különállását . A külföldi példák sorozata is bizonyítja: az önálló közhatalmi működés - akár önkormányzati, akár nemzeti autonóm keretben - nem képzelhető el saját közrendészeti hatáskör nélkül. Márpedig nálunk, szűk körű kivételektől /pl. közterület-felügyelet, mező- és erdőőrség, stb/ eltekintve ez a helyzet. Az önkormányzati szerveknek nevezett tanácsok szerepe gyakorlatilag a rendőrség beszámolójának meghallgatására korlátozódik. Mivel azonban a különállást elméletileg semmi nem indokolja és a gyakorlat is felvetette a decentralizáció szükségességét, kézenfekvő következtetés a dekoncentrált típusu igazgatás felszámolásának igénye a rendészet területén. Erre az álláspontra helyezkedett például Lőrincz Lajos,³³ hasonló gondolatokat fogalmazott meg Verebélyi Imre is.³⁴

A törekvés azonban nem egészen új keletű. Szamel Lajos már régen rámutatott arra, hogy a rendőrség különállása a tanácsai szervezettől nélkülözi az elvi alapokat. 1963-ban a következőket írta: "Amikor hazánkban az első tanácsstörvénnyel a tanácsai rendszert kiépítettük, többen szocialista alapelvekre hivatkozva támogatták a lényegileg ma is fennálló megoldást. Ilyen szocialista alapelv azonban nincsen."³⁵ Ennélfogva a rendészeti szervek tanácsai - illetve kettős - alárendeltségbe helyezése szükséges. Ez az álláspont általánosan elfogadott volt az alkotmányjog művelőinek körében, érdemi ellenve-

tés azóta sem merült fel.³⁶ A közrendvédelem alkotmányjogi irodalmának egyetlen hazai, felszabadulás utáni monográfusa, Bajáki Veronika is leszögezi: " A társadalmi élet jelenségei arra figyelmeztetnek, hogy a közrendvédelem mint államjogi kategória létezik és ellátása tanácsai hatáskörbe is tartozik."³⁷ Az 1971-es tanácstörvény előkészítése során is felmerült a rendőrség és a tanács kapcsolatának szorosabbra fűzése,³⁸ végül - mint ismeretes - maradt a beszámolási kötelezettség. Publikált indokolások hiányában csak találgatni lehet a valószínű okokat.

Alaposan feltételezhető, hogy a rendőri egység, konkrétan: az állambiztonsági és közrendészeti szervek ugyanazon strukturába tartozása jelenthette és jelenti ma is a decentralizáció és a "tanácsosítás" legnagyobb akadályát. Ismeretes, hogy ez a fajta rendőri egység garanciális megfontolásokból jött létre az 1956-os tragikus eseményeket - és az ÁVH feloszlását - követően. A szervezeti megoldás biztosíték-értéke azonban megkérdőjelezhető. Annál inkább, mivel másutt - így például a Szovjetunióban és Kanadában - éppen az állambiztonsági és közrendőri szervek szétválasztását tekintették kívánatosnak a törvényesség és ellenőrizhetőség érdekében.

Mivel pedig az állambiztonság fenntartása társadalmi-politikai jellegét tekintve - ha jogi természetében nem is feltétlenül - lényegesen különbözik a rendőri munka egyéb területeitől³⁹, a kétfajta szervezet szétválasztása nagy valószínűséggel nem okozna megrázkódtatást az államszervezet funkcionáltságában. Az állambiztonsági apparátus természetesen továbbra is centrális alárendeltségben működne.

Az eddig hangsúlyozott egység megbomlása után nem volna komoly akadálya az országos érdekű - tehát szintén centrálisan irányítandó - bűnüldözési és egyéb /pl. karhatalmi, kormányőri/ feladatok elkülönítésének sem. A "maradék", tehát a jelenlegi igazgatásrendészeti, közbiztonsági és közlekedésrendészeti teendők kerülhetnének tanácsi hatáskörbe⁴⁰, de nem feltétlenül jelenlegi formájukban. A mai feladatok egy része ugyanis nem igazán rendészeti /pl. személyi igazolványok kiállítás/, másrészt vannak rendészeti tevékenységi területek, amelyek ma nem tartoznak a rendőrség jogkörébe /közterület-felügyelet/. Ezért a tanácsi rendőrség létrehozásakor nem annyira a mostani hatáskörökből, mint inkább a tanács rendészeti feladataiból kellene kiindulni.

További problémákat vet fel a tanácsi szintek különbözősége. Hatályos szabályozásunk szerint a megye is önkormányzati egységnek minősül, tartalmát tekintve azonban ez kevésbé valóságos. Ennélfogva a városi szervezést tartom optimálisnak. A községek esetében a jogi önállóság / tehát saját rendőrség fenntartásának lehetősége / mellett a szerződéses úton létrehozott, nagyobb területre kiterjedő illetékességű szervek kialakításának ösztönzését javaslom.

4. A rendőrség viszonya a bíróságokhoz

A dolgozat korábbi részeiben már szó volt arról, hogy a rendőrség szervezeti érdekeinél fogva inkább a rend fenntar-

tására, mint a jogszabályok pontos végrehajtására koncentrál. Más oldalról az is tény, hogy az államszervezetten belül a bíróság kötődik legközvetlenebbül a joghoz, státusánál, de tényleges érdekeinél fogva is legalkalmasabb szervezeti megjelenítése a jogi értékeknek.

Ha e két tételt összevetjük, akkor világossá válik, hogy a bíróság és rendőrség viszonya alapvető és meghatározó jelentőségű a törvényesség érvényesülésében. A rendőrség eltávolodása, tulzott függetlensége a bíróságoktól azt jelenti, hogy a jogrendszer egésze veszít tartásából, politikai megfontolásoknak rendelődik alá.⁴¹ A jogállamiság kiépítése szempontjából tehát kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a bíróság milyen mértékben és milyen eszközökkel tudja ellenőrzése alatt tartani a rendőrséget.

Ez a felismerés nem új. Tomcsányi Móric a "Rendészet - közigazgatás - birói jogvédelem" című munkájában a következőket írta: " Annak az alaptételnek, hogy a rendészet is a jog uralma alatt áll, logikai folyománya, hogy a független bíróságnak, mint a joguralom és jogvédelem leghivatottabb szervének jogi ellenőrzése alól a rendőrség sem vonhatja ki magát, sőt a jogbiztonság érdeke a független birói védelmet a rendőri intézkedésekkel szemben még a rendesnél is nagyobb nyomatékkal követeli, mert a rendőrségnek ... diszkrecionárius hatalma révén itt a jogsérelmek elkövetésének lehetősége a dolog természeténél fogva nagyobb mértékben forog fenn, mint az általános közigazgatás körében."⁴²

Közvetlenül alkotmányos jelentőségű probléma a rendőrség

igazságszolgáltatási szerepe, a rendőri büntetőbiráskodás. Valójában a probléma a közigazgatás és igazságszolgáltatás egészének kölcsönviszonyában gyökeredzik, ezért elmélyült tárgyalása meghaladná e dolgozat kereteit. Mellőzhető a részletes elemzés azért is, mert a téma hazai jogirodalmunkban alaposan kidolgozott.⁴³ Egyetértek Bittó Mártával, aki szerint: " a közigazgatás büntetésalkalmazási jogának megszüntetését követelni nem reális alternatíva. A közigazgatás igazságszolgáltatási szervezettől való elkülönültségéből következő sajátos szervezeti-eljárási garanciák kimunkálása által az igazgatási biráskodásnak a birói igazságszolgáltatáshoz közelítése viszont reális lehetőség!"⁴⁴ A biztosítékokhoz sorolandó természetesen a birói ellenőrzés /jogorvoslat/ kiterjesztése az alapjogokat érintő eljárásra.

Alapvető követelmény, hogy az előbbi körön kívül a rendőrség igazságszolgáltatási funkciót ne gyakoroljon. Az alábbi fejtegetésekben tehát a "rendőri igazságszolgáltatás" kifejezés egy ténylegesen létező, de alkotmányosan elfogadhatatlan jelenségre utal. Ezzel az informális jurisdikcióval hazai szakirodalmunk eddig kevésbé foglalkozott, pedig tanulmányozása azért is lényeges, mert a formai értelemben vett törvényesség éppen itt ütközhet az alkotmányosság tartalmi követelményeivel.

Caleb Foot amerikai professzor már az 50-es években felfigyelt arra a jelenségre, hogy a rendőrség más rendeltetésű jogosítványait igazságszolgáltatási célok érdekében használja, nem egyszer az általa kifogásolt birói ítéletek "korrigálása" céljából. Kutatásai szerint Detroitban 1955-ben a rendőrségi nyil-

vántartásban szereplő 27 146 őrizetbe vett személy közül 22 477-et vádemelés nélkül engedtek el. Más városokban is hasonló arányok voltak tapasztalhatók.⁴⁵ Ez az arány egyértelműen azzal a rendőri törekvéssel hozható összefüggésbe, hogy az eljárási kényszereszközöket önálló büntetési, vagy legalábbis "zaklatási" célra használják a büntetőeljárás megindításának szándéka nélkül.⁴⁶

Ilyen összefüggésben aggasztónak kell találnunk a hazai adatokat. A főváros egyik kerületében például 1985. első kilenc hónapjában közveszélyes munkakerülés miatt 208 esetben vettek őrizetbe gyanúsítottakat. Ebből 34 büntetőeljárás indult, 40 esetben pedig szabálysértés miatti felelősségre vonásra került sor. A fennmaradó 134 esetben semmiféle eljárás nem volt megalapozott, ami ugyanennyi 1-3 nap közötti indokolatlan őrizetet jelent.⁴⁷

Vannak más lehetőségek is az informális rendőri igazságszolgáltatásban. A rendőrhatósági kényszerintézkedések alkalmazása során - amelyek rendeltetésük szerint a megelőzést szolgálják - határozottan felfedezhető a büntetési célzat. Ami még aggasztóbb: a rendőrség akkor is ezekhez a jogkorlátozó intézkedésekhez folyamodik, amikor bizonyítékai elégtelenek a büntetőeljárás lefolytatásához, mégsem tartja megengedhetőnek az "elkövető" jogkövetkezmények alóli teljes mentesítését.⁴⁸ Így a rendőri eredménytelenség különösebb következmények nélkül feloldódik a széles mérlegelési jogkör érvényesítésében,⁴⁹ mintegy előre felülbírálva a büntető igazságszolgáltatás "formalitásokhoz való ragaszkodását". Ugy gondolom, nem szorul mélyebb indokolásra az ilyen eljárás alkotmányellenessége.

Az igazságszolgáltatás birói monopóliumát intézményesen kérdőjelezi meg a rendőrségi szelekció. Arról van szó, hogy - fő szabályként - a rendőrség alkotja az egész büntető igazságszolgáltatási rendszer inputját. Meghatározó szerepe van annak eldöntésében, hogy egyáltalán mely ügyek kerülnek be a mechanizmusba, tehát - a dolgok normális menetében - a bíróság elé.

A téma kutatói általában megegyeznek abban, hogy a szelekció önmagában szükségszerű, a büntetőjog szabályainak teljes körű érvényesítése lehetetlen. Az is általánosan elfogadott, hogy a fő veszélyt nem az jelenti, hogy egyes jogsértések büntetlenül maradnak /ami ugyan nem kívánatos, de elkerülhetetlen/, hanem inkább az, hogy a szelekció nem a büntető igazságszolgáltatási rendszer immanens értékeit és normáit követi. Márpedig ez a mondottak és a realitások ismeretében valószínű. A probléma nem mennyiségi, ezért elfogadhatatlannak tartom azt a megközelítést, amely szerint e téren a rendőrség döntési szabadságát a minimumra kell korlátozni, ami pedig azután fennmarad, abba bele kell nyugodni.⁵⁰ A szakirodalomban meghonosodott többségi álláspont - amelyhez az alkotmányossági szempontok érvényesítése érdekében magam is csatlakozom - viszont a szelekció nyilvánossá és ellenőrizhetővé tételével kívánja megoldani, vagy legalábbis enyhíteni a problémát.⁵¹

A szelekció ténye, a legalitás elvének korlátozott érvényesülése ma már hazai jogtudományunkban is elfogadott. Földvári József véleménye szerint ez különösebb gondot nem okoz, hiszen "a jogalkalmazás tulajdonképpen csak követi a törvényhozást a maga sajátos módszerével, amikor válogat a bűncselek-

mények között ..."⁵²

Korinek László már nincs meggyőződve arról, hogy a selekció a jogalkotói szándék és a rendőri kapacitás összhangba hozatalára szoritkozik. Teljes mértékben igaza van abban, hogy a kérdés tisztázása konkrét felmérés útján volna lehetséges.⁵³ A rendőri értékekről és normákról eddig mondtak azonban legalább annak bizonyítására alkalmasak, hogy a sajátos, rendőri szempontu válogatás veszélye fennáll, s ez önmagában elegendő a garanciák szükségességének megalapozására /amiből természetesen nem következik az említett felmérés feleslegessége/. Hasonló következtetésekre jut Bárd Károly is.⁵⁴

A bíróság szerepe a rendőrség ellenőrzésében korlátozott, az eddig említett diszfunkcionális jelenségek terén gyakorlatilag nem létezik. Kérdés természetesen, hogy feladata-e egyáltalán a bíróságnak a rendőri munka felügyelete, ellenőrzése. A büntetőeljáráson kívül erre a birói utat lehetővé tevő /vagy kizáró/ jogszabályok választ adnak. A büntető igazságszolgáltatás során a dolog nem ennyire egyértelmű, hiszen a nyomozás eredményeit logikusan felül kell vizsgálni a tárgyaláson. Nem világos azonban többnyire a szabályozás abban a tekintetben, hogy ez a felülvizsgálat mennyiben terjedhet ki a rendőri eljárás módszereire. Különösen élesen vetődik fel ez a probléma az angolszász jogrendszerekben, ahol a nyomozás tételes szabályozásának hiánya következtében egyedül a bíróság volna képes valamiféle standardekert érvényesíteni.

Az angol bíróságok meglehetősen kategorikusan elzárkóz-

nak attól, hogy a bizonyítékok beszerzésének módját értékeljék, még olyan esetekben is, amikor a rendőri módszerek törvényessége igencsak kétséges. Agent provocateur alkalmazására hivatkozott például a védelem a "R. v. Sang" ügyben. Lord Diplock szerint a kérdés vizsgálata nem tartozik a bíróság hatáskörébe, mivel "nem képezi a birói funkció részét, hogy a rendőrség, illetőleg a vád képviselője felett fegyelmi jogkört gyakoroljon az általuk felhasznált bizonyítékok beszerzésének módjával kapcsolatban."⁵⁵ Még szókimondóbban fogalmazta meg az igazságszolgáltatás alapállását Horridge bíró az "Elias v. Pasmore" ügy ítéletében. Szerinte: "amennyiben egyes dokumentumok elkobzása egyébként törvénytörő volna, az állam érdekei mégis jogszerűvé teszik /excuse/, ha azok utóbb bűncselekmény bizonyítékaiként értékelhetők!"⁵⁶ Ez a nagyvonaluság különösen annak fényében aggályos, hogy a rendőrség éppen a jog /azaz szervezeti értelemben a bíróság/ előtti felelősségének hangsúlyozásával igyekszik minden más irányítási-felügyeleti kötelektől megszabadulni.⁵⁷

Az angol bíróságok tehát határozottan rendőrpártiak. Nem úgy az amerikaiak, amelyek gyakorlatában már régóta kimutatható a rendőrség ellenőrzésére, törvényes keretek közé szorítására irányuló törekvés. Ennek egyik legfőbb eszköze a kizáró szabályok /exclusionary rules/ rendszere. A kizáró szabály lényege, hogy nem veszi figyelembe a törvényellenesen beszerzett bizonyítékokat. Ez önmagában még nem feltétlenül és közvetlenül a rendőrség ellen irányul, hiszen az eljárás egészének tisztasága felfogható úgy is mint mindenkit /tehát például a ház-

kutatási parancsot kibocsátó bírót/ is kötelező szabály. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Birósága azonban az ugynevezett "jóhiszeműségi kivétel" megkonstruálásával világosan kifejezte - ha nem is egyhangu döntéssel -, hogy a kizáró szabály mindenekelőtt a rendőrséget kívánja megregulázni. A jóhiszeműségi kivétel szerint mégis felhasználható a törvénysértő módon beszerzett bizonyíték, ha az azt eredményező eljárásban részt vevő személyek /döntő többségében rendőrök/ alappal hitték, hogy fellépésük jogszerű. Ez volt a helyzet az "U.S. v. Leon" esetben, ahol a házkutatási parancs formálisan rendben volt, csak éppen a kibocsátás jogalapja volt hiányos. A Legfelsőbb Biróság végül a jóhiszeműségi kivétel mellett döntött, amivel nyilvánvalóvá tette, hogy a törvénysértésnek nem az eljárás kimenetele, a bizonyíték megbízhatósága szempontjából, hanem a rendőrség ellenőrzése miatt van jelentősége.⁵⁸

Jellegét és szerepét tekintve a kizáró szabályok sorába illeszkedik a "Miranda v. Arizona" ügy is, amelynek eldöntésével, de főleg indokolásával a Legfelsőbb Biróság - egyáltalán nem titkoltan - kiásta a csatabárdot a rendőrséggel szemben.⁵⁹

Ernesto Mirandát erőszakos közöszléléssel és személyi szabadságtól való megfosztással vádolták. Egyetlen érdemi bizonyíték az általa aláírt vallomás volt, amely két óra hosszat tartó kihallgatása során született. A vádlott a bíróságon tagadta a bűncselekmények elkövetését. Vallomástételét azzal magyarázta, hogy fáradt, kialvatlan volt, a rendőrök maximális büntetéssel fenyegették, együttműködés esetére viszont támo-

gatást ígértek, beleértve az elmeállapot büntetési szempontból számára kedvező megítéléséhez való segítségnyújtást is.⁶⁰

Az Egyesült Államok Legfelsőbb Birósága - három hasonló szellemű itélettel együtt - hatályon kívül helyezte a Miranda bűnösségét megállapító döntéseket és egyuttal megfogalmazta azokat a garanciális szabályokat, amelyek be nem tartása esetén a rendőrségi fogságban tett vallomás nem vehető figyelembe a bizonyítási eljárás során.⁶¹

A Legfelsőbb Biróság döntését Earl Warren főbíró indokolta. Kifejtette, hogy a legfőbb birói testület már számos olyan esettel találkozott, amikor a rendőrség lelki, sőt nemegyszer brutális fizikai kényszert alkalmazott annak érdekében, hogy beismerő vallomást csikarjon ki a terheltekből. Nem egyedi, elszigetelt jelenségek voltak ezek - mutatott rá Warren -, amit bizonyít az is, hogy egyes rendőri kézikönyvek követendő szabályként fogalmaztak meg olyan taktikai fogásokat, amelyek alkotmányossága igencsak kétes. Megállapította az indokolás azt is, hogy az önvád tilalma olyan alapvető előírás, amelynek eredete igen régi időkre nyulik vissza. E jog érvényesülése azonban minden fogságban történő kihallgatás során veszélyben forog. Ezért van szükség a védelemhez való jog és az önvád kikényszerítését tiltó alkotmányos garancia közlésére.

A "Miranda" döntés óriási vihart kavart. Már az ítélethez csatolt különvélemények is előrevetették a későbbi viták árnyékát. A kifogások jogi és gyakorlati ellenérveket egyaránt tartalmaztak. Egyrészt azt nem tartották elfogadhatónak, hogy a bíróság ténylegesen jogszabályt alkotott, amire nincs felhatalmazása.⁶² Másrészt attól tartottak, hogy a terhelti jogok

tulhangsúlyozása miatt csökkenni fog a vallomások száma, ami a bűnüldözés eredményességét rontja. Ha pedig a bűnözők a túlzásba vitt formalitások miatt szabadlábon maradnak, akkor ez a bűncselekmények számának növekedéséhez vezet.⁶³

A rendőrség természetesen óriási ellenérzéssel fogadta a döntést és több helyütt szinte azonnal megkezdődött az előírások kijátszása, szabotálása.⁶⁴ Aligha téved Harold Pepinsky, aki szerint a terhelt vallomásra bírása azoknak a negatív értékeknek a megszemélyesítését, kifejezésre juttatását is jelenti a rendőrség számára, amelyek ellentétét képezik a testület által képviselni kívánt társadalmi értékeknek.⁶⁵ A vallomás tehát presztizskérdés.

Ennél a pontnál kap a dolog alkotmányos jelentőséget. Ha ugyanis a rendőrség a pozitív értékekkel azonosítja magát, akkor a vele szembenálló személyek óhatatlanul összekapcsolódnak a negatív értékekkel és elmosódik a gyanúsítottak - bűnözők közötti határvonal. Ha pedig a kívülálló /például a bíróság vagy a jogalkotó/ a gyanúsított jogi pozícióját erősíti, máris kész az ítélet: ime a jog a "gonosztevők" oldalára állt, a rendőrség pedig azért nem tudja megvédeni a társadalmat, mert a bűnözők érdekeit védő szabályok guzsbakötik. Holott - vallja ez a nézet - a társadalom megóvása érdekében minden eszköz megengedett. A vallomás a fentiek szerint jóra és rosszra kettéosztott világban a rossz megtagadását és a jó választását jelentheti, ami magának a terheltnek a valódi érdekét szolgálja. Innen már csak egy lépés - és Gerald Caplan ezt meg is teszi - a kivallatás pozitív szinben való feltüntetésére.⁶⁶

A mondottak alapján /továbbá a mérhetőség okán/ a "Miran-

da" döntés következményei közül a beismerő vallomások számának alakulását vizsgálták. Ebből azonban a bünüldözés eredményességére következtetni nem lehet.⁶⁷ Ezen a téren országos szinten nem állapítható meg összefüggés a garanciális szabályok kimondása és a felderítési mutató, még kevésbé a döntés és a bünözés strukturájának változásai között.

Az egyes rendőrségeket vizsgálva volt, ahol lényeges visszaesést tapasztaltak a vallomások számában, másutt nem következett be számottevő csökkenés. A számok mögé pillantva határozottan kirajzolódik a kép: a magasabb szakmai színvonalon álló rendőri egységek úgy tudtak alkalmazkodni a "Miranda" szabályokhoz, hogy eredményességük lényegesen nem romlott, sőt Madison rendőrsége 5%-kal javította a felderítettségi mutatót. A szakmailag elmaradottabb rendőrségek viszont nem voltak képesek az új, magasabb követelményekhez igazodni, ezért előfordult, hogy az említett index 50%-osnál nagyobb visszaesést mutatott.⁶⁸

A kizáró szabály nem csupán Amerikában szolgálja a rendőrségi tulkapások visszaszorítását. A rendőrség működését szélesebb körben, tételesebben szabályozó kontinentális jogrendszerek is alkalmazzák.⁶⁹ Érdekes összefüggés, hogy Kanadában az emberi jogok kodifikációját követően mozdult el határozottan a joggyakorlat a kizáró szabályok irányába, sőt: a "Miranda" szabályok meghonosítása, vagy legalábbis azokhoz közel álló követelmények támasztása is napirenden van.⁷⁰

A szocialista büntetőeljárás egyes kivételektől eltekintve /mint például nálunk a mentesség ellenére kihallgatott tanu vallomása esetében/ nem alkalmazza a kizáró szabályok rendsze-

rét, mivel az a birói szabad mérlegelés elvét sértené. Ezzel együtt a szakirodalom magától értetődőnek tartja, hogy csak az eljárási szabályokkal összhangban beszerzett bizonyítási eszközök használhatók fel a bizonyítás során.⁷¹

Az emberi jogok fokozottabb garantálása iránti igény nagy valószínűséggel a szocialista országokban is a kizáró szabály irányába tereli a gyakorlatot.⁷²

Ismeretes, hogy a "Miranda" döntés milyen negativ visszhangot váltott ki az amerikai rendőrség körében. A valós helyzet tudatának hiányában még sommásabb elítélő vélemények láttak napvilágot külföldön, kritikátlanul összekapcsolva a döntést és a szinte kezelhetetlen bűnözést.⁷³

A kérdés azért fontos számunkra, mert nálunk is fölvetődött: kell-e az eljárás megindítása előtt tájékoztatni a terheltet a védelemhez való jogáról és nyilatkozatainak vagy hallgatásának jogi megítéléséről.

Büntetőeljárásai törvényünk 4.§-ának /3/ bekezdése mindenestre világosan előírja, hogy a hatóságok az eljárás résztvevőit kötelesek felvilágosítani jogaikról. Az sem vonható kétségbe, hogy a terheltnek joga van a vallomást megtagadni /87.§ /3/ /. A védelemhez való jog pedig alkotmányban rögzített garancia. Nehéz volna tehát olyan következtetésre jutni, hogy a tájékoztatási kötelesség nem foglalja magában - értelemszerűen az eljárás elején - a hallgatáshoz és a védekezéshez való jog közlését, vagyis gyakorlatilag a "Miranda" szabályokat.⁷⁴

A tapasztalatok szerint a jogalkalmazók a meg lehetőszen egyértelmű szabályozásból mégis homlokegyenest ellenkező követ-

keztetések vonnak le. A törvényesség betartatására hivatott ügyészség állásfoglalása határozottan az eredményesség biztosítására helyezi a hangsúlyt, amikor kimondja, hogy "a gyanúsítottat nem a vallomástétel megtagadásának jogára, hanem a vallomástétel megtagadása esetén annak következményeire kell figyelmeztetni." Korábbi, de szemléletében máig ható iránymutatás szerint a hallgatás jogára való figyelmeztetés mellőzése lényegében a terhelt érdekeit szolgálja.⁷⁵ A kérdéssel kapcsolatos vitában nálunk is érvként fogalmazódott meg, hogy a "Miranda" döntés visszavetette a bünüldözés eredményességét.⁷⁶

A kizáró szabályról és a hallgatás jogára való figyelmeztetésről mondottak alapján logikusan adódik a következtetés: a terhelti jogok érvényre juttatásához még világosabb és egyértelműbb szabályban kell rögzíteni az eljárási jogokról való tájékoztatás kötelességét. Így jobban megállapítható volna a vallomás önkéntessége⁷⁷, érvényesülne továbbá az az alaptétel, amely szerint a jog éppen arra ad módot, hogy annak birtokában a jogosult döntse el, mi áll érdekében.⁷⁸

Egyes esetekben arra is van lehetőség, hogy a bíróság a büntetőeljárás korábbi - esetleg tárgyalásig el sem jutó - szakaszaiban is bizonyos ellenőrzést gyakoroljon a nyomozó hatóságok felett. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy az egyes eljárási cselekmények engedélyezése és más /például Habeas Corpus-típusu/ birói jogkörök jelentősége - részben a rendőri bünüldözés dinamikája és a birói döntéshozatal statikusabb jellege közötti ellentmondás fokozódása, részben a rendőri lobby előretörése következtében - csökken.⁷⁹

A rendőrség tevékenységének birói kontrollja természetesen nem korlátozódik a büntetőeljárásra. A közigazgatási bíráskodást intézményesítő jogrendszerekben az általános rendőri működés jogszerűségének legfontosabb biztosítója az, hogy a sérelmes vagy annak vélt intézkedés szabályként megtámadható a bíróságon. Ez azért lényeges, mert a határozatlan jogfogalmakat és általános felhatalmazásokat nagy számban tartalmazó rendészeti jog tényleges tartalommal való megtöltése és garanciákkal való körülbástyázása is nagyrészt a bíróságra hárul. A közigazgatási bíráskodás szerepe tehát túlmutat az egyszerű ellenőrzésen, gyakorlatilag a rendőrség működését szabályozó joganyag alakítására, fejlesztésére is kiterjed.⁸⁰

Közismert, hogy a szocialista országok fejlődésük első időszakában elutasították a közigazgatási bíráskodást, a későbbiek során azonban egyre bővült a bíróság előtt megtámadható határozatok köre. Az általános fejlődést azonban nagy fáziskéséssel követi a rendőri tevékenység birói kontrolljának biztosítása. Hazánkban az államigazgatási eljárási törvény 72.§-ának /1/ bekezdése alapján nyitott a birói ut az alapvető jogok megvonása, korlátozása esetében. Igaz, hogy ugyanez a rendelkezés a Minisztertanácsot hatalmazza fel a megtámadható aktusok konkrét meghatározására. Értelmezésem szerint azonban ez a felhatalmazás egyben kötelezést is jelent, tehát az alapjogokat érintő közigazgatási döntés csak kivételesen indokolt esetben vonható ki a birói ellenőrzés köréből. Jelenleg ennek ellenére a rendőrség által hozott határozatok és tett intézkedések tulnyomó többsége nem támadható meg bíróság előtt.

A rule of law koncepciójából következően a rendőrség általános működésével kapcsolatos kérdések bíróság elé vihetők az angolszász jogrendszerekben is, a tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az ilyen keresetek kevés sikerrel kecsegtetnek. Példa erre a "R. v. Metropolitan Commissioner, ex parte Blackburn" eset, amelyben Blackburn állampolgári jogon kérte a bíróságtól, hogy kötelezze a fővárosi rendőrséget a szerencsejátékokra vonatkozó törvény előírásainak érvényesítésére a londoni klubokban. A rendőrfőnök a per során vállalta a köteletség teljesítését, ezért /!/ bírói kötelezésre nem került sor.⁸¹

Az egyéb jogorvoslati lehetőségek hiányosságai egyre inkább a polgári bírászkodás, a kártérítési keresetek felé fordítják a jogsérelmet szenvedett állampolgárok figyelmét. Ennek az utnak további előnye, hogy némi kompenzációt is eredményezhet. Mindamellet nyilvánvaló, hogy a polgári bírászkodás a legkevésbé alkalmas - már csak a hosszadalmas eljárás miatt is - a rendőri munka hatékony ellenőrzésére.⁸² Közvetve mégis hozzájárulhat a felelősségi viszonyok erősítéséhez, különösen a rendőrséget működtető önkormányzatok anyagi helytállási kötelezettségének fennállása esetén.⁸³

Kivételes, de témánk szempontjából igen fontos az alkotmánybírói kontroll a rendőrség munkáját illetően. Meggyőződésem, hogy amennyiben ez a szervezet - amelyet hazánkban e dolgozat írásakor az Országgyűlés már létrehozott, de hatáskörét, szervezetét és eljárását még nem szabályozta - valóban az alkotmány hatályosulását kívánja ellenőrizni, akkor jogköre

nem korlátozható a jogszabályok és iránymutatások felülvizsgálatára. Ha az alkotmányt közvetlenül is érvényesíthető jogszabállyá kívánjuk tenni és elismerjük az alkotmányosság minőségileg kiemelkedő voltát a törvényességén belül, akkor logikus, hogy egy esetleges alkotmányértés megállapításának és szankcionálásának jogát nem lehet feloldani a "közönséges" jogi felelősség intézményrendszerében. Praktikus megfontolások miatt azonban célszerű az alkotmányos panaszt kivételes jogorvoslatként biztosítani olyan esetekben, amikor a rendes jogorvoslati lehetőségek már kimerültek, illetve azok kizártak. Lényegében ez a helyzet az NSZK-ban, amelynek szövetségi alkotmánybíróháza több elvi jelentőségű döntést hozott rendészeti - és ezen belül rendőrségi - kérdésekben.⁸⁴

5. Ombudsman - ügyészség

Magától értetődik, hogy a vizsgálóbírói és ügyészi apparátus a büntetőeljárás során szintén kontrollt gyakorol a rendőrség bűnüldözési munkája felett, ez azonban eredmény-érdekeltségüknél fogva kevésbé állítja őket szembe a rendőrséggel, mint például a bíróságokat. Másrészt a tőkés országokban függetlenségük alacsonyabb foka miatt a politikai hatásoknak is jobban ki vannak téve, ami ugyancsak relativizálja a törvényesség biztosításában betöltött szerepüket.⁸⁵

A rendőrség általános működése feletti ellenőrzésnek egyre inkább központi alakja az ombudsman. Olyannyira, hogy

a tisztség francia megfelelőjének - mediateur - intézményesítése során éppen a rendőri visszaéléseket emelték ki az új szervezeti garancia megteremtésének fontos indokaként.⁸⁶ Az intézmény őshazájában, Svédországban is fontos szerepet tölt be az ombudsman a rendőrség elleni panaszok intézésében. Hatásköre azonban e téren nem kizárólagos, a közvádloi szervezet elsődleges felelőssége mellett a parlamenti biztos elsősorban tekintélyével, informális úton szerez érvényt az állampolgári jogoknak. Lehetősége van hivatalos /fegyelmi, büntető-/ eljárások kezdeményezésére és a lefolytatásukban való aktív közreműködésre is, erre azonban ritkán kerül sor.⁸⁷ Valószínűleg a hagyományokon alapuló tekintély hiánya is közrejátszik abban, hogy az 1982-ben létesített holland ombudsmani tisztség viselője kevésbé törekszik a vitában érdekelt felek kibékítésére, gyakrabban folyamodik a hivatalos eljáráshoz. A rendőrségi ügyek fontosságát mutatja az a tény is, hogy a holland ombudsman három volt rendőrtisztet, két büntetőjogászt és további két kriminológust foglalkoztat kifejezetten a rendőri kérdésekben való döntések előkészítése céljából.⁸⁸ Az ombudsman és a rendőrség ellenőrzése közötti szoros összefüggést jelzi az is, hogy Kanada több tartományában volt rendőrtisztek nyerték el a parlamenti biztosi címet.⁸⁹

Az ombudsman intézménye tehát igen fontos, és az általános tapasztalatok szerint hatásos szerepet tölt be a rendőrség ellenőrzésében. Ezt állapította meg az európai ombudsmanok 1985-ös madridi kerekasztal-konferenciája is. Feltehetőleg éppen ezzel összefüggésben ugyancsak megjegyezte a találkozó néhány részt-

vevője, hogy a rendőrség meglehetősen nehezíti az ombudsmanok törekvéseit a rendőrség elleni panaszok kivizsgálására, sokszor a szükséges dokumentumok átadását is szabotálják.⁹⁰ Az intézménnyel szembeni rendőri ellenállás is szerepet játszik abban, hogy néhány államban korlátozzák az ombudsman lehetőségeit a rendőrség ellenőrzésére. Nincs például hatásköre az angol parlamenti biztosnak a rendőrség elleni panaszok kivizsgálására⁹¹, de másutt is előfordul, hogy kizárják vagy csökkentik az ombudsman szerepét a rendőrségi munka felügyeletében.⁹²

Megállapítható tehát, hogy az ombudsman intézménye alapvetően bevált a rendőri munka törvényességi ellenőrzése terén. Sikerének titka minden bizonnyal abban keresendő, hogy a bíróságokra jellemző függetlenséget egyesíti a tevékenységhez szükséges operativitással anélkül, hogy operatív - például bűnüldözési - célok érdekében engedményeket kellene tennie az alkotmányosság rovására.

A szocialista államok ügyészi apparátusa és az ombudsman intézménye között kétségtelenül vannak bizonyos rokon vonások, egy szerző az ombudsman unokatestvérének nevezi a szocialista ügyészséget.⁹³ Lényeges azonosság, hogy mindkét szervezet független, csak a parlament szintjén kapcsolódik az államhatalomhoz. Másik fontos közös jellemző, hogy mind az ombudsman, mind pedig az általános felügyeletet ellátó ügyészség széles körű, a rendőri munka dinamizmusát követni képes ellenőrzési jogosítványokkal rendelkezik, tipikusan ügydöntő hatáskör nélkül.

Az azonosságok mellett vannak lényeges különbségek is a

a két szervezet jogállásában és működésében.⁹⁴ Témánk szempontjából kiemelendő, hogy az ügyészség bünydözési feladatai erős közös érdekeltséget teremtenek a rendőrséggel, másrészt konfliktusban állhatnak az állampolgári jogok védelmével. Mivel pedig az ügyészség mindenekelőtt a tárgyi jog érvényesítésére hivatott,⁹⁵ fennáll a veszélye annak, hogy az állami akarat és a célszerűség háttérbe szorítja az egyéni jogokat. Példa erre a hallgatás jogával kapcsolatban említett állásfoglalás.⁹⁶

Az ügyészség tehát elsősorban az állami akarat érvényesítésére alkalmas. Magától értetődik tehát, hogy az államszervezet és a jogrendszer - sokszor napi - politikai eszközként való felhasználása alól a rendszeren belül elhelyezkedvén az ügyészi apparátus sem képes kivonni magát. Ez nem csupán a proletárdiktatura első időszakára érvényes, amikor bizonyos mértékig természetesnek vehető, hogy a politikai érdekek kevésbé igazodnak az egyébként is meglehetősen laza jogi keretekhez. A törvényesség jogi jellegének kidomborítása a későbbi fejlődés során szintén politikai döntésekre vezethető vissza.⁹⁷ Ez önmagában még nem volna baj, hiszen a törvényesség mindenütt a politikai helyzet függvénye. Nálunk - és a többi szocialista országban - azonban a politikai rendszer "kézi vezérlése" azt is lehetővé tette, hogy egyes területeket fokozott politikai jelentőségükre tekintettel kiemeljenek az általános szabályok alól és közvetlen pártirányítással helyettesítsék az állami kontrollt. Így az ügyészség kiszorult a rendőri munka állampolgári szempontból lényeges területeiről. Megfelelő jogszabályok hiányában még arra irányuló szándék esetében is fo-

galmilag kizárt olyan fontos működési szférák törvényességi szempontu ellenőrzése, mint például az állambiztonsági munka, vagy a bűncselekmények felderítésére irányuló nem büntetőeljárás rendőri tevékenység. De még a jogilag szabályozottabb területeken is előfordult, hogy valamiféle "politikai misztikum" hatására az ügyészség nem foglalkozott fontos kérdéskörökkel /igy például az utlevél-ügyintézés terén/⁹⁸

A mondottak alapján az ügyészség a tárgyi jog politikai szempontoknak alárendelt érvényesítésére alkalmas elsősorban. Ebből azonban egyáltalán nem következik, hogy felesleges, kiküszöbölendő volna. A rendőrség alkotmányos működéséhez az is hozzátartozik, hogy a tárgyi jogot, az arra hivatott szervek által megfogalmazott állami akaratot tiszteletben tartsa. Amint láttuk, a tulságosan önálló rendőri politizálás is alkotmányos veszélyek hordozója. Ilyen megközelítésben az ügyészi általános felügyelet és az alanyi jogokra koncentráló ombudsman tevékenysége nem feltétlenül zárja ki egymást, elvileg lehetséges az "együttélésük", mint például Lengyelországban. Más kérdés, hogy a hatalommegosztás szempontjai más okokból kérdőjelezhetik meg az ügyészség jelenlegi státusát. E kérdés részletesebb tárgyalása meghaladja e dolgozat kereteit.

A rendőri munka ellenőrzésének aspektusából annyi mindenestre megfogalmazható, hogy szervezeten is külön kell választani az állam operatív céljainak megvalósítását szolgáló tevékenységet és az állampolgári jogok érvényesülését előmozdítani hivatott szervek működését.

6. A rendőri munka állami-társadalmi ellenőrzésének
egyéb intézményei

Az eddig tárgyalt intézményeken kívül számos olyan fórum létezik, amely a társadalmi, politikai, állami elvárásokat közvetítheti a rendőrség felé.⁹⁹ Ezek közül terjedelmi okokból és a dolgozat alkotmányossági aspektusa miatt nem foglalkozom valamennyi megoldással, különösen nem a belső ellenőrzés formáival. Van azonban egy olyan neuralgikus pont, ahol a belső és külső kontroll /vagy legalábbis ez utóbbi iránti igény/ szorosan összekapcsolódik és alkotmányos jelentőségre tesz szert. Ez pedig nem más, mint a rendőrség és annak egyes tagjai ellen emelt állampolgári panaszok kivizsgálásának és elbírálásának mechanizmusa, amitől természetesen elválaszthatatlan a fegyelmi eljárás rendje és nyilvánossága.

A birói kontroll említett hiányosságai és nehézkessége miatt az angolszász jogrendszerekben vetődik fel legélesebben a rendőrség társadalmi - de legalábbis külső - ellenőrzésének követelése a testület tagjainak fegyelem- és jogsértései kapcsán. Az ügy alkotmányos jelentőségét növeli, hogy az esetek többségében a panaszok olyan rendőri magatartást kifogásolnak, amely durván sérti az alapvető emberi jogokat. Egy közelmúltban végzett angol felmérés szerint a panaszok több mint fele bántalmazás és az emberi méltóságot sértő bánásmód miatt keletkezett.¹⁰⁰ Ezek általában bírósági úton is szankcionálható jogsértések, csak hogy az azonnali kivizsgálás a későbbi jogérvényesítést is meggyorsíthatja, de legalábbis megnehezítheti. A külső ellenőrzés iránti igényt támasztja alá az a tény is,

hogy a rendőrök az elkövetett súlyos jogsértések nagy részét is a rendfenntartás természetes velejárójának tartották, legfeljebb a helyzet nem megfelelő - de a körülmények áttekinthetlensége és az idő rövidegsége miatt menthető - értékelését ismerték el hibaként.¹⁰¹

További alkotmányos aggályokat vet fel, hogy egy másik, a 80-as évek elején végzett angol felmérés szerint a panaszok mintegy 45%-át visszavonták, ezen belül a legnagyobb arányban éppen az említett súlyos jogsértéseket kifogásoló bejelentéseket. Az sem kifejezetten megnyugtató, hogy a visszavont panaszok 70%-a az ügy informális rendezése miatt nem járta végig a hivatalos utat.¹⁰² A panaszosok mintegy 60%-a állította, hogy a rendőrség az eljárás valamely szakaszában megpróbálta rábírni beadványának visszavonására.¹⁰³

De a kivizsgált esetek statisztikája sem túl biztató. Az angol és walesi rendőrség elleni panaszokkal kapcsolatos ügyintézésért felelős - azóta megszüntetett - szerv, a Police Complaints Board adatai szerint 1984-ben 17 245 bejelentés érkezett, fegyelmi eljárást azonban mindössze 194 esetben tartottak indokoltnak, további 1425 esetben az érintett rendőröket figyelmeztetésben részesítették. 1985-ben - csak a fővárosi rendőrség tagjaival szemben - 5462 panasz érkezett, ebből 150-et minősítettek megalapozottnak. Sokat elárul az az adat is, amely szerint a négerek által emelt panaszok jogosságának elismerése háromszor kisebb esélyű, mint a nem színesbőrűek által emelt panaszoké.¹⁰⁴

A rendőrségről és a büntetőeljárásbi bizonyítékokról szóló 1984-es angol törvény a Police Complaints Board helyébe a

Police Complaints Authority-t /PCA/ állította, kibővített hatáskörrel. A leglényegesebb változás, hogy az új testület a súlyosabb esetek kivizsgálását folyamatában is felügyelheti. Az ilyen ügyekben jóvá kell hagynia a vizsgálat vezetőjének személyét, sőt utasításokat is adhat. Az érdekesség kedvéért megjegyzem, hogy a PCA első elnöke - Sir Cecil Clothier - éppen a volt ombudsman, aki egyébként korábbi minőségében nem foglalkozhatott a rendőrség elleni panaszokkal.

A kétségtelen - ámbár lassu - előrehaladás ellenére még mindig nem jutott el odáig az angol joggyakorlat, hogy a kívülálló szervek és személyek maguk végezzék el a panaszok kivizsgálását, szerepük ne csupán a felügyeletre korlátozódjék.¹⁰⁵ Amint azt maga a PCA is megállapította, lényegesen korlátozza hatáskörének gyakorlását az ügyek mintegy felének informális rendeződése, ami természetesen a felügyeleti hatóság kirekesztését is jelenti. Ugyancsak az ellenőrző testület jutott arra a következtetésre, hogy a kontroll megvalósításában igen nagy akadályt jelent a rendőri szolidaritás, ami rendkívül megnehezíti az esetleges felelősségre vonást eredményező adatok megszerzését.¹⁰⁶

Messzebbre jutottak néhány rendőrség ellenőrzése terén az óceán tulsó partján, ahol viszont a fejlődés korántsem volt annyira egyenletes, mint Angliában.

Az Egyesült Államokban Philadelphia nyitotta meg a külső kontrollforumok létrehozásának sorát. 1958-ban alakították meg a Police Advisory Board-ot /PAB/, amely öt /később nyolc/ tag-

ból állt, akiket a polgármester nevezett ki, kizárólag civilekből. A bizottság jogosult volt a panaszok felvételére és az ügyek informális megoldásának kezdeményezésére. Amennyiben ez nem vezetett eredményre, vagy a panaszos kérte, a PAB meghallgatta az ellenérdekű feleket, erre azonban csak az összes panaszok 21%-ában került sor. A meghallgatás nem helyettesítette az eset kivizsgálását, ami a rendőrség hatáskörébe tartozott. A Board javaslatot tehetett a rendőrparancsnoknak megfelelő szankciók alkalmazására. A PAB működését a rendőri vezetéssel sikerült elfogadtatni, a beosztott rendőri állomány azonban érdekképviseleti szerve útján és közvetlenül is szakadatlan harcot folytatott a testület ellen, ami végül 1967-ben annak felosztatásához vezetett, mivel az új polgármester is a civil ellenőrzéssel szemben foglalt állást.¹⁰⁷ Nem érdektelen azonban rámutatni arra, hogy a philadelphiai körzeti bíróság 6 évvel a PAB felosztatása után azt állapította meg, hogy a panaszügyek intézése során szervezett, a vezetés részéről is elfogadott ellenállás van a bejelentések rögzítésével és a megállapított visszaélések szankcionálásával szemben. Ugyancsak vonakodás tapasztalható a lefolytatott vizsgálatok eredményeinek nyilvánosságra hozatala terén.¹⁰⁸

Hasonló sorsra jutott a New York-i Civilian Complaint Review Board, amelyet 1966-ban, mindössze négy hónapos működés után a rendőrség által kieszközölt és vezérelt népszavazás eredményeképpen úgy alakítottak át, hogy civilek nem vehetnek részt munkájában.¹⁰⁹ Itt is érdemes megemlíteni, hogy egy későbbi, tárgyilagosnak tekinthető vizsgálat szerint az immár kizárólag rendőri kézben lévő CCRB szélsőségesen elfogult a rendőrség

javára, tevékenysége lényegében a rendőrségi visszaélések fe-
dezésében merül ki.¹¹⁰

A két első jelentősebb kísérlet kudarcra tehát egyáltalán
nem vette le a kérdést a napirendről, sőt a rendőrség politi-
kai befolyásának érzékelt súlya egyrészt taktikusabb, másrészt
radikálisabb megoldások keresésére ösztönözte a jogalkotókat.
Van, ahol - mint például a Michigan állambeli Flintben - az
ombudsman bevezetésével kísérleteztek, ami annyiban elfogadha-
tóbb a rendőrség számára, amennyiben nem kizárólag a testület
ellenőrzésével foglalkozik. A korábbi ellenőrző fórumok létét
ugyanis többek között azzal kérdőjelezték meg, hogy diszkri-
minatív megoldás csak a rendőrségre koncentrálni a jogsértések
elleni harc során.¹¹¹

Bizonyos tekintetben radikálisabb, de a kompromisszumot
sem nélkülözi a chicagói rendszer, amelynek lényege, hogy a
rendőrség elleni panaszok kivizsgálását egy jogászokból és
más szakértőkből álló szerv végzi, amely azonban a rendőr-
főnök alárendeltségében áll, aki egyedül jogosult a javaslatok
alapján fegyelmi eljárást indítani.¹¹²

A rendőrség elleni panaszok vizsgálatának "legcivilőbb",
tehát legkevésbé kompromisszumos rendszere Torontóban jött lét-
re 1981-ben kísérleti, majd 1984-től állandó jelleggel. Felállí-
tották a panaszügyi főmegbizott hivatalát /Office of Public
Complaints Commissioner/, igen széles körű jogositványokkal. A
hivatal minden panaszt megkap és a főmegbizott dönti el, hogy
a kivizsgálás megmaradhat-e a rendőrség e feladatokkal megbi-
zott, elkülönített részlegénél /de ebben az esetben is felügye-
letet gyakorol az eljárás felett/, vagy független, civil szerv

vizsgálatát tartja szükségesnek. Ez a bizottság /Board of Inquiry/ fegyelmi büntetés kiszabására is jogosult, beleértve az elbocsátást.¹¹³

A most tárgyalt törekvések növekvő jelentőségét támasztja alá, hogy a rendőrség elleni panaszok civil vizsgálatával kapcsolatos tevékenység immár nemzetközi mozgalommá terebélyesedett, amelyet az IACOLE /International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement/ fog össze.¹¹⁴ A független ellenőrzés iránti igény jogosságát a kormányok nagy része is elismeri, bár a megvalósítás mértéke és módjai eltérőek.¹¹⁵

Meggyőződésem - és ezért tértem ki a kérdésre kissé részletesebben -, hogy a rendőrség elleni panaszok kivizsgálásának tárgyilagosa, nyilvánosságot nem kirekesztő rendszerét nálunk is sürgősen meg kell teremteni. Külső szervek - így az ügyészség és a népi ellenőrzés - rendelkeznek ugyan bizonyos hatáskörrel a rendőrségi panaszügyek intézésében, az eljárás kontrolljában, az általános szabály - az 1977. évi I. tv rendelkezései alapján - mégis az, hogy a rendőrség elleni panaszok kivizsgálásáért közvetlenül maga a rendőrség felelős. Az eddig kifejtettek alapján nem osztom a BM Központi Panaszirodája vezetőjének optimizmusát, aki a döntően saját hatáskörben végzett vizsgálatok esetleges elfogultságát firtató kérdésre a következőket válaszolta 1984-ben: "Természetesen mindez megfelelő ellenőrzés mellett folyik, hiszen a panaszügyi munkát a rendszeres katonai ügyészségi felügyeleten túl a KNEB is folyamatosan figyelemmel kíséri. A törvényesség oldaláról tehát ugyanugy nem indokolt a kérdésben foglalt aggodalom vagy általánosított

előítélet, mint ahogy a jogalkalmazás más területein sem."¹¹⁶

Ami a konkrét adatokat illeti, a beadványok 57%-a közérdekű bejelentést tartalmaz, nagyrészt bűncselekményekkel kapcsolatos általános vagy egyedi információt közöl. 26% javaslatokat fogalmaz meg, felvilágosítást kér vagy egyéb közölnivalót /pl. elismerést, köszönetet/ juttat kifejezésre. A szó szoros értelmében - és a törvény szerint - vett panaszok száma a 80-as évek elején 4000 körül mozgott országosan. Többségük a rendőri intézkedések hiányosságait kifogásolta, elsősorban nem azok jogi megalapozottságát, hanem szakszerűségét vitatva /mintegy 50%/. Az intézkedések elmulasztása, illetve késedelme miatt emelt panaszt az ilyen beadványok szerzőinek közel egynegyede, a fennmaradó egynegyed pedig megoszlott a bántalmazás és a kulturálatlan magatartás között, nagyjából fele-fele arányban. Körülbelül 300 panasz tartalmazott tehát bántalmazásra való utalást. Ezeknek mintegy 80%-a bizonyult megalapozatlannak. Az arány esetleges magas voltára utaló kérdésben rejtlő aggodalmat a panasziroda vezetője ismét magabiztosan osztotta el, mondván, hogy az ilyen jellegű panaszosok sok esetben ittasak voltak, esetenként tettelegességre is vetemedtek a rendőrrel szemben. Később nem emlékeznek arra, hogy mi történt, elfogultak saját maguk cselekményének megítélésében, egyébként is egy részük "dörzsölt" bűnöző.¹¹⁷

A magam részéről nem tartom teljesen kizártnak, hogy a megalapozatlannak ítélt bejelentések magas arányában az erőszak rendőri felfogásának sajátos - de nem mindig törvényes - volta is szerepet játszik. A tények ismeretének hiányában azon-

ban természetesen nem vonhatom kétségbe Ambrus Lajos említett megállapítását. Ha viszont az esetek rendőri értékelése valóban teljesen objektív, akkor nyilvánvalóan semmi akadálya nincs a civil ellenőrzés bevezetésének. Egy ilyen intézményre, amely mindenki számára demonstrálná a rendőrség iránti bizalmatlanság minden alapot nélkülöző voltát, soha nem volt nagyobb szüksége országunknak mint most, amikor a hatalom és a társadalom közötti bizalmi válság igencsak elmélyült.

A rendőri tevékenység külső ellenőrzésének és alkotmányos keretek közé szorításának számos más eszköze, lehetősége van. Nem zárható ki, de talán mégis inkább a magánrendőrségek esetében alkalmazható a rendőri működéshez szükséges jogosítvány visszavonása mint esetleges szankció. Az ezzel kapcsolatos eljárás előnye lehet, hogy a törvényességi szempontok mellett a szakmai követelmények is érvényesíthetők.¹¹⁸

Vannak olyan kontrollformák, amelyek a rendőri vagy állambiztonsági munka egy-egy speciális területéhez kapcsolódnak. Ezek éppen azért jöttek létre, mert a jogalkotó álláspontja szerint az általános ellenőrzés intézményei az adott működés sajátosságai miatt nem alkalmazhatók. Az ausztrál állambiztonsági törvény például különbiróságot állít fel a titkosszolgálat tevékenységével kapcsolatos jogsérelmek orvoslására. A lehallgatásokról és a kommunikációs titokról rendelkező 1985. évi angol Interception of Communications Act szintén különbiróságot rendszeresít, de emellett a szak-ombudsman jellegű Commissioner hivatalát is felállítja.

Eredeti - és olcsó - ellenőrzési megoldás az indiai "panch"

rendszer, amelyet házkutatásoknál alkalmaznak. A panch lényegében hatósági tanu, azzal a különbséggel, hogy tevékenysége /illetve tevékenységük, hiszen legalább ketten működnek közre egy-egy házkutatásnál/ nem szoritkozik az eljárási cselekmény formális hitelesítésére, hanem határozottan a rendőri munka kontrolljára irányul. Jól példázza ezt, hogy a panch-ok rendszerint megmotozzák az aktus lefolytatása előtt a rendőröket, nehogy előre elkészített bizonyítékokat "találjanak meg" a kutatás során.¹¹⁹

Az említetteken kívül sok más ellenőrzési forma és intézmény létezik. Általában azt lehet mondani, hogy a rendőrség mennyiségi-minőségi növekedésének ellenhatására intenzíven folyik az állami, politikai és társadalmi kontroll kereteinek alakítása. A nemzetközi tapasztalatok alapos elemzése nagyban segítheti a hazai rendőrség társadalmi ellenőrzöttségének fokozására irányuló törekvéseket, munkálatokat.

7. Rendőrség és katonaság

Aligha szorul bővebb kifejtésre, hogy a katonaság bevonása a rendészeti feladatok ellátásába milyen komoly veszélyeket hordoz az alkotmányosság megvalósulására. Kiképzését, rendeltetését és szervezetét tekintve a hadsereg egyszerűen nem alkalmas arra, hogy a rendészeti jogalkalmazással szemben támasztott követelményeknek eleget tegyen.

Észak-Irországbán 1969-től a rendőrség és a hadsereg

együtt vesz részt a rend fenntartásában. A természetesnek tekinthető szervezeti rivalizálás egyik fontos tényezőjét abban látják a kutatók, hogy a két fegyveres csoport más-más stratégia alapján közelíti meg a helyzetet. A rendőrség inkább az egyes jogellenes cselekmények leküzdésére koncentrál, míg a hadsereg valamiféle általános felkelést tételez fel, amelynek csak egyes külsődleges megnyilvánulásai a jogsértések. A két eltérő felfogás természetesen jelentős stílusbeli különbségekkel is jár.¹²⁰

Mindezek alapján azt lehet mondani, hogy a katonák rendőrségi célra való alkalmazása legalább annyira aggályos alkotmányjogilag, mint amennyire az a rendőrség behatolása az igazságszolgáltatás vagy éppen a jogalkotás szférájába.

Az elhatárolás elvileg legkövetkezetesebben az angolszász jogrendszerekben valósul meg. A rendfenntartás helyi jellege ellentmond a központi irányítás alatt álló katonaság karhatalmi működtetésének. Ezért az angol és amerikai alkotmányjog fontos tétele a katonaság rendőri célu alkalmazásának tilalma.¹²¹ Az Egyesült Államokban külön törvény rendelkezik a hadsereg igénybevételének jogellenességéről.

Más kérdés, hogy a szigorú tiltást sehol nem tudták következetesen betartani, amit az észak-ir rendfenntartás példája is illusztrál. Az USA említett törvényének 1981-es módosítása pedig kifejezetten megengedi, hogy egyes konkrét bűnüldözési feladatok végrehajtásánál a hadsereg, a légierő és a hadiflotta közreműködésére támaszkodjanak. Ilyen például a kábítószer-csempészet felderítése vagy az illegális bevándorlás megakadá-

lyozása.¹²²

A kontinentális alkotmányok erőteljesebben hatalomszemléletű megközelítése már inkább az államszervezet integráns részének tekinti a rendőrséget és a katonaságot egyaránt. A hadsereg döntően külső funkciói annyiban nyernek elismerést, hogy a belső felhasználás külön feltételekhez kötött.¹²³

A rendőrség és hadsereg intézményes összekapcsolását, a rendfenntartás nyíltan katonai jellegét fejezi ki a csendőrség strukturája és jogállása.

A szocialista országok eltérően viszonyulnak a kérdéshez. A jugoszláv alkotmány 240. szakasza például egyértelműen a fegyveres erők feladatkörébe utalja a társadalmi berendezkedés védelmét, az NDK alaptörvénye viszont kizárólag külső támadás elhárítását tekinti a nemzeti néphadsereg és az egyéb honvédelmi szervek köteleességének /7. cikk, /2/ bek./.

Hazánk alkotmánya nem utal a rendőrség és a hadsereg közötti munkamegosztásra. A honvédelmi törvény viszont kifejezetten megengedi a hadsereg rendészeti célú bevetését.¹²⁴

Az elmondottak alapján javaslom, hogy új alkotmányunk világosan jelölje meg a hadsereg funkcióit és zárja ki a katonaság békeidőben rendfenntartásra való alkalmazásának lehetőségét. Az ilyen működés csak a rendkívüli állapot körülményei között lehet megengedett.

Megjegyzem még, hogy a rendőrség és katonaság szervezeti és hatásköri elkülönítése nem oldja meg a problémát: a katonai szemléletű rendészeti működés kiküszöbölését. A "katonás sti-

lus" magán a rendőrségen belül is kitermelődhet, ha a szervezeten belül a tevékenység által nem indokoltan érvényesül a militarista jelleg. Márpedig hazánk rendőrsége vitathatatlanul erős katonai vonásokat hordoz.

Az említett diszfunkciók, illetve azok veszélyének kiküszöbölése érdekében szükséges volna a rendőrség általános "civilizálása", ami azt jelenti, hogy fő szabályként státusát az egyéb államigazgatási szervekéhez kell igazítani. Ehhez képest a katonai jelleg indokoltságát egyes szerveknél és tevékenységfajtáknál külön-külön kell vizsgálni.

JEGYZETEK

1. Ch. Reith: British Police and the Democratic Ideal
Oxford University Press, London, 1943. 11-13, 259. o.
2. G. Marshall: Police Accountability Revisited
a "Policing and Politics" c. kötetben
Egyetértőleg idézi: P. Finnimore: What Should Be the
Relationship Between Policing and Politics in Contemporary
Society ?
The Police Journal, 1984/1. 9. o.
3. E. Bittner: The Police Charge
a "Police Behavior: A Sociological Perspective" c. kö-
tetben
Oxford University Press, New York, Oxford, 1980. 41. o.
4. Lásd: C.B. Klockars: The Idea of Police
SAGE Publications, Beverly Hills, 1985. 9-12. o.
5. L.T. Roach: Implementing Community Based Policing in the
London Metropolitan Police
a "Community Policing in the 1980's: Recent Advances in
Police Programs" c. kötetben.
Solicitor General Canada, Ottawa, 1987. 85. o.
6. Roach, i.m. 85-86. o.

7. Lásd: P. Birkinshaw: Grievances, Remedies and the State Sweet and Maxwell, London, 1985. 159-161. o.
8. Ezt a gondolatot fejti ki alaposan dokumentálva Geoffrey Marshall "Police and Government" c. munkájában /Methuen and Co. Ltd. London, 1965./. Álláspontja a történeti tények megítélésében nem változott, a rendőri függetlenség követelményét azonban újabb munkáiban praktikus megfontolásokból elfogadja. Lásd pl.: következő jegyzet.
9. G. Marshall: The Police: Independence and Accountability a "The Changing Constitution" c. kötetben Clarendon Press, Oxford, 1985. 251-252. o.
10. Magyar államigazgatási jog - általános rész BM Könyvkiadó, Budapest, 1984. 59. o.
11. Szamel Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében Állam és Igazgatás, 1985/9. 962. o.
12. Nyiri Sándor: A bűnüldöző, az ügyészi és az igazságszolgáltatási szervek alkotmányos kapcsolatai Belügyi Szemle, 1985/1. 8-9. o.
13. Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1957. 26. o.
14. Baraczka Róbertné: A hatósági jogalkalmazás helye, szerepe és módjai a közbiztonság védelmében Belügyi Szemle, 1981/4. 36-39. o.
15. Vass Kálmán: Törvényesség - büntetőpolitika - bűnüldözés Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok 23. kötet Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986. 393. o.
16. C.E.S. Franks: Parliament and Security Matters Canadian Government Publishing Centre, Hull, 1980. 29-39.o.
17. Franks, i.m. 37. o.
18. G. Marshall: Constitutional Conventions, 72. o.
19. G. Drewry: The House of Commons and the Security Services Public Law, 1984/ősz, 370-376. o.
20. R.G. Fox: The Salisbury Affair: Special Branches, Security and Subversion Monash University Law Review, 1979/4. 259. o.
21. Lásd: 30. o.

22. Lásd: L.J. Edwards: Ministerial Responsibility for National Security
Canadian Government Publishing Centre, Hull, 1980. 93. o.
23. A. Goldsmith: Political Policing in Canada: The Report of the McDonald Commission and the Security Intelligence Services Act 1984.
Public Law, 1985/tavaszi 41-42. o.
A bizottság jelentése nyomán intézkedéseket tettek a felelősségi viszonyok tisztázására, ennek érdekében le-
választották a rendőrségről az állambiztonsági szolgálá-
tot.
24. Lásd: Verebélyi Imre: A belügyi igazgatás reformja
Belügyi Szemle, 1989/5. 3. o.
25. H. Finer: English Local Government /2. kiadás/
Methuen and Co. Ltd. London, 1945. 367. o.
26. I. Jennings: Principles of Local Government Law
/4. kiadás/
University of London Press, London, 1960.
27. H. Romander: A svéd rendőrségi reform
fordítás a Revue internationale de criminologie et de
police technique 1986/4. számából
Rendőrtisztviselői Főiskola F.1886.
28. BM Sajtóosztály 87. sz. tájékoztató, 1981. 90. o.
29. Rudas György: The Changing Role, Responsibilities and
Activities of the Police in a developed Society
International Review of Criminal Policy, No. 33.
United Nations, 1977. 14. o.
30. R. Billingham: A rendőrségi INPOL-rendszer a Német
Szövetségi Köztársaságban
Belügyi Szemle Tájékoztatója, 28. sz. 1979. 25-32. o.
31. Vass Kálmán, i.m. 399. o.
32. Nyerges Lajos: Tájékoztatás, propaganda, bűnmegelőzés
Belügyi Szemle, 1984/4. 17. o. /eredeti kiemelés/
33. Lőrincz Lajos: Modernizáció és reform a közigazgatásban
Jogtudományi Közlöny, 1986/5. 208. o.
34. Verebélyi Imre: i.m. 14. o.
35. Szamel Lajos: A belügyi szervek munkája társadalmosítá-
sának főbb elvi kérdései
Belügyi Szemle, 1963/9. 9. o.

36. Lásd pl.: Bihari Ottó: A tanácsok bizottságai
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1958. 47. o.
Beér János: A tanácsi szervek és a rendőrség közötti
kapcsolatokról
Belügyi Szemle, 1964/8. 14. o.
37. Bajáki, i.m. /eredeti kiemelés/
38. Fonyó Gyula: A községi igazgatás
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970. 149-150.o.
39. Lásd erről: Szikinger István - Mackó Mária: Az állam- és
közbiztonság fogalma, fenntartásának és szilárdításának
főbb feltételei
Belügyi Szemle, 1979/8. 45-58. o.
Szikinger István: Rendőrség és politika 8-9. o.
40. Lényegében erre a következtetésre jutott Szamel Lajos is:
A belügyi szervek társadalmasításának főbb elvi kérdései
11-12. o.
41. Lásd: T. Parsons: The Law and Social Control
a "Law and Society" c. kötetben
The Free Press of Glencoe, New York, 1962. 61. o.
42. Tomcsányi, i.m. 19. o.
43. Lásd pl.: Rácz Attila: Az igazságszolgáltatási szervezet
egysége és differenciálódása
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1972. 141-160. o.
A szabálysértési jogterület
Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1986.
A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti meg-
alapozása
MTA Államtudományi Kutatások Programirodája
Budapest, 1987.
44. Bittó Márta: A közigazgatási büntetőjog kialakulása
Állam- és Jogtudomány XXV/2. 1982. 248. o.
45. A. Barth: Law Enforcement versus the Law
Collier Books, New York, 1961. 53. o.
Lásd még: A. Reiss - D. Bordua: Environment and Organi-
zation: A Perspective on the Police
a "The Police: Six Sociological Essays" c. kötetben
John Wiley and Sons, New York, 1976. 33-34. o.
46. Lásd: J. Goldstein: Police Discretion Not to Invoke the
Criminal Process: Low-Visibility Decisions in the
Administration of Justice
The Yale Law Journal, 1960/4. 580-581. o.
47. Biró Endre: Az indokolatlan őrizetről
Belügyi Szemle, 1986/4. 75. o.

48. Szikinger István: Az alkotmányjog és a rendőrhatalom kényszerintézkedések
Belügyi Szemle 1986/7. 25-26. o.
49. Lásd: T.K. Moran: Judicial-Administrative Control of Police Discretion
Journal of Police Science and Administration
1976/4. 416. o.
50. Ezt javasolja Sanford H. Kadish, aki igen szkeptikus a szelekció ellenőrzésének lehetőségeit illetően
Legal Norm and Discretion in the Police and Sentencing Processes
Harvard Law Review, 1961-62/5. 914-915. o.
51. Lásd: Goldstein, i.m.
W.R. LaFave: The Police and Nonenforcement of the Law II.
Wisconsin Law Review, 1962/2. 179-239. o.
52. Földvári József: Kriminálpolitika
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 188. o.
53. Korinek László: Szelekció a rendőrségi munkában
Belügyi Szemle Tájékoztatója, 39. sz. 1983. 33. o.
54. Bárd Károly: Legalitás és bűnüldözés
Jogtudományi Közlöny, 1986/9. 409. o.
55. R. v. Sang, The Law Reports, Appeal Cases, 1980. 436. o.
56. /1934/ All. E.R. 380.
57. Lásd: J.L. Lambert: Police Powers and Accountability
Croom Helm, London, 1986. 35-36. o.
58. 468. U.S. 897 /1984/ Ismerteti és elemzi: F.N. Baldwin:
Due Process and the Exclusionary Rule: Integrity and Justification
University of Florida Law Review, 1987/2. 506-550. o.
59. 86 S.Ct. 1602 /1966/.
60. Az eset és az eljárás leírására lásd: L. Baker:
Miranda: Crime, Law and Politics
Atheneum, New York, 1983 3-25. o.
61. Ezek szerint "a vád nem hivatkozhat fogságban való kihallgatáson tett kijelentésekre - akár terhelők azok a vádlott számára, akár kedvezők -, hacsak nem bizonyítja, hogy az önvád tilalmát kellően biztosító garanciákat nyújtottak a terheltnek. Fogságban történő kihallgatásnak tekintünk minden olyan kikérdezést, amelyet a bűnüldöző szervek tagjai kezdeményeznek azt követően, hogy valakit őrizetbe vettek, avagy más egyértelmű módon megfosztottak cselekvési sza-

badságától. Eljárási garanciaként - hacsak egyéb kielégítő módon nem biztosítják a terhelt hallgatáshoz való jogának közlését és gyakorlásának folyamatos lehetőségét - a következőket kell alkalmazni: Bármiféle kérdezősködés előtt figyelmeztetni kell az egyént, hogy joga van hallgatni, kijelentéseit pedig ellene is bizonyítékként lehet felhasználni. Fel kell hívni a figyelmét arra, hogy joga van meghatalmazott vagy kirendelt védő jelenlétét igényelni. A terhelt lemondhat ezen jogainak gyakorlásáról, a lemondásnak azonban önkéntesnek és tudatosnak kell lennie. Ha a későbbiekben bármikor, bármilyen módon mégis jelzi, hogy védő jelenlétét óhajtja, a kihallgatást le kell állítani. Ugyancsak tilos a kihallgatást folytatni, ha a személy egyedül van és bármiféleképpen kifejezésre juttatja: nem akarja, hogy kihallgassák. Az a tény, hogy az illető néhány kérdésre válaszolt vagy önként kijelentéseket tett, nem fosztja meg őt attól a jogától, hogy a további kérdésekre megtagadja a választ mindaddig, amíg az ügyvédjével való megbeszélés után hozzá nem járul kihallgatása folytatásához.
384 U.S. 444.,445. /1966/

62. J.D. Grano: Miranda's Constitutional Difficulties: A Reply to Professor Schulhofer
The University of Chicago Law Review, 1988/1. 174-189. o.
63. Lásd: Harlan, Stewart és White bírók ellenvéleménye
384. U.S. 504-543 /1966/
S.J. Markman: Miranda v. Arizona: A Historical Perspective
American Criminal Law Review, 1986/2. 226-231. o.
64. P.W. Lewis - H.E. Allen: "Participating Miranda" - An Attempt to Subvert Certain Constitutional Safeguards
Crime and Delinquency 1977/1. 75-80. o.
65. H.E. Pepinsky: A Theory of Police Reaction to Miranda v. Arizona
Crime and Delinquency, 1970/4. 386. o.
66. G.M. Caplan: Questioning Miranda
Vanderbilt Law Review, 1985/6. 1417-1476. o.
67. S.J. Schulhofer: Reconsidering Miranda
The University of Chicago Law Review, 1987/2. 456. o.
68. S. Walker: Sense and Nonsense About Crime
Brooks and Cole Publ. Co. Monterey, California, 1985.
102. o.
69. W. Pakter: Exclusionary Rules in France, Germany, and Italy
Hastings International and Comparative Law Review
1985/1. 1-57. o.

70. G.E. Mitchell: The Supreme Court of Canada on the Exclusion of Evidence in Criminal Cases Under Section 24 of the Charter
The Criminal Law Quarterly 1988/2. 165-177. o.
D.M. Paciocco: The Development of Miranda-like Doctrines Under the Charter
Ottawa Law Review, 1987/1. 49-70. o.
71. Lásd: L.M. Karnyejeva - Kertész Imre: A bizonyítékok forrásai a szovjet és a magyar büntetőeljárás jogban
Juridiceszkaja Literatura - Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Moszkva - Budapest, 1985. 38.,51.,62. o.
72. Lásd: Gödöny József - Kertész Imre - Király Tibor: Az emberi- állampolgári jogok garanciái a magyar büntető eljárásban
Jogtudományi Közlöny, 1979/6. 319-320. o.
73. Lásd pl.: G.J. Dear: Law and Order - The Way Ahead
The Police Journal 1980/1. 66. o.
74. Erre a következtetésre jut a hallgatás jogával kapcsolatban Bócz Endre
Jog-e a "hallgatás joga"?
Belügyi Szemle, 1988/11. 65-71. o.
75. Ügyészségi Közlöny, 1983/12. 56. sz. iránymutatás,
Ügyészségi Közlöny, 1963/6. 78. sz. iránymutatás
idézi: Szeder Gyula: A terhelt érdeke és a "hallgatás joga"
Belügyi Szemle, 1988/7. 37. o.
76. Bodor Endre: Inkább "beszéljen" a terhelt
Belügyi Szemle, 1988/7. 71. o.
77. Tóth Mihály: A hallgatás joga, a beismerés értéke
Belügyi Szemle, 1987/6. 18. o.
78. Bócz, i.m. 69. o.
79. Az 1984-es angol törvény a rendőrségről és a büntetőeljárás bizonyítékokról például igen jelentősen kiszélesítette az előzetesen kibocsátott felhatalmazás /Warrant/ nélkül végrehajtható kényszerintézkedések körét.
Lásd: Lambert, i.m. 92 - 155. o.
A Habeas Corpus esetében a jogtalanul fogva tartott személynek elvileg joga van e garanciát igénybe venni, csak-hogy éppen a jogellenes fogság idején van legkevésbé lehetősége arra, hogy ügyvédjével vagy mással érintkezzen. Így a Habeas Corpus legfeljebb elvi fenyegetés a jogellenes rendőri fogvatartással szemben, de nem a gyakorlatban általánosan alkalmazott jogvédelmi eszköz.
R.J. Sharpe: The Law of Habeas Corpus
Clarendon Press, Oxford, 1976. 129-130. o.

80. Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m. 571. o.
81. /1968/ 1. All. E. R. 763-777.
82. Lásd: R. Clayton - H. Tomlinson: Civil Actions Against the Police
Sweet and Maxwell, London, 1987. 6-15. o.
83. C. McCoy: Lawsuits Against Police - What Impact Do They Really Have ?
Criminal Law Bulletin, 1984/1. 49-56. o.
84. Lásd: Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m. 620-623. o.
85. Lásd: R. Clark: Bűnözés Amerikában
Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1972. 177-183. o.
86. D. Clarc: The Citizen and the Administration in France - The Conseil D'Etat versus Ombudsman Debate Revisited
Public Administration, 1984/2. 164. o.
87. U. Lundvik: The Public as Overseer of Police Activities; Some Recent Trends in Sweden
The Ombudsman Journal, 1986/5. 47-53. o.
88. J.F. Rang: Procedures for Handling Police Complaints in Holland
The Ombudsman Journal, 1986/5. 75-79. o.
89. F. Stacey: Ombudsmen Compared
Clarendon Press, Oxford, 1978. 71-72. o.
90. Council of Europe: Proceedings of the Round Table with European Ombudsmen /Madrid, 5-6 June, 1985/
Council of Europe, Directorate of Human Rights, Strasbourg, 1987. 131-132. o.
91. Ez természetesen azzal is összefügg, hogy a rendőrséget nem sorolják az államigazgatás intézményrendszerébe. Kiterjed viszont az ombudsman jogköre a Belügyminisztérium elleni panaszok kivizsgálására / The Parliamentary Commissioner Act 1967 /
92. J. Hatchard: The Institution of the Ombudsman in Africa with Special Reference to Zimbabwe
The Ombudsman Journal, 1986/5. 21-23. o.
J.E. Richardson: The Australian Commonwealth Ombudsman: State of the Institution
The Ombudsman Journal, 1984-85/4. 115-135. o.
Stacey, i.m. 71. o.
93. C.T. Reid: The Ombudsman's Cousin: The Procuracy in Socialist States
Public Law, 1986/nyár 311-326. o.

94. Az összehasonlításra lásd: Holló András: A közigazgatás ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989. 32-33. o.
95. Zalán Kornél szerint: " A liberális politikai és jogi szemlélettől eltérően a szocialista állam és a népi demokrácia a törvényesség értelmezésénél nem az egyéni jogokból, hanem a tárgyi jogrendből indul ki. Ehhez képest a Szovjetunió alkotmányjoga az államügyészség fejét, a legfőbb államügyészt tekinti a szocialista törvényesség legfőbb őrének és biztosítékának." Ebben a megközelítésben tehát az alanyi jogok relatív önállóságukat is elvesztik az állami akarattal szemben, érvényesülésük annak rendelődik alá. "Látnivaló tehát, hogy az újabb jogi felfogás a tárgyi jogrend megóvását állítja előtérbe és ezen keresztül intézményesen, erőteljesen és hatékonyan biztosítja az egyéni jogok védelmét is"
Bucsu a Közigazgatási Biróságtól
Állam és Közigazgatás, 1949/7-8. 237-238. o.
96. Lásd: 143. o.
97. Lásd: Holló, i.m. 37-83. o.
98. Lásd: Holló, i.m. 196. o.
99. Bayley a rendőrség ellenőrzésének következő főbb típusait különbözteti meg: Külső-kizárólagos /tehát a rendőrség ellenőrzésére specializálódott/, ezen belül: intézményesített vagy ad hoc, egyszerű vagy komplex, politikai vagy bürokratikus, hatósági vagy tanácsadó jellegű; Külső - nem kizárólagos: bíróság, ügyészség, törvényhozás, politikai pártok, tömegkommunikációs eszközök, ombudsmanok; Belső-kifejezett /tehát egyértelműen ellenőrzési rendeltetésű/: a hierarchikus felügyelet, a fegyelmi felelősség intézményei, a rendfokozatokhoz kapcsolódó felelősség, továbbá a szocializáció; Belső- nem kifejezett: az egyesületek és szövetségek, a hivatás iránti elkötelezettség, a jutalmazási feltételek, valamint a közösséghez való viszony. Természetesen mindegyik típuson belül számos intézményfajta helyezkedik el.
Patterns of Policing, 170. o.
100. M. Maguire - C. Corbett: Patterns and Profiles of Complaints Against the Police
A rendőrségi kutatásokról rendezett oxfordi konferencián elhangzott előadás anyaga /Queen's College, 1988. ápr. 11-13./ Megjelenés alatt a "Coming to Terms with Policing" c. kötetben /Routledge/
101. Maguire-Corbett, i.m.

102. D. Brown: The Police Complaints Procedure - A Survey of Complainants' Views
Home Office Research Study, No. 93.
Her Majesty's Stationery Office, London, 1987. 21,24. o.
103. Brown, i.m. 34. o.
104. Az adatokat közli: Clayton - Tomlinson, i.m. 11. o.
105. Lambert, i.m. 75-85. o.
106. B. Loveday: Developments in Police Complaints Procedure: Britain and North America
Birmingham Polytechnic, 1987. 3-5. o.
107. D. Brown: Civilian Review of Complaints Against the Police: a Summary of the United States Literature
a "Policing Today" c. kötetben
Her Majesty's Stationery Office, London, 1985. 149-150. o.
108. Coppar v. Rizzo; Goode v. Tate, 1973.
ismerteti: Leveday, i.m. 14. o.
109. Brown, i.m. 152. o.
110. Loveday, i.m. 14-15. o.
111. Loveday, i.m. 30-33. o.
112. Loveday, i.m. 18-23. o.
113. Loveday, i.m. 33-37. o.
C.E. Lewis - S.B. Linden - J. Keene: Public Complaints Against Police in Metropolitan Toronto - The History and Operation of the Office of the Public Complaints Commissioner
The Criminal Law Quarterly, 1986/1. 115-144. o.
114. Lewis - Linden - Keene, i.m. 139. o.
115. Lásd pl.: R. Marshall: Complaints Against the Police /A Discussion Paper for the Meeting of Commonwealth Law Ministers, Colombo, Sri Lanka, 14-18 February, 1983./
Commonwealth Secretariat, London, 1983. 438-451. o.
116. Párbeszéd Ambrus Lajos R. őrnagy elvtárssal, a Belügyminisztérium panaszügyi munkájáról
Belügyi Szemle, 1984/3. 59-60. o. /az én kiemelésem - Sz.I./
117. i.m. 60-61. o.
118. R. Goldman - S. Puro: Decertification of Police: An Alternative to Traditional Remedies for Police Misconduct
Hastings Constitutional Law Quarterly, 1987/ősz, 45-80. o.

119. Lásd: S.C. Lushing: Comparative Criminal Justice - Search and Seizure, Interrogation, and Identification of Suspects in India: A Research Note
Journal of Criminal Justice, 1982/3. 241. o.
120. The Police, Public Order and the State 62-67. o.
121. Lásd pl.: Ch. Whelan: Military Intervention in Democratic Societies: The Role of Law
a "Military Intervention in Democratic Societies" c.
kötetben
Croom Helm Ltd. London, 1985. 264-293. o.
R. Mark: Policing a Perplexed Society
Allen and Unwin Ltd. London, 1977. 25-30. o.
122. R.B. Hohnsbeen: Fourth Amendment and Posse Comitatus Act Restrictions on Military Involvement in Civil Law Enforcement
The George Washington Law Review 1986/2-3. 406. o.
123. Lásd: az osztrák alkotmány 79. cikkének /2/ bekezdése és az NSZK alaptörvénye 87/A cikkének /4/ bekezdése
124. 1976. évi I. tv. 16.§ /2/ bek. e. pont

V. Fejezet

A jogi szabályozás lehetőségei, különös tekintettel
az állampolgári alapjogokra

A társadalmi rend és az államszervezet fontosabb rendőri aspektusainak áttekintése után az alkotmányjog rendszerének harmadik nagy területét: az állampolgárok és az államszervezet viszonyát kell szemügyre vennünk. Ennek keretében óhatatlanul felszínre kerülnek a rendőri működés jogi szabályozásának olyan alapkérdései, mint például a diszkréció. Logikus tehát, hogy itt tárgyaljuk a jogi normák és a rendőrség tevékenységének általánosabb összefüggéseit is. Hangsúlyozom azonban, hogy a megfelelő jogi rendezésnek nem csupán az állampolgári jogok érvényesülése, hanem a társadalmi rend és az állami berendezkedés szempontjából is nagy jelentősége van.

Kérdés persze, hogy a jog alkalmas-e egyáltalán a rendőri működés keretek közé szorítására. Más szóval: megengedhető-e a rendőri beavatkozás olyan életviszonyokba, amelyek semmilyen vonatkozásban nem jogsértőek.

Az egyik lehetséges választ már Hegel megfogalmazta: "... a büntetteken kívül az önkénynek, amely meg van engedve magukban jogos cselekedetekben és a tulajdon magánhasználatában, külső vonatkozásai is vannak más egyes emberekre, valamint egyéb, egy közös cél megvalósítására alakult nyilvános intézetekre. Ezen általános szempont által magáncselekedetek esetlegességgé lesznek, amely kilép hatalmam köréből, s a többieknek kárára lehet vagy van és jogtalansághoz vezethet vagy vezet

ellenük." A jogellenességnek ez a lehetősége alapozza meg Hegelnél a rendőri büntető igazságszolgáltatást. A jogalkotás azonban szerinte nem alkalmas a beavatkozás lehetséges körének rögzítésére, mert "... nincs határ magánvalósága szerint a tekintetben, hogy mi káros vagy nem káros, a büntetetre nézve is, mi gyanus vagy nem gyanus, mit kell megtiltani vagy mire kell felügyelni, vagy mit kell megkimélni a tilalmaktól, felügyelettől és gyanutól, tudakozódástól és számadástól. A közelebbi meghatározásokat megadják a szokások, a fennálló alkotmány szelleme, a mindenkori állapot, a pillanatnyi veszély stb."

Eszerint tehát nincs más választás: a rendőrség mindenkori belátására kell bízni a veszély fennállásának megállapítását. Hegel tökéletesen tisztában van tételének potenciális következményeivel is: " Az esetlegesség és önkényes személyiség e mozzanatai miatt a rendőrség valami gyűlöletes vonást kap. Nagyon művelt reflexió mellett azt az irányt veheti, hogy minden lehető a maga körébe von: mert mindenben található egy vonatkozás, amelynél fogva valami ártalmassá válhatna. Ebben a rendőrség nagyon pedánsan tud eljárni és megzavarhatja az egyének mindennapi életét. De bármilyen bajos állapot is ez, objektív határvonal nem vonható itt."¹

A nagy német filozófus szavait azért idéztem ilyen bő terjedelemben, mert klasszikus módon fejtette ki a rendőri "szabad belátás" elméleti alapjait. A diszkrecionális jogositványok megadásának hívei azóta sem tettek hozzá sok újat a hegeli gondolatokhoz.

Jóval szigorubb követelményeket támaszt Beccaria a rend-

őrséggel szemben: "...ha ez a közintézmény közkézen forgó törvénykönyvekbe nem foglalt önkényes szabályok szerint járna el, megnyilna az ut a zsarnokság előtt, amely mindig a politikai szabadság határmezsgyéjén ólálkodik. Ez alól az általános igazság alól nem találok semmi kivételt; minden polgárnak tudnia kell ugyanis, mikor bűnös és mikor ártatlan."² Rendkívül tanulmányos és elgondolkodtató az is, amit Beccaria a kérdés hatalmi aspektusáról ír: "Miként a természet állandó és rendkívül egyszerű törvényei sem akadályozzák meg, hogy a bolygók mozgásában zavarok ne álljanak elő, ugy a gyönyör és a fájdalom végtelen és ellentétes vonzóerői közepette az emberi törvények sem képesek megakadályozni minden zavart vagy rendetlenséget. Márpedig ez a korlátolt emberek ábrándképe, ha egyszer kezükbe kerítik a hatalmat. Ha sokféle közömbös cselekvést megtiltunk az embereknek, ez nem egyértelmű azzal, hogy megelőzzük a belőlük származható bűncselekményeket, inkább azt jelenti, hogy újabb bűncselekményeket hozunk létre, hogy önkényesen szabjuk meg az erénynek és a bűnnek azokat a fogalmait, amelyeket öröknek és változatlanoknak hirdetnek. Hová is jutnánk, ha megtiltanák nekünk mindazt, ami bűncselekmény elkövetésére birhat bennünket ? Az embereket még érzékszerveik használatától is meg kellene fosztani !"³

Beccaria és Hegel idézett nézeteinek csatája végigvonul az alkotmányosság történetén. Mivel a gyakorlatban inkább a hegeli konstrukció honosodott meg /viszonylag erős büntetőjogi garanciák mellett meglehetősen "laza" rendőri jog/, a probléma úgy fogalmazható meg, hogy összefér-e a rendőri diszkréció az alkotmányosság elemi követelményeivel.

A magyar jogirodalomban tulnyomónak mondható az a nézet, amely tág teret enged a rendőrségnek.

Kmety Károly például a veszélyek forrásainak sokféleségével indokolja a jogellenesség rendőri statuálásának szükségességét, mind normative, mind pedig egyedi esetekre vonatkozóan. Magától értetődő követelménynek tekinti, hogy a biztonsági rendészet szemmel tartsa azokat az egyéneket, de azon csoportokat és néprétegeket is, amelyeknél a jogellenes akarat feltételezhető⁴.

Concha Győző a közrend fenntartásában való közreműködést tekinti a rendőrség feladatának. Meghatározása szerint a közrend "embereknek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, de amely működés a jogi és természeti határok között, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad!"⁵ Kézenfekvő volna ezen belül a jogrend keretei közé szorítani a rendőri működést - amit Concha meg is kísérel⁶-, de végül kénytelen elismerni, hogy a beavatkozás feltételeinek meghatározásával a rendőrség "önálló hatalommá válik, amely a közrendnek a jog által nem szabályozott tényezőit, erőit irányítja, a közrendnek a jogrenden túl fekvő terére lép."⁷ A törvény ugyanis merevségénél fogva nem képes arra, hogy a közrend változó előfeltételeit szabályozza, szükség van egy mozgékony, változni képes akaratra, amely képes váratlan helyzeteket értékelni, sőt "hiányzó erkölcsi erőket, p.o. nemzeti érzület, jogérzet, szeméremérzet tekintetében pótolni." Ebből következően: "A rendőrség legsajátabb eszközei ... az állandó örködésben és az egyéni szabadságnak diszkrecionárius hatalommal való korlátozásában állanak."⁸

Concha nézetének pozitívuma, hogy felismerte a rendőri működés járulékos jellegét, közvetlen társadalmi szükségletkielégítésre való alkalmatlanságát. Ezzel együtt igaza van Szamel Lajosnak, aki szerint az ismertetett elmélet konzervatív, reakciós jellegű, az abszolutizmus korának állambölcseletét idézi. Az igazság az, hogy "igazolhatóan a rendőri szabad belátás teóriáját a liberális államra átvinni nem lehet."⁹

A későbbiek során az alkotmányossági értékeket képviselni kívánó szerzők finomították Concha szabad belátásra vonatkozó okfejtéseit. Tomcsányi szerint a diszkréció nem elengedhetetlen attribútuma, de rendszerinti velejárója a rendőri funkciónak.¹⁰ Tóth József viszont már úgy véli, hogy a diszkrécionárius elem a rendészetet nem determinálja, annak csak eventuais tényezője, amely azonban - teszi hozzá - "fölöttébb fontos".¹¹ Hasonló álláspontot foglalt el a szabad belátás egyetlen hazai monográfusa, Szontagh Vilmos, szintén elutasítva a szabad belátásnak a rendészet differentia specifica-jaként való felfogását, de egyben megállapítva, hogy ott kerül leggyakrabban alkalmazásra.¹²

Magyary Zoltán kétségekívül közigazgatástudományunk kiemelkedő alakja. Tevékenységének az eredményességre összpontosítása azonban nézetem szerint ott is elfordította a jogállamiság értékeitől, ahol az megengedhetetlen: a rendészet területén.¹³ Magyary abból indult ki, hogy a rendészetnek a liberális államban szűkre szabott hatóköre az egyéni szabadság magas fokával függ össze. A XX. században azonban - szerinte - ez a szabadság megszűnt, az emberek számos irányban tervszerű vezetésre szorulnak. Ezt leginkább a korporatív szervezés biztosíthatja, mi-

vel pedig Magyarország megrekedt a XIX. század parlamentarizmusánál, az annak logikáját követő rendészet kénytelen pótolni a korporációt, gyakorlatilag eredmény nélkül.¹⁴

A jogi szabályozás kiterjedése - állapítja meg Magyary - eltérő a közigazgatás különböző területein. Két végletként a pénzügyi közigazgatást és a rendészetet említi. Az előbbi viszonyok részletes és magas szintű szabályozását a következővel indokolja: "Az emberek a zsebükre rendkívül érzékenyek. Közterheket viselni hajlandók, de csak akkor, ha más ugyanugy teszi. Viszont a rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni és azok mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szoritkozni."¹⁵

Rácz Attila - noha észleli a szabályozási különbségek mögött megbuvó társadalmi érdekek eltérését, lényegében elfogadja Magyary tételét. Példaképpen a rendőri igazoltatást hozza fel arra, hogy valamennyi jogilag releváns tényező nem határozható meg a jogszabályban.¹⁶

A magam részéről nem tartom meggyőzőnek ezt az érvelést. Elméletileg ugyanis a rendőri igazoltatás minden aspektusa pontosan szabályozható. Az már természetesen kevésbé jelölhető meg ilyen precízen, hogy kik hozhatók összefüggésbe valamiféle rendőri céllal. Csakhogy elvileg az állam vagyonszerzési törekvése sem pontosan meghatározott területre irányul, hanem mindenre, amiből pénzt lehet kivenni.¹⁷ Bizonyítja ezt a jelenlegi pénzügyi-adójogi szabályozás olyan dinamizmusa, amely

már-már minden regulatív funkciójától megfosztja azt. A korlátozások tehát nem a szabályozás tárgyának objektív sajátosságaira vezethetők vissza, egyszerűen a politikai- és jogfejlődés szoritotta mai keretei közé a pénzügyi igazgatást. Következésképpen a rendészet jogi alapjainak körülírása semmiképpen nem a veszélyesség formába öntését jelenti, az ugyanis valóban lehetetlen. A társadalmi tapasztalatok bőségesen elegendőek viszont ahhoz, hogy a rendőrileg kezelhető magatartásokat a fellépés módjával együtt a jog behatárolja. Tudomásul kell venni, hogy vannak olyan társadalomra veszélyes magatartások, amelyeknek nemhogy az alakítására, de még érdemi ellenőrzésére is alkalmatlanok a rendészeti módszerek. Ma már köztudomásu, hogy a magyar társadalomra óriási károkat keletkeztető döntések abban a politikai szférában születtek, amelyre a rendőri működésnek nyilvánvalóan nem volt hatóköre. Ezzel szemben - nézetem szerint - nem keletkezik helyrehozhatatlan kár, ha esetleg olyan jelenségek, mint az autóstop, szankcionálatlanok maradnak mindaddig, amíg a jogalkotó állást nem foglal a kérdésben.

Az elmondottakból következően álláspontom szerint nem a viszonyok objektív természetéből, hanem az állami beavatkozás lehetőségeiből kell kiindulni. Kétségtelen, hogy egyfelől a közigazgatás társadalmi szerepének és politikai jelentőségének növekedésével számolhatunk.¹⁸ E felismerésből azonban egyáltalán nem következik, hogy a tendencia a társadalom irányításának minden szférájában egyformán érvényesül, az pedig még kevésbé, hogy a jogi szabályozásnak ne kellene az igazgatási szervek cselekvése elé korlátokat állítani a társadalom és az

egyén védelme érdekében.¹⁹ Abban is egyetértés van, hogy a növekvő állami szerepkört össze kell egyeztetni az alapvető állampolgári jogok szintén növekvő érvényesítési lehetőségeivel. A két tétel összevetéséből szükségszerűen folyik az alanyi jogokat érintő beavatkozás kereteinek lehető legprecízebb kialakítása. Csak a döntések minél konkrétabb jogi meghatározása biztosíthatja - ha nem is maradéktalanul - a hatósági ügyintézés pártatlanságát.²⁰ Az alapjogok alkotmányos garantálása és az érvényesülésüket közvetlenül befolyásoló közigazgatási szervek szabad belátása tehát fordítottan arányos ! Ebből logikusan következik, hogy a hatósági aktusok részletes megalapozást igényelnek, e területen a tulszabályozás jelenti a kisebbik veszélyt.²¹

Nyilvánvaló tehát, hogy a rendőri eljárást kellene a legpontosabban behatárolni a jog eszközeivel, hiszen az szinte kivétel nélkül minden esetben alapvető állampolgári jogokat érint !²²

Ezzel szemben éppen ezen a területen találjuk a legkötetlenebb beavatkozási lehetőségeket. Marx a "brumaire 18-"ában rámutat arra, hogy a deklarált szabadságjogok korlátozása igen gyakran a "közbiztonság" érdekében történik.²³ Nem véletlen az sem, hogy a liberális-demokratikus jogállam-eszmét pontosan a rendőr-állam koncepciójával állítják szembe. Természetesen a "rendőr" szó ebben az összefüggésben nem a mai értelemben vett fegyveres testületre utal, mégsem tartom véletlennek, hogy éppen a rendőrség "örökölte" a társadalmat minden vonatkozásában vezérelni szándékozó hatalomra utaló elnevezést. Más szóval: álláspontom szerint a "rendőrállam" - "rendészet" - "rendőrség"

fejlődési vonalban egyfajta megszüntetve megőrzés érvényesül, méghozzá antidemokratikus tartalommal. Ha ugyanis abból indulunk ki, hogy a "nyers hatalmi törekvésekkel vagy a hatalom előjogainak spontán felhasználásával szemben a jog uralmát, a konfliktusok kezelésében a jog prioritását testesíti meg a jogállam"²⁴, akkor igencsak aggasztónak kell tekintenünk Egyed István - szerintem ma is érvényes - megállapítását: "Habár a jogállam gondolatának előtérbe lépése együtt járt a közigazgatás cselekvésének jogi korlátok közé szorításával, ez a törekvés mégis a rendészet területén tudott legkevésbé érvényesülni."²⁵

Tételelem tehát a következő: A jogállamiság kiépítése semmiképpen nem szűkíthető le a rendészeti jog és a rendőrség szervezetének reformjára. Ugyanakkor a rendőrség jogállásának szabályozása alapvető elem és megbízható indikátor az alkotmányos hatalomgyakorlás megteremtésében.

1. A rendőrségi generálklauzula

Tárgyunk szempontjából alapkérdés a rendőrség felhatalmazásának jellege és kiterjedése. Ezért nem kerülhetjük meg a rendőrségi /rendészeti/ generálklauzula problémáját, amely - mint látni fogjuk - lényegében a rendészet egészének elvi megítélését magában foglalja.

A fogalmak meglehetősen nagy zürzavara miatt előrebocsátom: a rendészet és a generálklauzula annyiban szinonim kifejezések, amennyiben a generálklauzula szabályozza a rendészeti

jogot, még ha csak szubszidiáriusan is. A klauzulának ugyanis éppen az a lényege, hogy az absztrakciót tételes joggá emeli, a rendőrségnek működési keretül magát a fogalmat adja, legalábbis speciális felhatalmazás híján. Maga a generálklauzula a német jogfejlődés terméke, ezért mindenekelőtt ezt a jogfejlődést és a hozzá kapcsolódó jogtudományt kell szemügyre vennünk.

A generálklauzula tehát lényegében a rendészetet jelenti. Tekintettel azonban arra, hogy a német "Polizei" szó több jelentést hordoz, a fogalmat pontosítani kell. Megkülönböztetik a materiális és formális rendészetfogalmat. Az előbbi a közrendet és közbiztonságot fenyegető veszélyek elhárításának feladatát, funkcióját jelenti. A formális rendészet-fogalomba a rendőrség szervezetét sorolják, más nézetek szerint azonban a rendészeti hatáskörök adják a rendészet formális fogalmát. Ismét mások azon belül is kiemelik a lényegesnek tartott ismerveket és azokat azonosítják a formális értelemben vett rendészettel. Laband például a szabadságkorlátozást, Seydel a kényszerhatalmat jelölte meg rendészetfogalomként.²⁶ Ebben a megvilágításban azt kell hangsúlyozni, hogy a generálklauzula a materiális rendészetfogalomhoz kapcsolódik, tehát a hatáskörök feloldását jelenti az általános feladatmeghatározásban.

Meg kell jegyezni továbbá, hogy a rendészet-fogalom alakulásának későbbi leírásai nem mindig adekvátak a történeti fejlődéssel.²⁷ Ezzel szemben a tudomány a XVIII. század végétől meglehetősen aktívan vett részt a szabályozás befolyásolásában.

Mérföldkőnek tekintik e fejlődésben a porosz Allgemeines

Landrecht megalkotását 1794-ben. A jogszabály 17. cime II. részének 10.§-a inkorporálta azt a fogalmat, amelyet Pütter nyomán Svarez munkált ki, és amely lényegileg azóta is meghatározza a rendészet és a generálklauzula tartalmát. Eszerint " A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye."²⁸

A definíciót természetesen nem mérhetjük a polgári alkotmányosság mércéjével. A maga korában egyértelműen előremutató volt, amennyiben a rendészet hatókörét a veszélyelhárításra szűkítette, megteremtve ezzel a "cselekvő" közigazgatástól elkülönített garanciarendszer kiépítésének lehetőségét. Progreszsziv jellegét az is bizonyítja, hogy a XIX. században Európa több államában, sőt Poroszországban is visszatérnek a "jóléti rendészet" felfogásához. Relative tehát még az is haladást jelentett, amikor a Porosz Közigazgatási Felsőbiróság egy 1882-es ítéletével felélesztette a generálklauzulát. A jogállamiság egyes elemeivel korlátozott általános felhatalmazás alapján működött a többi német állam rendőrsége is. A weimari alkotmány lehetővé tette volna a német rendőri jog egységesítését, ez azonban gyakorlatilag csak a fasizmus uralomra jutását követően történt meg. A nemzetiszocializmus korszakában ismét a jogi korlátok nélküli rendészet válik a "társadalomirányítás" alapvető eszközévé.²⁹ "...az egyesek szabadsága a Führer által a nemzet érdeke szerint "átalakított", így a rendészetnek feladata lesz minden individuális tevékenységet a népközösség érdekében e tekintetben kényszereszközökkel is irányítani, biz-

tosítani."³⁰ Talán nem meglepő, hogy a generálklauzula kiválóan alkalmas volt arra, hogy "jogilag megalapozza" az ilyen szemléleten nyugvó rendőri működést is.³¹

Az általános felhatalmazás ma is megtalálható a német államok többségének jogában /beleértve az NDK-t is !/. És hogy a klauzula milyen veszélyeket hordoz magában, arra példa a Szövetségi Bünyügi Hivatal vezetőjének kijelentése, hogy tudniillik a konkrét veszély helyett az absztrakt fenyegetettség elhárítása került a bünyügelőző munka előterébe /igaz, beavatkozási jog nélkül/, ami megnyitja a rendészeti fogalom társadalomformáló tartalommal való megtöltése előtt az utat.³² Aligha szorul bizonyításra, hogy a rendészeti fogalom ilyen felfogása még az ALR meghatározásához képest is visszalépés. De a nemzetiszocialista rendszethez képest is legfeljebb a társadalomirányítás alanyainak gondolkodásában kereshetünk demokratikus garanciát. Igaz, a jogállamiság egyes intézményei a korábbiaknál nagyobb eséllyel ellensúlyozhatják a szélsőséges törekvéseket, meg kell azonban jegyezni, hogy a nyugatnémet kontrollfórumok - beleértve a Szövetségi Alkotmánybíróságot - nemegyszer tettek engedményeket a törvényesség rovására a rendőri "hatékonyág" érdekében.³³

A kérdés jelentőségét fokozza, hogy a generálklauzula nem csupán egyedi döntések, hanem normatív aktusok kibocsátására is feljogosítja a rendőri szerveket. Nem érv a klauzula alkotmányossága mellett, hogy az említett törekvések ellenére ténylegesen a speciális szabályok gyarapodása miatt az általános felhatalmazáson alapuló működés lehetőségei szűkültek. Nyilvánvaló, hogy

a generálklauzula nem mennyiségi probléma. Igaza van Szamel Lajosnak, amikor azt írja, hogy "minden rés, amit az igazgatás joghoz kötöttségén nyitni engedünk, szinte korlátlanul tárgitható."³⁴ Joggal teszi hozzá Dezső Márta, hogy "ha jogszabály valamilyen életviszonyt egyáltalán nem szabályoz, és egy jogalkalmazó szerv alakítólag "belenyul" ebbe az életviszonyba, akkor az nem diszkréció, hanem közigazgatási önkény."³⁵

A közigazgatási bíráskodás szerepét kiemelkedő fontosságúnak kell tekinteni a rendőri szabad belátás és az általánosabb érdekeket kifejező, a jogszabályokban megfogalmazott állami akarat közelítése szempontjából. Mégsem tudom elfogadni a klauzula jogállami inkorporálásának lehengerlő érveként a bírói kontroll lehetőségét.³⁶ Amennyiben ugyanis a bíróság a jogszerűség kérdésében dönt - márpedig ezt teszi -, annyiban hatalma éppen ott ér véget, ahol a generálklauzulát kitöltő rendőri tevékenység érdemi ellenőrzése kezdődhetne. A probléma lényege éppen abban áll, hogy a rendőrség jogszerűen korlátozhatja az állampolgári jogok érvényesülését anélkül, hogy a törvény a korlátozás érdemi tartalmát és formáját kalkulálható módon megadná. A jogszerűség külső kereteinek bírói megvonása tehát fontos garancia, de a generálklauzula éppen formális jogszerűsége miatt vet fel alkotmányossági aggályokat, amelyek elosztatására a bírói kontroll a mondottak miatt nem alkalmas.

Wolzendorff szerint a rendészetet jogilag nem a közrend és közbiztonság védelme, de még csak nem is a kényszerhatalom különbözteti meg a közigazgatás egyéb feladataitól, mert az említett jegyek a rendészetten kívül is széles körben velejárói az igazgatásnak. Jogi jellegét tekintve éppen abban áll a

rendészet sajátossága, hogy - szemben a többi ágazattal - konstitutív módon határozza meg a tevékenysége által érintett jogokat.³⁷ Hasonlóan vélekedik Adolf Merkl is, aki szintén tagadja a rendészet különállását egy egységes elvi alapokra építő jogrendszeren belül. A rendészet lényege az, hogy nem a létező jogintézményekből absztrahált fogalom - vallja -, hanem éppen a fogalomhoz igazítják a jogintézményeket. Márpedig a rendészet-fogalom közismerten a rendőrállam korának terméke. Továbbélése a jogállam időszakában így a rendőrállamiság konzerválását jelenti, amihez megpróbálják hozzáigazítani az új hatalomgyakorlási kereteket, de ez éppen a gyökéresen eltérő elvi alapok miatt reménytelen.³⁸

A rendészetfogalom meglepő stabilitása a legkülönbözőbb alkotmányos strukturákban igazolni látszik Otto Mayer mondását: " Az alkotmányjog elmulik, de a közigazgatási jog megmarad."³⁹

A mondottaknál fogva a jogszerűség külső határainak megvonása egyáltalán nem zárja ki, hogy a határokon belül ne maradhatnának rendőrállami rezervátumok, amelyek nem igazodnak az alkotmányosság általános szintjéhez. Mivel pedig a rendőri tevékenység alapvető állampolgári jogokat érint, a jogállamiság és a rendészetfogalom ellentmondásai nem kerülhetők meg a rendészeti jogon belül sem.

Több olyan elmélet született, amely megpróbált elfogadható jogi érveket konstruálni a generálklauzula és az állampolgári jogok összeegyeztetésére. A legjelentősebbek közé tartozik Otto Mayer teóriája, aki szerint a rendőrség általános

beavatkozási jogával szemben áll az állampolgároknak az az általános kötelessége, hogy tartózkodjanak a rendőrileg védett értékek megzavarásától. A rendőrség általános felhatalmazása az említett kötelességgel áll szemben. Így tehát nem az alkotmányos jogok korlátozását, megvonását jelenti a rendőri beavatkozás, hanem az említett kötelesség megszegése miatt alkalmazott szankciót.⁴⁰ Ez a felfogás azért is válhatott népszerűvé, mivel ilyen kötelesség valóban kimutatható történetileg. Csakhogy ez a kötelesség is visszavezethető az abszolút állam alattvalói hűségére !

Kétségtelen, hogy valamiféle engedelmisséget minden államilag szervezett társadalom elvár tagjaitól és ezen belül tehetők minőségi különbségek a feltétlen engedelmisségi kötelesség és a normakövető magatartást előíró jogállam által megkövetelt standard között.⁴¹ E distinctio következetes végiggondolása azonban szükségszerűen elvezet addig a tételig, hogy az alkotmányossággal csak a jogszabályok betartásának elvárása egyeztethető össze,⁴² nem pedig valami szétfolyó, lényegében a rendőri intézkedés által konkretizált kötelesség. Ebből következik, hogy a jog és kötelesség elvi egységének logikájából a jogállamnak mindkét oldal precíz meghatározására kell törekednie, nem pedig bármelyik oldal határozatlanságát a másik lazaságát megalapozó érvként felhasználni.⁴³

Az NSZK alaptörvénye jelentősen megszigorította az alapjogok korlátozásának feltételeit, amihez egyes nemzetközi szerződések újabb megszorításokat adtak.⁴⁴ Ezek az előírások ismét nyilvánvalóvá, sőt még feszítőbbé tették az alkotmányosság és a rendészeti jog közötti ellentmondást. Ennek feloldá-

!

sára Otto Mayer említett tétele már nem volt elegendő. De Nebinger "gondolati bravurja" sem, amellyel a szabadságjogokat az állami szervekre is kiterjesztette, megnövelve ezzel a rendészeti szervek mozgásterét.⁴⁵ Nyilvánvaló, hogy ennek elfogadása a jogállamiság alaptételét: az állampolgári szabadság javára korlátozott közhatalom elvét söpörte volna félre.

Az ellentmondás feloldására tett legsikeresebb kísérlet Günter Dürig nevéhez fűződik, aki Otto Mayer tanait továbbfejlesztve megalkotta a "bennrejlő megszorítások" koncepcióját. Ennek lényege, hogy nem a rendőri generálklauzulával állít szembe valamiféle általános kötelességet, hanem kijelenti, hogy az alapjogok katalógusán belül minden egyes jogban értelemszerűen benne foglaltatik, hogy az csak a közrend és közbiztonság zavarása nélkül gyakorolható. Ennélfogva a rendőrség beavatkozása nem korlátozza az állampolgári jogokat, hanem csupán alkotmányos tartalmukhoz igazítja azok érvényesülését. Ha pedig a rendőri működés nem jogkorlátozás, akkor az alapjogok védelmének külön garanciáit sem kell figyelembe venni a rendőrségi törvények megalkotása során.⁴⁶

Mondanom sem kell, hogy ez a verzió a garanciák kiiktatásának megalapozásával még távolabb áll az alkotmányosság elveitől, mint a korábbi teóriák. A rendőrség pedig egyenesen alkotmányozó, de legalábbis az alkotmányt általánosan kötelező erővel értelmező szervvé lép elő. Az alapjogok valódi olvasata ugyanis Dürignél: a szó szerinti értelem minusz a vitás esetben rendőrileg értelmezett közrendi-közbiztonsági érdek. Természetesen az utólagos bírói kontroll itt sem kizárt, a felülvizsgálat mércéje azonban nem az alapjog és a rendőri bea-

vatkozás jogszerűségének összevetése, hanem egy pontosan meg nem fogalmazott tartalmu, az említett rendészeti szempontokkal csökkentett alapjog. Dürig nézetét többek között azzal próbálja alátámasztani, hogy hivatkozik az alaptörvény egyik tervezetére, amely valóban tartalmazott az alapjogokat relativizáló cikkeket.⁴⁷ Csakhogy ezek elvetése és az alaptörvény szövegéhez kapcsolódó biztosítékok beépítése álláspontom szerint a jogalkotó Dürigével ellentétes szándékait bizonyítja. Következésképpen az idézett koncepciónak sem tartalmilag, sem formailag nincs köze az alaptörvényben egyébként - véleményem szerint - magas színvonalon megfogalmazott alkotmányossági értékek érvényesüléséhez.

Összefoglalva az elmondottakat, az a meggyőződésem, hogy az "alkotmányos generálklauzula" fából vaskarika, a szükségképpen állampolgári jogokat érintő rendőri beavatkozás konkrét jogszabályi alapjainak hiánya és az alapjogok feltétlen garantálása logikailag, történetileg és gyakorlatilag /különösen, ha ez utóbbi aspektushoz hozzágondoljuk a rendőrszociológia és -pszichológia korábban ismertetett megállapításait/ egyaránt kizárja egymást.

A generálklauzulában foglalt határozatlan jogfogalmak egyike sem alkalmas arra, hogy akár a rendőri működés területének külső határait megvonja, nem is beszélve az azon belül érintett alapjogok védelméről.

Szeretném hangsúlyozni: a generálklauzula kérdése nem szövegezési, hanem a rendőrség jogszabályhoz kötöttségén keresztül alapvető, általános alkotmányossági probléma! Elvi magva

abban áll, hogy jogszerű magatartást nyilváníthat-e a rendőrség jogellenesnek pusztán azért, mert az rendészeti értékeket veszélyeztet. A jogellenessé nyilvánítás természetesen nem szó szerint veendő, az implicite benne van a személy/ek/ jogait korlátozó döntésben.⁴⁸

Egy jogesettel kívánom illusztrálni, hogy a "generálklauzula-jelenség" még a teljesen eltérő jogi és rendészeti strukturát működtető angol jogrendszerben is megjelent. A "Humphries v. Connor" ügyben ugyanis a bíróság már a múlt század közepén kimondta, hogy a közbéke megóvása érdekében a rendőr minden szükséges intézkedést megtehet. Ez annál figyelemre méltóbb, mivel az adott esetben a hatóság teljesen jogszerű magatartást akadályozott meg: a felperes olyan pártjelvényt /narancssárga lilimot/ viselt, amely a katolikus ir környezetben nemtetszést keltett. A rendőr a fenyegetően gyülekező tömeg lecsillapítása céljából letépte a jelvényt. A bíróság jogszerűnek ítélte meg az intézkedést.⁴⁹ Hogy azonban a döntés alkotmányos szempontból igencsak aggályos, azt nem pusztán Fitzgerald bírónak az ítélethez csatolt fenntartása támasztja alá, hanem a Máltai Alkotmánybíróság "Calleja v. Balzan" ügyben hozott ítélete is. A bíróság ebben az előbbivel elvileg azonos ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendőrnek mindenekelőtt a jogsértő magatartás elhárítását kell megkísérelnie, nem pedig a jogszerűen hordott dolog - ez esetben egy transzparens - eltávolítását a támadó hangulat leszerelése érdekében.⁵⁰

Ez utóbbi példa is mutatja, hogy a generálklauzula nem tekinthető valamiféle végzetszerűen szükséges megoldásnak. Abszo-

lut elkerülhetetlenségét cáfolja az a tény is, hogy Bajorország például rendőri jogában határozott különbséget tesz a rendőrség feladatai /lényegében a klauzula/ és - viszonylag precizen meghatározott - hatásköre között.⁵¹

Kérdés azonban, hogy nem jár-e súlyos következményekkel a generálklauzula mellőzése? Az általános felhatalmazás továbbélése a legtöbb német tartomány jogában nem bizonyítja-e legalább annak előnyeit a konkrét hatásköri szabályozáshoz képest?

Hans Röss magától értetődőnek tartja a speciális jogosító normák elsőbbségét, amennyiben az ilyen jogalkotás egyáltalában lehetséges. Ahol nem - és ez elsősorban az általános hatáskörű rendészeti szerveket, tehát a rendőrséget érinti -, ott szükséges rosszként el kell ismerni a generálklauzula létjogosultságát - vallja. Ennél sokkal nagyobb veszélyeket rejt magában szerinte a jogalkotási tökéletesség feltételezése és elvárása egy alapvetően igazgatási államban.⁵²

Rössnek természetesen igaza van abban, hogy speciális szabályok ráerőltetése olyan viszonyokra, amelyek objektív természetüknél fogva nem türik azokat, értelmetlen és káros. Csak hogy a gyakorlat azt mutatja, hogy nem léteznek ilyen viszonyok! Az egyik szerző joggal állapítja meg, hogy a generálklauzula elsődleges alkalmazási területe a gyűlések rendszete.⁵³ Nos, éppen a magyar gyülekezési törvény példája mutatja, hogy a rendőri általános felhatalmazások e területről is száműzhetők. Az 1989. évi III. törvény még mérlegelési jogot is alig ad a rendőrségnek, ahol pedig mégis, ott sincs szó szabad belátásról: a

döntési szempontok nagyon is behatároltak. Igaza van Rössnek abban is, hogy a perfekt jogalkotás veszélyes illuzió. A szabályozhatatlannak tekintett területek azonban nem annyira a jogi rendezésnek, mint inkább általában a jogi beavatkozásnak állnak ellen. Hangsúlyozni kell, hogy a speciális felhatalmazások nem a viszonyok teljes "leszabályozását" adják, hanem csupán a jogalkalmazás normál állami hátterét. Ha a rendőrségről szóló szociológiai és pszichológiai megállapításokra gondolunk, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy az általános felhatalmazás konkretizálása nem csak az állampolgári jogok szempontjából aggályos, hanem az állami akarat elvi-politikai egysége oldaláról is. Ilyen módon a viszonyok tökéletes jogalkotói szabályozása valóban veszélyes elgondolás, de legalább ennyire veszélyes és hamis az az elképzelés, amely szerint a szabad belátáson alapuló rendőri működés pusztán valamiféle meghosszabbítása volna a jogszabályokban is megjelenő általános akarat hatótávolságának. Empirikus kutatásokkal is igazolt az az egyébként teljesen logikus tétel, amely szerint a rendőri kényszerintézkedések konfliktusmentes végrehajtása annál valószínűbb, minél konkrétabb a beavatkozást lehetővé tevő norma.⁵⁴

Rössnél lényegesen tovább megy Siegfried Schulze, aki már nem csupán szükséges rossznak, elkerülhetetlen szükségmegoldásnak tekinti a generálklauzulát, hanem annak előnyösebb voltát próbálja bebizonyítani a konkrét felhatalmazások rendszeréhez képest. Alkotmányossági szempontból is megfelelőbbnek tartja a generálklauzulát, mint a tételes hatásköri szabályozást. Álláspontjának igazolására többek között azokat a különleges biztosítékokat hozza fel, amelyek kizárólag a generálklauzulá-

hoz kapcsolódnak. Ilyen például a tartományi parlament aktusfelülvizsgálati joga, a jogszabályi- és államszervezeti hierarchiához igazodás követelménye, továbbá az a tilalom, amely a rendőrhatalóság saját felügyeleti jogának csökkentésére vonatkozik.⁵⁵

Ezek a külön biztosítékok valóban nincsenek jelen a speciális felhatalmazások esetében, éspedig abból az okból, hogy ott nincs rájuk szükség ! Ha ugyanis maga a tartományi parlament dönti el - törvényben - az érdemi kérdéseket, akkor felesleges, hogy azok megfelelősége felett felügyeletet gyakoroljon, de az is, hogy garanciákat keressen a feladat-elhárító hatósági törekvésekkel szemben. Más szóval: az említett garanciák valójában a generálklauzulának a speciális felhatalmazásokhoz képest megállapítható hátrányait vannak hivatva ellensúlyozni. Az érvelés tehát ahhoz hasonlít, mintha valaki a fületlen bögre előnyeit azzal próbálná alátámasztani, hogy az ritkábban törik el, mivel erősebben, esetleg két kézzel kell megmarkolni.

Szamel professzor tartalmi érve a generálklauzula mellett az, hogy az általános felhatalmazást állampolgári jogositványként is fel lehet fogni. Eszerint a klauzula "különös jelentőségre tesz szert, amikor az állampolgár rendőri segítséget igényel, és nincsen olyan speciális jogszabály, amely pontosan illene arra a szituációra, amelyben az érdekelt a rendőri szervhez fordul. Ilyenkor a segítségkérőnek - a rendőri segítség elmulasztása esetén - a generális klauzula alapján kártérítési igénye nyílik a rendészeti hatósággal szemben."⁵⁶

Egy ilyen rendőrségi felelősség elvileg valóban fennáll.

Csakhogy a "szabad belátás" ténylegesen irreálissá tenné az említett állampolgári igényt. A nyugatnémet joggyakorlat az ilyen esetekben mindössze azt várja el, hogy a rendőrség szakszerűen mérlegelje a beavatkozás lehetőségét és megfelelő eszközét. Ha azonban a rendészeti szempontok kellő mérlegelése után úgy dönt, hogy eltekint a beavatkozástól, vagy a kiválasztott eszköz utóbb alkalmatlannak bizonyul, akkor hivatali kötelességsértés nem valósul meg, kártérítési jogalap tehát nincs.⁵⁷ Mivel pedig a rendészeti szempontok - amint arról szó volt - meglehetősen "lazák", ráadásul értelmezésük terén a rendőrség monopolhelyzetben van, az egyszerű állampolgárnak vajmi kevés az esélye egy generálklauzulára alapozott perben.

Az angol bírósági gyakorlat is rendkívül óvatos a rendőri mulasztások szankcionálásában. A "R. v. Metropolitan Commissioner, ex parte Blackburn" ügyben a bíróság tartózkodott a londoni rendőrfőnök kötelezésétől a fővárosi klubokban folytatott szerencsejátékok ellenőrzésére. Tette ezt annak ellenére, hogy a főkapitány korábban kiadott bizalmas utasítása a jogérvényesítés mellőzésére kifejezetten törvénysértő volt. Igaz, a per során a főkapitány vállalta a rendőrséget terhelő kötelesség teljesítését, a birói kötelezésre ezért nem volt szükség. A bírósági döntést indokoló Lord Denning azonban így is egyértelművé tette az igazságszolgáltatás álláspontját. Noha a rendőri gyakorlat "szerencsétlen" /unfortunate/ volt az adott ügyre vonatkozóan - vélekedett, "a rendőrfőnök senkinek sincs alárendelve, kivéve magát a törvényt. A Korona egyetlen tisztviselője sem utasíthatja arra, hogy meghatározott helyet tartson megfigyelés alatt, illetőleg, hogy mellőzze valamely hely meg-

figyelését ... Felelősséggel a törvénynek és csakis a törvénynek tartozik."⁵⁸

A "törvény" előtti felelősség értelemszerűen a bíróságot jelenti, amely - többek között - éppen ebben az ügyben határozta el magát az operatív rendőri kérdésekbe való beleszólástól. A Lord Denning által megfogalmazottak lényegében a diszkrecionális döntések felülvizsgálatára vonatkozó ugynevezett "Wednesbury-elveket" konkretizálták a rendőri működésre. Ezek szerint a bíróság csak azt vizsgálja, hogy a diszkrecionális döntést hozó szerv figyelembe vette-e mindazokat a tényezőket, amelyeket a döntés meghozatalánál mérlegelni kellett. Amennyiben ez megtörtént, a bíróság csak akkor vizsgálhatja felül az érdemi döntést, ha az annyira ésszerűtlen, hogy egyetlen ésszerűen működő hatóság sem hozta volna meg.⁵⁹

Egy másik ítéletben a bíróság elutasította a rendőrséggel szembeni kártérítési követelést, noha a generálklauzulánál jóval konkrétabb bűnüldözési kötelesség megállapítható megsértése képezte a kereset alapját. Az indokolásban világosan megfogalmazódott az is, hogy a bíróság nem kíván precedenst teremteni, mert az megsokszorozná a rendőrség elleni pereket, s így nehezítvén annak munkáját, tovább rontaná az eredményességet.⁶⁰

Ugy tűnik tehát, hogy nem csupán a generálklauzula különböző formákban való megjelenése, hanem a rendőri mulasztás szankcionálása tekintetében is lényegi azonosság van a két eltérő strukturájú jogrendszer között.

A magyar publikált birói döntések között nem találok a generálklauzulára épített kártérítési ügyet. Egyértelműen

megállapítható azonban, hogy ha pozitív működése során nem is mindig veszi szigorúan a rendőrség saját hatásköri normáit, az állampolgári igények elutasításakor igencsak megszorítóan értelmezi azokat.⁶¹ A rendőri kapacitások végeessége és a generálklauzula megfoghatatlansága közötti ellentmondás egyébként még maximális segítőkészség mellett is indokolttá teszi a hatáskörbe kapaszkodást a rendőrség részéről.⁶²

A generálklauzulát az állampolgár védelmének szükségességével indokoló érveléssel szemben azt is megjegyzem, hogy a dolog természeténél fogva az egyik félnek nyújtott védelem rendszerint az ellenérdekű féllel szembeni "támadást" jelent, ami minden esetben előhívja a klauzulával szembeni törvényességi aggályokat. Azt is hozzá kell tenni: a viták alapjául szolgáló jogkérdések megítélése nem csupán birtokháborítási ügyekben,⁶³ hanem az egyéb esetek többségében is kívül esik a rendőr kompetenciáján.

Véleményem szerint tehát a generálklauzula és a jogállam egymást kategorikusan kizáró fogalmak. A klauzulából esetlegesen származó előnyök távolról sem kompenzálják azt a jogbizonytalanságot, amely a rendőri működés által érintett valamennyi fél helyzetét jellemzi az általános felhatalmazáson alapuló intézkedések során. Amint azt éppen a kártérítési felelősség gondolatának felvetése jelzi: a rendőrség, az egyes rendőr számára is a konkrét jogi rendezés jelent igazán megnyugtató alapot az állampolgári jogokba való beavatkozásra.

2. Az állampolgári jogok és a rendőri működés
egyéb ellentmondásai, az alkotmányos rendőr-
ség megteremtésének lehetőségei

Amint az elmondottakból remélhetően kiderült, a rendőri működés és az állampolgári jogok maradéktalan biztosítása között strukturális ellentmondást látok. A jogok egymással, valamint a társadalmi érdekekkel való kollíziója szükségessé teszi a normatív és ad hoc állami beavatkozást, ami nem kis mértékben a rendőrségre hárul. Ebből azonban nem következik az, hogy a rendőrség és az állampolgári szabadság fordítottan arányos viszonyban állna ! Ismétlem: a rendőri működést a jogok konfliktusos állapotához, tehát semmiképpen nem azok maradéktalan érvényesüléséhez kell viszonyítani ! A történelmi példák sokaságával lehet igazolni, hogy az élet- és vagyonbiztonság nagyobb garanciáját jelentő rendőrség megszervezése növelte a személyi- és tulajdonszabadság tényleges fokát, legalábbis az ököljog világához képest. Éppen ezért hibásnak tartok minden olyan kérdésfeltevést, amely a szabadságot a biztonsággal, az emberi jogokat a rendőrséggel "vagy-vagy" alapon állítja szembe. A rendőrség korlátozza az állampolgári jogokat, de ez a korlátozás kisebb mértékű, mint az anarchiából, az ellenőrizhetetlenségből folyó jogcsorbitások.

Arról is szó volt már, hogy a rendőrség sok tekintetben az államszervezet és a jog "input"-ját képezi / számos fontos esetben az "output"-ját is /, de a szélsőségesen periférikus csoportoknál a társadalom egészének értékei és normái közvetítésében is meghatározó szerepet játszik.⁶³ Mindez természetesen

többé-kevésbé valamennyi jogalkalmazóra igaz, a rendőrség ebben a tekintetben a rendelkezésére álló eszközök erősségével és jellegével emelkedik ki. A halálbüntetést nem ismerő államok sem vonják kétségbe a rendőrség fegyverhasználati jogát, ami értelemszerűen emberi életek kioltását eredményezheti.

Az sem vonható kétségbe, hogy a rendőri kényszerítő eszközök alkalmazása - önmagában szemlélve - erkölcstelen.⁶⁴ Ugyanezt fogalmazta meg - nem csak a rendőrségre vonatkoztatva - Hans Kelsen is: " A kényszerrendként jellemzett társadalmi technika egyik paradoxona az, hogy specifikus eszköze, a kényszeraktus egy pont ugyanolyan cselekvés, mint aminek elkerülését az emberi kapcsolatokban célozza. A társadalmilag káros magatartás szankciója maga is egy ilyen magatartás. Azt, hogy kölcsönös magatartásaikban az emberek ne törjenek arra, hogy egymást életüktől, egészségüktől, szabadságuktól vagy tulajdonuktól erőszakosan megfosszák, pontosan azzal a fenyegetéssel éri el, hogy életüktől, egészségüktől, szabadságuktól vagy tulajdonuktól megfosztja őket. Az erőszakot az erőszakalkalmazás elkerülése érdekében alkalmazzák."⁶⁵

Az ellentmondás azonban Kelsen szerint is csak látszólagos. Az erőszakot ugyanis a társadalmi érintkezésből nem lehet kiiktatni, de megnyilvánulásait szabályozni lehet. " A jog az erőszak megszervezése."⁶⁶

Mindebből logikusan következik, hogy a rendőri tevékenység csak annyiban indokolható, amennyiben a joghoz kötődik. Önmagában célja nem teszi jogszerűvé, hiszen ilyen alapon a mai "kemény" vigilante mozgalmak, a magán-igazságszolgáltatás le-

gitimitása sem volna kétségbevonható. Más oldalról, amint láttuk, a rendőrségnek a bűnüldözés érdekében alkalmazott egyes módszereit sem akceptálja a bíróság, noha a bűnüldözés önmagában feltétlenül kívánatos társadalmi cél.⁶⁷

A rendőri beavatkozás tehát - amelynek csupán legsúlyosabb, de nem egyetlen formája az erőszak - lényegéből fakadóan szinte minden egyes esetben igazolásra szorul, mivel megfelelő háttér nélkül, önmagában szemlélve többnyire nem kívánatos. Világos, hogy ezt a háttérrel alkotmányos hatalomgyakorlás esetén kizárólag a jog adhatja.

Az is nyilvánvaló, hogy a rendőrség eredmény-orientáltsága következtében⁶⁸ közvetlenül felelős a bűncselekmények minél nagyobb arányu felderítéséért, de reálisan nem várható el tőle, hogy ugyanolyan energiával védje saját magával szemben a terhelt érdekeit, mint amilyen erőteljesen törekszik érvényesíteni az általa képviselni vélt társadalmi /bűnüldözési/ érdekeket. Amint arról szintén szó volt, a testület könnyen "tulazonosul" a társadalom bizonyos fajta érdekeivel, és nehezen veszi tudomásul, hogy egyes esetekben a jogalkotó más érdekeket preferál még a bűncselekmények felderítéséhez képest is. Kézenfekvő példája ennek az ártatlanság vélelme, amely a büntetőeljárás feltételeként meghatározott alapos gyanuhoz viszonyítva egyértelműen elsőbbséget élvez az "in dubio pro reo" elve szerint.⁶⁹

A sajtószabadság példáján kívánom bemutatni, hogy a rendőri működés és az állampolgári jogok konfliktusa nem korlátozódik a kényszerhatalom által érintett személyi szabadságjogokra.

Természetesnek tekinthető törekvés a rendőrség részéről,

hogy a tömegtájékoztatás eszközeit saját munkája, elsősorban a nyomozás szolgálatába próbálja állítani. Eközben azonban háttérbe szorul az állampolgárok tájékoztatáshoz való joga, de az is gyakori eset, hogy a visszatartott információk torz formában, rémhírként terjednek el. Mivel pedig a rendőrség azonosítja magát a nyomozáshoz fűződő társadalmi érdekekkel, ezért - de más okból is - különösen érzékeny az őt ért kritikákra. Így a konkrét nyomozási szempontoktól elvonatkoztatva gyakorlatilag magát a testületet vonná ki a társadalmi nyilvánosság ellenőrzése alól. Itt is német, valamint angol példák segítségével szeretném bemutatni: jogrendszeri sajátosságoktól független, általános törekvéssel állunk szemben.

A Dortmundi Tartományi Biróság megállapította egy vádlott büntetőjogi felelősségét a következő mondat miatt: A rendőrség "a kapitalisták eszköze a munkásosztállyal szemben." Az ítélet indokolása rámutatott arra, hogy az alaptörvény szerint a rendőrséget köti a jog és a törvény, ezért hamis az idézett kijelentés.⁷⁰ Bármennyire is extrémnek tűnik az eset egy magát jogállamnak tekintő burzsoá demokráciában, nem elszigetelt jelenségről van szó. A belügyi szervek annak a tételnek az érvényesítésére törekszenek, amely szerint: "aki az állami szolgálat tagjait - bírákat, katonákat, rendőröket - nem az összesség képviselőinek tekinti, megsérti a belső biztonságot."⁷¹ Ez a szemlélet a jogalkotásban is teret kapott. az NSZK büntető törvénykönyvének 1976-ban hatályba lépett módosítása /88.a.§/ új sajtóbüncselekményt konstituált, amelyben többek között büntetni rendeli az olyan irások előállítóit,

terjesztőit, stb., amelyek elősegítik mások készségét az NSZK biztonsága, alkotmánya és egyéb értékek elleni fellépésre. Hogy mit jelent "mások készségének elősegítése" / die Bereitschaft anderer zu fördern /, az a büntetőjogászok számára is talányos.⁷² A bíróságok - részben talán ezért - igen csekély számban állapítottak meg büntetőjogi felelősséget e tényállás alapján. A rendőri szerveket azonban ez nem tartotta vissza az informális kontroll alkalmazásától. Ezt igazolják a következő adatok is: a törvény hatályának első három évében az említett jogszabály alapján 103 személlyel szemben indítottak eljárást. Közülük többen néhány napot, egyesek több hónapot töltöttek vizsgálati fogságban. Rendszeres volt a házkutatás és lefoglalások foganatosítása. Vádemelésre mindössze 7 esetben került sor, ezek közül 5 végződött a bűnösség kimondásával, 2 pedig felmentéssel.⁷³

Angliában a sajtó érdekeinek háttérbe szorulása a rendőrséggel szemben kevésbé nyíltan ment végbe, de itt is egyértelműen felfedezhető. A rendőrségről és a büntetőeljárásai bizonyítékokról szóló 1984-es törvény értelmében például a rendőrség felhatalmazható arra, hogy bármely területre belépjen és bizonyítékok /igy dossziék és fényképek/ kiadását követelje. Joggal merült fel újságírói körökben - és a későbbiekben teljesen megalapozottnak bizonyult - az az aggodalom, hogy ez a szabály megrendítheti a tudósítók pozícióit, különösen tüntetések és zavargások esetén, ahol így a fotósok közvetve a rendőrség számára dolgoznak, mivel az bármikor szert tehet az anyagokra. Ez pedig nyilván ellenszenvenessé teszi a riportereket a

résztvevők szemében. Ennek következtében pedig többen fogják akadályozni munkájukat, mint addig. A sajtószabadság megnyírbálása tehát itt az ujságírói információk bizalmas jellegét érinti.⁷⁴

A tisztesség és a viszonylagos teljesség kedvéért azt is meg kell jegyezni, hogy az Egyesült Államok Legfelsőbb Birósága e téren is inkább a rendőri érdekek keretek közé szorítását, semmint érvényesülésük kiterjesztését szorgalmazza. Példázza ezt a "New York Times v. Sullivan" ügyben hozott döntés. Montgomery rendőrfőnöke, L.Sullivan rágalmozás miatt perelte be az ujságot egy rendőrségi akcióról szóló tudósítás kapcsán. A Legfelsőbb Biróság az ügy végső eldöntésekor elvi éllel szögezte le, hogy a cikkben valóban előforduló pontatlanságok /Martin Luther Kinget nem hétszer, hanem "csupán" négyszer fogták le/ nem alapozzák meg a sajtó felelősségét, ahhoz rosszhiszeműséget is bizonyítani kell.⁷⁵

A szocialista országokban az alanyi jogok érvényesülésének még kevesebb esélye volt idáig. Az uralkodó állam- és jogfelfogás összhangot tételezett fel az egyén és a társadalom érdekei között, még hozzá olyan módon, hogy utóbbinak rendelte alá az individuális törekvéseket.⁷⁶ Így az állami szervek könnyen helyezkedhettek az "érdekösszhang" megfogalmazóinak szerepkörébe, különösen olyan esetekben, amikor az állami- és jogrendet támadásoktól /vagy vélt támadásoktól/ kellett védeni.⁷⁷ A frontok meglehetősen világosnak tündek, a társadalmi megnyilvánulásokat - amint erre a korábbi példák /autóstop, csövezés/

is utalnak - "vagy velünk, vagy ellenünk" alapon osztályozták. Magától értetődik, hogy ebben a felállásban a társadalom-ellenes megnyilvánulások elleni harc fő felelőse - a rendőrség - különleges pozíciókat vívott ki magának. Az alapvető állampolgári jogok érvényesülése egyértelműen alárendelődött a bűnüldözési-közbiztonsági érdekeknek.

Magyarországon a rendőri szakirodalom a sajtóval való kapcsolatot meglehetősen egyirányúnak fogja fel, tipikus megfogalmazás: "a sajtó felhasználása a rendőri munkában".⁷⁸ Déri Pál, a Belügyi Szemle akkori főszerkesztője a rendőrség és a sajtó kapcsolatáról a folyóirat hasábjain folytatott vita lezárásaként megkockáztatta, hogy "az állami és hivatali titkot nem képező rendőri események szelekcióját ... bizzuk a sajtó és hírközlő szervek szerkesztőségeire." Másik lényeges megállapítása: "Magyarországon nincs cenzura, éppen ezért sértené a szerkesztőségeket, ha pl. egy-egy sajtótájékoztatás után a rendőri szervek követelnék megjelentetés előtt az elkészült cikk bemutatását."⁷⁹

A szerzőnek természetesen mindkét kérdésben jogilag tökéletesen igaza volt. Az említett "politikailag védett" rendőri monopólium a társadalmi érdekek meghatározására azonban nem fért össze a sajtó Déri által biztosítani kívánt autonómiájával. A főszerkesztő vitazáró cikkét rövidesen követte a szerkesztő bizottság helyreigazítása. Ez leszögezte, hogy a belügyi szerveknek igenis szelektálni kell az anyagokat, mivel "társadalmi, politikai életünk közérdeklődésre számot tartó eseményei, jelenségei között csak egy kis rész, néhány szá-

zalék lehet a bűnügyi vonatkozású anyag, azoknak is olyanoknak kell lenniük, hogy társadalmi érdekeinket szolgáljuk közlésükkel!⁸⁰ A rendőrség tehát eszerint már nem csak azért felelős, hogy saját feladataival összhangban áll-e a kiadni szándékolt információ, hanem azért is, hogy a sajtó helyes arányban közöl-e rendőri és nem rendőri vonatkozású anyagokat, továbbá, hogy az előbbiek közlése társadalmi érdekeket szolgál-e. Amiből logikusan következik, hogy itt az általános tájékozottság - szemben Déri nézetével - önmagában nem társadalmi érdek. Annak felismerése és elismerése a rendőrség feladata.

A cenzura kérdése már keményebb dió. A jogi megítélést elegánsan megkerülve a szerkesztő bizottság egyszerűen tényként rögzíti: a szerkesztőségek maguk kérik a cikkekben közölt tények és adatok ellenőrzését és azt is, hogy a jelentősebb cikkek "közös elbírálás" alapján jelenjenek meg.⁸¹ Ilyen megvilágításban fel sem merül a sajtó és a rendőrség közötti érdekellentét lehetősége, a cenzura problémája nem probléma.

Lényegében ugyanerre a következtetésre jut Csikós József is, aki elismeri ugyan, hogy a sajtó és a rendőrség között olyan kapcsolat áll fenn, amelynek "egyik oldalán kétségkívül sajátos érdekrendszerével a tömegkommunikáció áll, amely hazai elterjedtségénél, szerepkörénél fogva a társadalom különböző tevékenységi szféráit összekapcsolja, informálja és orientálja." Az esetleges érdekkonfliktusok feloldásánál azonban Csikós József mégis azt tartja irányadónak, hogy a bűncselekmény elkövetőjének kézrekerítése és felelősségre vonása az az össztársadalmi érdek, amely szükségszerűen maga alá rendeli a partikuláris szakmai érdekeket.⁸²

Érdemes ezzel a megállapítással összevetni a bünyügyi és az igazságügyi tájékoztatásról szóló 10/1986. /XI.1./ IM-BM. sz. együttes rendelet 5.§-ának /1/ bekezdését. Ennek utolsó mondata szerint a rendőrségi vagy a rendőrség által megszüntetett nyomozással kapcsolatban "a kapott felvilágosításon alapuló anyag nyilvános közléséhez a felvilágosítást adó hozzájárulása szükséges."

Az idézett tétel két dolgot világossá tesz. Az egyik: a rendőrségnek sikerült átmentenie a cenzurát a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény hatálybalépése utáni időszakra, sőt - legalább formálisan - legalizálta is azt. A másik: a szabályozásból egyértelműen kitűnik, hogy ez a cenzura nem a nyomozás, hanem a rendőrség érdekeit szolgálja. A jogszabály logikai értelmezéséből ugyanis az következik, hogy az adott tájékoztatáson alapuló publikáció felülvizsgálatának joga nem általában a nyomozó hatóságot /ilyenek a rendőrségen kívül is vannak/, hanem kifejezetten és kizárólag a rendőrséget illeti meg. Ilyen megvilágításban Csikós József említett tétele a nyomozási érdekek szakmai- és tárcaérdekek fölöttiségéről éppen az ellenkezőjébe fordul. A király meztelen !⁸³

A sajtószabadság példájával azt kívántam illusztrálni, hogy a rendőrség érdekérvényesítési lehetőségei a jogállamiság követelményeivel teljes mértékben ellentétes jogintézményeket és döntéseket eredményezhetnek a szűkebb értelemben vett rendészeti jog területén kívül is. Magától értetődik, hogy az ilyen következmények ellentételezése is tulmutat a rendészeti jog szabályozásán és törvényességének garantálásán.

A rendőri tevékenység jogi keretek közé szorítása tehát társadalmi, államszervezeti és állampolgári oldalról egyaránt indokolt. A jogszerűség az egyetlen reális mérce, amellyel a rendőri intézkedések társadalmi-erkölcsi létjogosultságát mérni tudjuk.

A továbbiakban néhány javaslatot fogalmazok meg a jelzett cél megközelítése érdekében. Nem törekszem teljességre, ugyanis csak az alkotmányosság és törvényesség biztosítékainak teljes rendszere /beleértve a jogon kívülieket is/ képes garantálni az egész államszervezet és jogrendszer - benne a rendőrség és rendészeti jog - kívánatos funkcionálását. Ezek áttekintése és értékelése meghaladja e dolgozat kereteit. Annyit mindenesetre - a külföldi tapasztalatokra is tekintettel - célszerű megjegyezni, hogy a rendészet kivételét a garanciális intézmények hatálya alól csak szűk körben és konkrétan indokolt esetben lehet megengedni.

Hozzá kell tenni, hogy a speciálisan rendészetiként kezelt törvényességi biztosítékok legnagyobb része sem kizárólag e jogterület sajátja, mindössze arról van szó, hogy valamilyen okból itt hangsúlyosabb a szerepük.

Nem tartom szükségesnek, hogy a rendőrségről szóló törvény megalkotását indokoljam. Alapvető állampolgári jogok csak törvényben szabályozhatók, a szervezeti normák különválasztása pedig értelmetlen és jórészt megvalósíthatatlan. Elképzelhető természetesen - és alkotmányjogilag nem kifogásolható - a rendőrség jogállásának valamely általánosabb - tehát pl. az állam-

és közbiztonságról szóló - törvényben való rendezése. A konkrét megoldás tehát az alkotmányos követelmények tiszteletben tartása esetén célszerűségi szempontok, és természetesen a szervezetrendszerrel hozott döntések függvénye. A továbbiakban néhány olyan kérdéstről szólok, amelyek a rendőrséget szabályozó - esetleg alkotmányerejű - törvényben elvi megválaszolást igényelnek.

1. A rend - és a nagyobb nyomaték - kedvéért ismétlem: a generálklauzula legfeljebb mint feladatmeghatározó norma szerepelhet rendőri jogunkban. Így segítséget nyújthat a rendészeti jogszabályok értelmezésében, de ki kell zárni a rendőri beavatkozás jogalapjai köréből.

2. A fenti tételből és a korábban mondottakból következik, hogy a diszkréció, sőt a mérlegelés körét a lehető legszűkebbre kell vonni.

A generálklauzula létjogosultságának tagadása mellett is elismerem tehát, hogy a rendészet által érintett társadalmi viszonyok kazuisztikusan nem szabályozhatók /ez azonban szintén nem pusztán e jogterület sajátja/. Éppen ezért a perfekt jogi rendezés itt is illuzió. Rendező elvnek azonban nem a szabályozás tárgyát képező viszonyok objektív természetét, hanem a rendőri beavatkozással érinthető jogok súlyát és jellegét kell figyelembe venni ! Az igazoltatás ezek szerint azért kapcsolható "lazább" hipotézishez, mert állampolgári jogot kevésbé korlátoz. Az őrizetbe vétel viszont súlyosan érinti a személyi szabadságot, ezért a személyazonosság megállapításának

szükségességén túl további feltételeket kellene állítani elrendeléséhez. Elképzelhető tehát, hogy a közlekedési vállalat ellenőrének jogos kérésére a rendőr igazoltatja a jegy nélkül utazó személyt /természetesen feltételezve, hogy a törvény megengedi/. Az már alaposabb jogalkotói mérlegelést igényel, hogy ennek sikertelensége esetén legyen-e lehetősége a rendőrnek előállítani az illetőt. Semmiképpen nem tartom megengedhetőnek az őrizetbe vételt pusztán az említett tényállás alapján. Jelenlegi rendőri jogunk azonban semmiféle érdemi különbséget nem tesz az igazoltatás, a személyazonosság megállapítása céljából alkalmazott előállítás, illetve őrizetbe vétel között ! A viszonyok "objektív természete" valóban lényegileg azonos a három intézkedés során. Mégsem hiszem, hogy mélyebb indokolásra szorulna a különbségtétel szükségessége.

Ebből a tételből logikusan következik, hogy a "laza" hipotézisre épített súlyos jogkorlátozó intézkedéseket lehetővé tevő jogszabályokat hatályon kívül kell helyezni. Példaképpen emlitem a rendőrhatósági kényszerintézkedésekről szóló 4/1985. /VII.20./ BM. sz. rendeletet, amely a súlyos szabadságkorlátozások megállapításának érdemi előfeltételeként a Magyar Népköztársaság belső rendjének, a közrendnek vagy a közbiztonságnak rendszeres veszélyeztetését jelöli meg. Ugyanilyen jellegű az 1/1985. /II.1./ BM. sz. rendelet 5.§-ának f. pontjában foglalt rendelkezés, amely szerint el kell fogni azt, "akinek gyanus körülmények között, bűncselekmény elkövetésére alkalmas vagy olyan tárgy van a birtokában, amelynek jogszerű birtoklása vagy használata kétséges". Teljesen igaza van Gál Gyulának, amikor arra hívja fel a figyelmet, hogy ez a szabály klasszikus példá-

ja a korlátlan rendőri szabadságnak.⁸⁴ Az idézett szabály filozófiája lényegében De Bonald-nak, a Bourbon-restauráció gondolkodójának nézeteivel korrelál. Ezek szerint: " Az állam nyugalma fontosabb, mint az individuum biztonsága, nem az egyén joga a garanciák követelése, hanem a társadalomé. Ez a garancia azt követeli meg tőlünk, kivétel nélkül, hogy ne csak egyszerűen tartózkodjunk a büntől, hanem viselkedésünkkel, megnyilvánulásainkkal, véleményeinkkel és kapcsolatainkkal se keltjük azt a gyanút, hogy képesek vagyunk annak elkövetésére."⁸⁵

További lehetőség a diszkréció korlátozására a határozatlan jogfogalmak jelentésének behatárolása. Ennek egyik módja a bírói gyakorlatban való értelmezés, amely azonban csak hosszabb idő távlatában képes regulatív funkciót megvalósítani. Mivel a tapasztalatok többnyire lehetővé teszik a jogfogalmak megszorítását, célszerű ezt magában a jogszabályban elvégezni.⁸⁶ Hasonló megoldás a jogszabályok végrehajtására kiadott szabályzatok közzététele. Példa erre a jugoszláv szövetségi belügyi titkár által 1986-ban kibocsátott szabályzat, amely a lőfegyver, gumibot és más kényszerítő eszközök használatának feltételeiről és módjáról szól.⁸⁷ Meghatározza az említett kényszereszközök alkalmazásának lehetséges eseteit, majd értelmező rendelkezésekben konkretizálja az egyes fogalmakat, így a "támadás", a "gumibot és fizikai erő", az "ellenállás", ezen belül az "aktív és passzív ellenállás" jelentését /10-14. szakaszok/. További megszorítást jelent a kényszerítő eszközök alkalmazásának meghatározott körben való kizárása és egyes végrehajtási módok megtiltása /15. szakasz/. Nyilvánvaló, hogy az ilyen

normák publikálása nagyobb lehetőséget biztosít az állampolgárok számára jogaik érvényesítésében.

Ugyanakkor szeretném hangsúlyozni, hogy a rendőrségi normaalkotásnak szigorúan a végrehajtás szervezésére kell korlátozódnia. Igaz, hogy a rendőri /belügyi/ szervek által alkotott normák előrelépést jelenthetnek a teljes szabályozatlansághoz vagy a bírósági ex post facto regulációhoz képest, nem mentesek viszont éppen azoktól a szervezeti érdekektől, amelyek keretek közé szorítása teszi szükségessé a diszkréció csökkentését.⁸⁸

Példaképpen ismét a rendőrhatósági kényszerintézkedésekről szóló 4/1985. /VII.20./ BM. sz. rendelethez hivatkozom, amely jelentősen egyszerűsítette a súlyos rendszabályok alapjául szolgáló jogi tények bizonyításával kapcsolatos rendőri eljárást. Emlékeztetek arra, hogy az intézkedések alapja a társadalomra veszélyesség. Ehhez képest minimális követelmény volna az érintett egyén magatartásának körültekintő vizsgálata. Lehel Ferenc szerint azonban: "az említett esetekben a bizonyítás, a kifogásolt életvitel dokumentálásával járó adminisztráció - környezettanulmány, munkahelyi vélemény, tanúk meghallgatása, a családi körülményekről tanácsai vélemény beszerzése, évenkénti felülvizsgálati eljárás, stb. - jelentősen terhelte a rendőri szerveket, ami nem egy esetben az eljárás meggyorsulásához vezetett."⁸⁹ Az egyszerűsítés tehát ebben az esetben nyilvánvalóan a rendőri munka könnyítését jelenti az egyén alapjogai rovására. Különösen kiáltó az ellentmondás a rendelet 2.§-ának a. pontja esetében, amely a leghosszabb időre teszi lehetővé a kényszerintézkedések alkalmazását. Ebben az esetben a bizonyítási eljárás az előéleti adatok beszerzésére korlátozódik,

vagyis a multbeli magatartás megdönthetetlen vélelemként "bizonyítja" a jelenlegi társadalomra veszélyességet.⁹⁰

A példának a rendőri normaalkotás körébe utalása teljesen indokolt. Az előkészítést a rendőri szervek végezték, a döntést pedig a rendőrség vezetőjeként is funkcionáló belügyminiszter hozta.

3. A diszkréció egyfajta korlátozásának is tekinthető, de általánosabb jelentőségű a viszonylagosság elve mint a rendészeti jogalkotás és jogalkalmazás alapkövetelménye. Maga az elv tulajdonképpen az egész jogrendszert áthatja, hiszen a szolgáltatás - ellenszolgáltatás, a fenyegetés és a jogos védelem egymáshoz mérése ugyanugy alapvető megközelítése a jogilag szabályozott eljárásoknak, mint a rendőri intézkedés céljának és eszközeinek mérlegre tétele. Az alapelv tehát alkotmányos jelentőségű, elsődleges fontossága - de nem kizárólagos szerepe - a közjog területén nyilvánul meg, még hozzá annál inkább, minél kötetlenebb jogilag a döntés.⁹¹ Teljesen természetes tehát, hogy a "laza" hipotézisek és súlyos jogkorlátozások együttesében - a rendészeti jogban - viszonylag fontos garanciát jelenthet az elv következetes alkalmazása.

Nem véletlen, hogy számos rendőrségi törvény kifejezetten megfogalmazza és a rendőri tevékenységre konkretizálja annak tartalmát. A nyugatnémet egységes rendőrségi törvény minta-tervezetének 2.§-a megfogalmazásában:

"/1/ Több lehetséges és alkalmas intézkedés közül a rendőrségnek azt kell kiválasztania, amely az egyént és a közösséget előreláthatóan a legkevésbé korlátozza jogaiban.

/2/ Az intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, ami nyilvánvalóan nem áll összefüggésben az elérni kívánt céllal."⁹²

Ami az első bekezdést illeti: úgy gondolom, az őrizetbe vétellel kapcsolatban mondottak⁹³ meggyőzően dokumentálják, hogy rendőrségünk más államok rendfenntartó szerveihez hasonlóan inkább saját munkáját igyekszik könnyíteni, semmint az állampolgári jogokat előtérbe helyezni. "Szakmailag" teljesen indokolt, hogy a személyi szabadságtól való megfosztás lehetősége a rendőrséget annak alkalmazására ösztönzi. A szabadon lévő gyanúsított megszökhet, újabb bűncselekményt követhet el, stb. Ennek bekövetkezése esetén óhatatlanul felmerül a fogvatartás mellőzéséről döntő rendőr felelőssége. Ellenkező esetben a hatóság kockázata minimális. Annak bizonyítása ugyanis, hogy a terhelt szabadon hagyása esetén nem rejtőzött volna el, nem követett volna el bűncselekményt, szinte elképzelhetetlen.

A második bekezdés meglehetősen elemi követelményt fogalmaz meg: joghátrány okozása a rendőrség részéről csak annyiban indokolt, amennyiben az elérni kívánt - jogszerű - cél szükségessé teszi. Az öncélú hátrányokozás tehát kiküszöbölendő. Felmerül a kérdés: kell-e egyáltalán ilyen szabály, nem természetes-e, hogy a rendőrség feladatai teljesítése érdekében alkalmazza a jogkorlátozást ?

A gyakorlat mindenesetre azt mutatja, hogy szép számmal vannak olyan intézkedések, amelyeknek nincs közük az elérni kívánt célhoz. A már többször említett rendőri felügyelet és kitiltás célja a megelőzés és a törvények tiszteletére való nevelés. A vezetői elvárások viszont időnként az intézkedések al-

kalmazásának számszerű növelését igénylik. Magától értetődik, hogy a rendőrök inkább a szervezeti elvárásokhoz igazodnak. Kissé abszurd, de nem elszigetelten egyedi véleményt fogalmazott meg az a jogalkalmazó, aki azért hibáztatta a kényszerintézkedés elrendelésének halogatását, mert az illető időközben megjavult, így a statisztikát javító intézkedés foganatosítására már nem volt lehetőség.⁹⁴

Ez a példa azt mutatja, hogy a valódi vagy vélt rendőrszervezeti érdekek milyen torzítóan hatnak a testület tagjainak gondolkodására. Más esetekben egyszerűen nincs mód a viszonylagosság elvének alkalmazására. 1985-ig a gépjárművezetői engedély bevonása a kényszerintézkedések foganatosításakor mérlegelhető lehetőség volt. Gyakorlati szakember írta: "...akkor élünk vele, amikor kifejezetten indokolt, vagyis a kifogásolt magatartás gépjármű, jármű használatával, igénybevételeivel válsul meg. Nyilvánvaló pl. hogy egy olyan személyt a gépjármű, jármű vezetésétől nem tiltunk el, aki megélhetését, létfenntartását gépkocsivezetőként biztosítja, és a kényszerintézkedés alá helyezésére szórakozóhelyeken történő rendszeres garázda magatartás tanusítása miatt kerül sor."⁹⁵ Nos, az 1985-ös jogszabály az ilyen célszerűségi-humánus mérlegelés lehetőségét már kizárja, az engedély bevonása kötelező.

De emlithetném a már idézett jogszabályhelyet is a tárgyak gyanus körülmények közötti birtoklására, használatára vonatkozóan. A rendelet szövege szerint az elfogás /aminek folytatása az előállítás/ az egyetlen lehetséges választás, holott valamely dolog birtoklásának jogszerűségét az esetek többségében jóval egyszerűbben és "szelidebben" lehet ellenőrizni.

Összefoglalva az elmondottakat: a viszonylagosság elve - hasonlóan az állampolgári jogokat védő más garanciális szabályokhoz - ellentmond a rendőrség közvetlen szakmai törekvéseinek, ezért azt törvényben kell rögzíteni és a külső ellenőrzés eszközeivel érvényesíteni.⁹⁶

4. Az eddigiekből következik, mégsem árt külön hangsúlyozni, hogy törvényen alapuló felhatalmazás hiányában nem csupán a generálklauzulára épített nyílt beavatkozások, hanem a publikus jogszabályoktól eltérő titkos műveletek is összeegyeztethetetlenek a jogállamiság elemi követelményeivel. Az alapjogok korlátozását csak törvény alapján megengedő előírások ezt teljesen egyértelművé teszik. Alkotmányjogilag is védhető ellenérvek itt aligha fogalmazhatók meg.⁹⁷

Annál gyakoribb a praktikus bűnüldözői szempontokra történő hivatkozás. Eszerint a titkos felderítés elengedhetetlen feltétele a rendőri eredményességnek, a cél tehát szentesíti az eszközt. Nos, az angol Belügyminisztérium kutatócsoportjának vizsgálata csattanósan cáfolja azt a rendőri körökben meglehetősen elterjedt tévhitet, hogy bizalmas információk gyűjtése és feldolgozása hatékony segítség lehet a bűnözés elleni harcban. Megállapították, hogy a Temzevölgyi Rendőrség számítógépes nyilvántartásából hetente több mint 3000 alkalommal kértek információt. Ezek érdemi felhasználása sikeres nyomozásoknál 20 és 400 között becsülhető, ami a regisztrált bűncselekmények 0,03, illetve 0,6 %-ának felel meg. Ebből azonban még kiszürendők - ami a gyakorlatban kivihetetlen volt - azok az ügyek, amelyek az említett információk nélkül is megoldódtak

volna, a tényleges szám tehát 400-nál mindenképpen kisebb. Ezek a számok világosan cáfolják a rendőri "titkosszolgálati" munka hatékonyságának és nélkülözhetetlenségének mitoszát. Annál inkább, mivel a rendőrség akkor folyamodik konspiratív eszközök fokozott igénybevételéhez, amikor közösségi kapcsolatai megromlanak, a legális információszerzés esélyei csökkennek. Mivel pedig általánosan elfogadott tény, hogy a bűnüldözés sikerének legfontosabb feltétele a közösség támogatása, amit a titkos módszerek igencsak aláásnak, akkor határozottan ki lehet jelteni: a konspiratív eszközök fokozott alkalmazása csökkenti a bűnüldözés eredményességét. Ilyen módon a közösségi bizalom elvesztése súlyosabb árat jelent információkban számolva, mint amit konkrét eredményekben a rendőrség konyhájára hozhat a rendőri "titkosszolgálat". És akkor a "veszteség" rovatba még nem is jegyeztük fel a megsértett állampolgári jogokat. De még a szó szűkebb értelmében vett gazdaságossági számítások is megkérdőjelezzik a titkos felderítés hatékonyságát.⁹⁸

Vannak természetesen olyan jellegű bűncselekmények, amelyek nagyfoku szervezettségüknél és konspiratív jellegüknél fogva valóban különleges eszközöket és módszereket igényelnek a felderítés oldaláról. Különösen így van ez akkor, ha a bűncselekmény /sorozat/ még nem valósult meg, vagy annak szervezői háttere leválik a közvetlen "végrehajtói" szféráról. Tipikusan ide sorolható a kábítószer-kereskedelem.⁹⁹ Az állambiztonsági szervek munkája sem képzelhető el teljesen nyílt keretek között.¹⁰⁰

A titkosság és a törvényi felhatalmazás azonban egyáltalán nem egymást kizáró fogalmak ! A törvényi alapokon nyugvó,

de konkrét - magas szintű - engedélyhez kötött beavatkozás mind az alkotmányosság, mind a praktikum követelményeivel összeegyeztethető. Igaz, az alanyi jogok azonnali érvényesítését az ilyen megoldások kevésbé teszik lehetővé, ez azonban az állami ellenőrzés oldalán ellensúlyozható, másrészt a bírói jogvédelem az esetek többségében "normál" körülmények között is utólagos.

Ennek megfelelően sem az emberi jogok egyetemes szabályai, sem a jogok biztosításában élenjáró országok alkotmányos normái és gyakorlata nem zárják ki informátorok alkalmazását vagy éppen telefonok lehallgatását megfelelő keretek között.¹⁰¹ Ez az "engedékenység" azonban nem határtalan, meglehetősen egyöntetű például az elutasító álláspont az agent provocateur bevetésével szemben.¹⁰²

E kérdésben a hazai helyzet nyílt források alapján nem ismertethető. Annyi mindenesetre már "kiszivárgott", hogy "egy belső belügyminisztériumi utasítás alapján az állampolgár telefonbeszélgetései bírói vagy ügyészi hozzájárulás és ellenőrzés nélkül lehallgathatók."¹⁰³ Már ez az egy tény is alapul szolgál annak megállapítására, hogy jogi szabályozásunk e területen nem elégíti ki az alkotmányosság követelményeit.

Az elmondottakból következik, hogy a rendőri munka részletes törvényi szabályozása és az ahhoz kapcsolódó jogi garanciák következetes érvényesítése a feltétele annak, hogy a testület működése jobban igazodjék az alkotmány által közvetített társadalmi, politikai, állami és állampolgári elvárásokhoz.

JEGYZETEK

1. G.W.F. Hegel: A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlata
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983. 246-247. o. /eredeti kiemelés/
2. C. Beccaria: Büntett és büntetés
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967. 120. o.
3. Beccaria, i.m. 134-135. o.
4. Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve
324-325. o.
5. Concha, i.m. 211. o.
6. Concha, i.m. 225. o.
7. Concha, i.m. 226. o.
8. Concha, i.m. 231-232. o.
9. Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977. 77-78. o.
10. Tomcsányi Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei
Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926. 25. o. 1. sz. lábja.
Tomcsányi: Rendészet - közigazgatás - bírói jogvédelem, 6.o.
11. Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra
Szent János Nyomda, Eger, 1939. 52. o.
12. Szontagh, i.m. 229. o.
13. v.ö.: Szamel: A magyar közigazgatástudomány, 194-196. o.
14. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás
Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 572. o.
15. Magyary, i.m. 581-582. o.
16. Rácz Attila: Törvényesség és jogszabályhoz kötöttség
a közigazgatásban
Jogtudományi Közlöny, 1983/8. 511. o.
17. Marx ebben az alapvető, megközelítésbeli értelemben mondja:
"A rendőrség a politikai gazdaságtan nyelvén fiskus."
A burzsoázia és az ellenforradalom
MEM, 6. kötet, 111. o. /eredeti kiemelés/

18. Szoboszlai György: Államiság és politikai rendszer
Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1987. 163. o.
Lőrincz Lajos: A magyar közigazgatás helyzete, fejlődésé-
nek lehetséges irányai
Állam- és Jogtudomány, 1983/1. 41-42. o.
19. Schmidt Péter: Szocializmus és államiság
a szerző azonos című kötetében
Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1984. 39. o.
Madarász Tibor: Közigazgatás és jog
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 23. o.
20. Lőrincz Lajos, i.m. 43. o.
21. Szamel Katalin: Közigazgatás az állampolgárért vagy állam-
polgár a közigazgatásért
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988. 163-164. o.
22. Beleértve természetesen a rendőri intézkedések processzua-
lis szabályozását is
v.ö.: Madarász Tibor, i.m. 307. o.
23. MEVM 415. o. /eredeti kiemelés/
24. Takács Albert: A jogállam társadalmi és jogi feltételei
Jogtudományi Közlöny, 1986/11. 526. o. /eredeti kiemelés/
25. Egyed István: A magyar közigazgatási jog alaptanai
"A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai" c. kötetben
190. o.
26. Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m. 33-36. o.
Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai, 45-48. o.
27. Lásd: F-L. Knemeyer: Polizeibegriffe in Gesetzen des 15.
bis 18. Jahrhunderts - Kritische Bemerkungen zur Literatur
über die Entwicklung des Polizeibegriffs
Archiv des Öffentlichen Rechts, 1967/2. 153-180. o.
28. Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m. 4. o.
29. Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m. 3-13. o.
30. W.Hamel: Die Polizei im Nationalsozialistischen Staat
ismerteti: Tóth József: Rendészetfogalom a nemzeti szo-
cialista államban
Szt. János Nyomda, Eger, 1938. 34. o.
31. Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m. 13. o.
32. Idézi: P-A. Albrecht: Perspektiven und Grenzen polizei-
licher Kriminalprevention
Verl. Rolf Gremer, Ebelsbach, 1983. 1. o.

33. Lásd: J. Schuster: Das Bundesverfassungsgericht und die demokratischen Grundrechte in der BRD.
Staat und Recht, 1986/11. 883-884. o.
34. Szamel: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai, 45. o.
idézi: Dezső Márta: Jogalkalmazás és mérlegelés
Állam és Igazgatás, 1973/10. 909. o.
35. Dezső Márta, i.m. 911. o.
36. K. Gintzel: Die polizeilichen Eingriffsbefugnisse aus der Sicht rechtsstaatsgemässen und zweckmässigen Verwaltungshandelns
Verlag für polizeiliches Fachschrifttum, Lübeck, 1967. 37.o.
Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m. 37-38. o.
37. K. Wolzendorff: Die Grenzen der Polizeigewalt
Verlag von Oscar Ehrhardt's Universitäts-Buchhandlung
Marburg, 1906. 85-86. o.
38. A. Merkl: Allgemeines Verwaltungsrecht
Julius Springer Verl. Wien-Berlin, 1927. 247. o.
ugyanerre a következőkét is: D. Jesch: Gesetz und Verwaltung
J.C.B. Mohr /Paul Siebeck/, Tübingen, 1961. 115-116. o.
39. idézi: e. Denninger: Polizei in der freiheitlichen Demokratie
in: E. Denninger - K. Lüdersen: Polizei und Strafprozess im demokratischen Rechtsstaat
Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1978. 105. o.
40. Denninger, i.m. 110. o.
41. R. Wiesmann: Treueid und Treupflicht der Untertanen im deutschen Staatsrecht
Verl. von Adolf Ebel, Marburg, 1911.
42. Lásd: S. Schultes: Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern
doktori disszertáció, Tübingen, 1984. 47. o.
43. Denninger, i.m. 111. o.
44. Lásd: E. Rasch: Polizei und Grundrechte
Deutsches Verwaltungsblatt, 1987/4-5. 194-199. o.
Ch. Engel: Die Schranken der Schranken in der Europäischen Menschenrechtskonvention
Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht, 1986/3. 262., 281. o.
45. ismerteti: G. Dürig: Art 2 des Grundgesetzes und die Generalermächtigung zu allgemeinpolizeilichen Massnahmen
Archiv des Öffentlichen Rechts, 1953/54/1. 76-77. o.

46. Dürig, i.m. 79-81. o. Külön garanciák alatt értendő például az alaptörvény 19. cikkének /1/ bekezdése értelmében az alapjogokat korlátozó törvényekre vonatkozó előírás, amely szerint abban meg kell jelölni a jogot megállapító alaptörvényi cikket. Ennek az előírásnak egyébként több hatályos rendőrségi törvény nem tesz eleget.
lásd: Rasch, i.m.
47. Dürig, i.m. 59. o.
48. Mivel a rendőri tevékenység kulcsfogalma a veszélyelhárítás, ebből a szempontból nézve elvi azonosság van a bűnözés, a szabálysértések és a "csak" jogsértéssel fenyegető magatartás megítélésében.
v.ö.: Bócz Endre: A személyi társadalomveszélyesség a büntetőjogban
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983. 304-305.o.
49. H.V. 1864. Q.B. Febr. 23,24.
Irish Common Law Reports, Vol. XVII. 1. o.
50. Decizjonijiet Kostituzzjonali 1964-1979.
Ghagda Studenti tal Ligi /Malta/, 1979. Vol II. 465. o.
ismerteti: V.A. De Gaetano: Calleja vs. Balzan: Reflections on Public Order
ID-DRITT Law Journal, 1983/ősz, 13-42. o.
51. Az 1974-es törvény kategorikus szabályozását az 1977-es belügyminiszteri konferencia és az ott elfogadott egységes rendőrségi törvény minta-tervezetének hatására /tehát nem belső okokból !/ 1978-ban oldották ugyan, kényszerintézkedések azonban változatlanul csak konkrét jogszabályi felhatalmazás alapján foganatosíthatók.
Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m. 21-23. o.
52. H. Röss: Generalklausel und Spezialermächtigung nach baden-württembergischen Polizeirecht
doktori értekezés, Ruprecht-Karls-Universität, Heidelberg, 1962. 88-89. o. és 192. sz. lábjegyzet
53. F. Gygi: Zum Polizeibegriff
a "Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel" c. kötetben
Verl. Helbing und Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main, 1982. 244. o.
54. E-M. Gräfin von Harrach: Grenzen und Möglichkeiten der Professionalisierung von Polizeiarbeit
doktori disszertáció, Westfälische Wilhelms-Universität, Münster, 1983. 189-190. o.

55. S Schulze: Die polizeiliche Generalermächtigung - Ein Vergleich mit dem System der Spezialdelegation, dargestellt am Beispiel der Bundesländer Schleswig-Holstein und Bayern
doktori disszertáció, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 1975. 89-96. o.
56. Szamel Lajos: A modern rendészet-fogalom és következményei
Jubileumi Tanulmányok - 40. JPTE, Pécs, 1985. 255. o.
57. Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m. 640. o.
58. /1968/ 1. All E. R. 770 E, 769 E-G.
59. Associated Provincial Picture Houses v. Wednesbury Corporation, /1948/ 1. K.B. 233.
60. A felperes egyébként a "Yorkshire-i hasfelmetsző" - Peter Sutcliffe - egyik áldozatának édesanyja volt.
Hill v. Chief Constable of West Yorkshire /1987/
2. W.L.R. 1126.
ismerteti: B.S. Markesinis: Liability of the Police to an Ordinary Citizen for Failing to Arrest a Dangerous Murderer
The Cambridge Law Journal, 1987/3. 387-389. o.
61. Lásd: Szamel Lajos: A modern rendészet-fogalom és következményei, 255. o.
Tóth Tihamér: A rendőrök intézkedési készségét befolyásoló tényezők
Belügyi Szemle, 1968/8. 44-53. o.
62. Lásd: Sárosi Ernő: Reflexió "A rendőrök intézkedési készségét befolyásoló tényezők" című cikkhez
Belügyi Szemle, 1968/10. 74. o.
63. Csendes Károly írja:
"A cigányok, akik bűncselekményt követnek el, a büntető-eljárás során találkoznak először az államhatalommal, a hivatásos állami szervekkel. Bármilyen furcsán is hangzik, többségüknél először érvényesül állampolgári egyenlőségük, élhetnek törvényes jogaikkal és tesznek eleget kötelezettségeiknek. Minden eljáró nyomozónak, ügyésznek, bírónak fel kell ismernie, hogy a cigányok az ő magatartása alapján szereznek első ízben tapasztalatot államunk róluk alkotott véleményéről ... Ha bármilyen hátrányos megkülönböztetést is tapasztal a felelősségre vont cigányelkövető, az megerősíti benne azt az érzést, hogy őket a származásuk miatt a mi társadalmunk is megbélyegzi, megveti."
A cigánylakosság bűnözésének társadalmi problémáiról
Belügyi Szemle, 1972/6. 19. o. /eredeti kiemelés/
64. R.N. Berki: Security and Society
J.M. Dent and Sons, London-Melbourne, 1986. 56-57. o.

65. H. Kelsen: A jog mint sajátos társadalmi technika a "Modern polgári jogelméleti tanulmányok" c. kötetben a MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadása, Budapest, 1977. 8. o.
66. u.o.
67. Éppen ezért a rendőrségnek a társadalom érdekében való működése önmagában csak a testület egészét minősítheti. "Az esetenkénti rendőri /testületi/ erőszakot csak a társadalmi szükségszerűség indokolhatja. Alkalmazásakor figyelembe kell venni az erkölcsi szempontokat és követelményeket is. Az erőszak nem lehet öncélú, célja nem lehet a megfélemlítés. Mindenkor csak a törvényekben meghatározott feltételek esetén, s csak a jogilag engedélyezett eszközök igénybevételével alkalmazható."
Baranyó György: Rendőri hivatás és etika
Belügyi Szemle, 1988/11. 17. o. /eredeti kiemelés/
68. Általánosan elfogadott megállapítás, hogy a rendőri munka értékelésének legfontosabb mutatója az ismertté vált bűncselekmények felderítési aránya, ami egyrészt kiemeli a bűnüldözést a rendőri munka komplexitásából, másrészt még a bűnfelderítési munka megbízható mérésére sem alkalmas önmagában. Ugyanakkor háttérbe szorulnak a törvényességi szempontok, mivel azok a mutatót csak szélsőséges esetben befolyásolják. Itt is emlékeztetnem kell arra, hogy a törvényességi felügyelet leginkább működőképes szerve: az ügyészség szintén felel az eredményességért.
Lásd: J.R. Hepburn: Crime Control, Due Process, and the Measurement of Police Performance
Journal of Police Science and Administration 1981/1. 88-98.o.
G.A. Tumanov: Organizacija upravljenja v szfere ohranü obsesztvennogo porjadka
Juridicseszkaja Literatura, Moszkva, 1972. 119. o.
Kertész Imre: A szocialista törvényesség és a bűnüldözés hatékonysága
Budapest, 1976. 19. o.
69. Az ártatlanság vélelmének néhány rendőri aspektusáról
lásd: Szikinger István: Az ártatlanság vélelme - alkotmányos alapelv !
Belügyi Szemle, 1989/3. 8-17. o.
70. Ismerteti: S. Cobler: Konzessionierte Kommunikation - zur Technik und Funktion strafrechtlicher Zensur
a "Zensur in der BRD" c. kötetben
Carl Hanser Verl. München-Wien, 1980. 86. o.
71. W. Scheel: Ansprache zur Vereidigung von Polizeibeamten
idézi: Cobler, i.m. 84. o.
A már többször idézett rendészeti alapmű is megállapítja, hogy a rendőrség és a gondolatközlési szabadságból folyó alapjogok közötti viszony mindig is feszültségekkel teli volt.
Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m., 270. o.

72. U. Klug: §.88.a. StGB - Ein Übergriff des Gesetzgebers - juristisches für Nichtjuristen
a "Mut zur Meinung - Gegen die zensierte Freiheit" c. kötetben
Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 1980. 40-41.o.
73. Klug, i.m. 43. o.
74. D. Trelford: Press Freedom
Media Law and Practice, 1986/április, 7. o.
Chief Constable of Avon and Somerset Constabulary v. Bristol United Press and another
ismerteti: Media Law and Practice, 1987/január, 144. o.
75. 376. U.S. 254 /1964/. Az esetet ismerteti és értékeli:
V.G. Kalenszkij: Bill o pravah v konsztitucionnoj isztorii Sz.S.A.
Nauka, Moszkva, 1983. 233-236. o.
76. Lásd: Földesi Tamás: Emberi jogok
Kossuth, Budapest, 1989. 98-111. o.
77. A szovjet Majorov és Naumkin magától értetődő tényként állapítják meg, hogy /az ügy kezdeti szakaszában/ "senki nem érdekelt annyira a közvélemény helyes formálásában, mint a nyomozó!"
N.I. Majorov - Ju. V. Naumkin: Rasszledovaniye presztuplenij i szredsztva masszovoj informacii
Szovetszkoe Goszudarsztvo i Pravo, 1978/6.75. o.
78. Dénes J. Tamás: Hozzászólás Szabó László: "A rendőrség és a sajtó" című cikkéhez
Belügyi Szemle, 1964/1. 98. o.
79. Déri Pál: Az ideológiai irányelvek és a tájékoztatás /Még egyszer a rendőrség és a sajtó kapcsolatáról/
Belügyi Szemle, 1965/8. 8-9. o.
80. Még egyszer a tájékoztatásról / A Belügyi Szemle Szerkesztő Bizottságának közleménye/
Belügyi Szemle, 1965/12. 5. o.
81. i.m. 7. o.
82. Csikós József: A belügyi tájékoztatás néhány időszerű kérdéséről
Belügyi Szemle, 1983/8. 4-5. o.

83. Ilyen előzmények után egyáltalán nem meglepő, hogy a liberalizálódó sajtóirányítás egyik legharsányabb következménye az újságírók részéről a rendőrségre /hivatalosan: a rendőri visszaélésekre/ irányuló "össztűz", ami e dolgozat írásának időpontjában jellemzi a rendőrség és a sajtó kapcsolatát. A strukturális ellentmondások - és a külföldi példák - arra intenek, hogy a "sajtó felszabadulása" nem egyszeri aktus, az e téren jelentkező problémák gyökerei egyáltalán nincsenek kiirtva.
84. Gál Gyula: Gondolatok a személyi szabadságot korlátozó rendőri intézkedések jogi szabályozásáról
Belügyi Szemle, 1987/9. 16. o.
85. Idézi: Ludassy Mária: A trón, az oltár és az emberi jogok
Magvető Kiadó, Budapest, 1984. 140. o.
86. Lásd: Kukorelli István: Az utlevél az állampolgári jogok rendszerében
Jogtudományi Közlöny, 1979/6. 346. o.
87. A JSZSZK. Hivatalos Lapja, 7/1985. sz.
88. Ez a bekezdés röviden összefoglalt álláspontom az Egyesült Államokban kibontakozott vitával kapcsolatban, amelynek során többségi véleményként fogalmazódott meg az, hogy a rendőri vezetés által alkotott szabályok hatásos ellensúlyt jelenthetnek a diszkréció negatív következményeivel szemben. Lásd pl. C. McGowan: Rule-making and the Police
Michigan Law Review, 1972/4. 659-694. o.
K.C. Davis: Police Discretion
West Publishing Co. St. Paul, Minn. 1975. 99-119. o.
G.H. Williams: The Law and Politics of Police Discretion
Greenwood Press, Westport-London, 1984. 69-74., 140. o.
89. Interju a rendőrhatalósági kényszerintézkedésekről, 25. o.
90. i.m. 26. o.
91. Lásd: M.Ch. Jakobs: Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit
Deutsches Verwaltungsblatt, 1985/2. 97-104. o.
92. közli: Drews-Wacke-Vogel-Martens, i.m. 389. o.
93. lásd: 134. o.
94. "Még mindig csak igen csekély mértékben élnek a bünygyi szervek azzal a jogszabályban biztosított és a veszélyes és különösen veszélyes bűnözői kategóriával szemben hatékonyan alkalmazható lehetőséggel, hogy a szabadságvesztés büntetésüket letöltött személyeket a Bv. intézet információjának felhasználásával, szabadulásukat követően azonnal a legegyszerűbben és a leggyorsabban - intézkedés alá helyezik. Például: A büntetésvégrehajtási intézettől kapott tájékoztatás szerint Á.S. budapesti lakos szabadságvesztés

ideje alatt munkáját hanyagul végezte, több esetben kellett felelősségre vonni. Zárkatársai előtt hangoztatta, hogy szabadulása után felveszi a kapcsolatot volt börtöntársaival. Mindezen tények ellenére a VII. kerületi rendőrkapitányság nem közvetlenül a szabadulása után, hanem 3 hónap múlva helyezte rendőri felügyelet alá, a büntetésvégrehajtási intézettől kapott jelzésre hivatkozva. Az eltelt idő alatt Á.S. szakított előző életvezetésével, rendszeresen dolgozott, így nem volt lehetőség kényszerintézkedés alá helyezésére."

Pap István: A rendőrhatósági kényszerintézkedések alkalmazásának szabályai és rendeltetése a bűnözés elleni küzdelemben.

Szakedolgozat, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1985.

29. o. /eredeti kiemelés/

95. Weinert Jánosné: A rendőrhatósági kényszerintézkedések alkalmazásának szabályai és rendeltetése a bűnözés elleni küzdelemben
Szakedolgozat, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1985. 39.o.
96. A törvényesség és a rendőri működés kiegészítő jellege mellett a viszonylagosság elve az a harmadik alapvető garanciális követelmény, amely a rendőrség és az állampolgári jogok viszonyát a kívánatos mederbe terelheti - vélekedik Zdenek Lukes.
Protection of Personality and the Work of the Security Apparatus
Bulletin of Czechoslovak Law, Vol 8. 1967. 114-116. o.
97. Igen jellemző mindenestre a rendőrség saját működésének törvényességébe vetett hitére, de értelmezésem szerint a törvényes alapok iránti igényre is az a mítosz, amellyel többször találkoztam az állampolgári jogok rendőrhallgatók számára történő oktatása során. Többen határozott meggyőződéssel állították, hogy az 1949. évi XX. törvénynek van egy olyan titkos záradéka, amely a rendőrséget feljogosítja azon operatív intézkedések megtételére, amelyek az alkotmányban rögzített alapjogokkal egyébként nem volnának összeegyeztethetők.
98. Kinsey - Lea - Young, i.m. 137-145. o.
99. Kinsey - Lea - Young, i.m. 146. o.
100. v.ö.: Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai, 26-27. o.
101. A nyugatnémet alkotmánybíróság 1981. V. 26-i ítélete például kimondta, hogy "bizalmi egyének" alkalmazása megengedett, működésük eredményei pedig a büntetőeljárás során felhasználhatók.
ismerteti: R. Krüger: Verfassungsrechtliche Grundlagen polizeilicher V-Mann-Arbeit
Neue Juristische Wochenschrift, 1982/16- 855-856. o.

Az állambiztonsági munka jogi szabályozásának lehetőségeiről lásd:

C.E.S. Franks: Parliament and Security Matters 2-5. o.
M. Rankin: National Security: Information, Accountability and the Canadian Security Intelligence Service
University of Toronto Law Journal, 1986/3. 249-285. o.

102. lásd: 35. o;
E. Sagarin- D.E.J. Macnamara: The Problem of Entrapment Crime and Delinquency 1970/4. 363-378. o.
103. Mielőbb törvényt a rendőrségről - Jogunk van ismerni a testület működését
interju Dr. Diczig Istvánnal
Magyar Nemzet, 1989. május 6.

A FELHASZNÁLT FONTOSABB MŰVEK JEGYZÉKE
/folyóiratcikkek és kisebb tanulmányok nélkül/

- P-A. Albrecht: Perspektiven und Grenzen Polizeilicher Kriminal-
prevention
Verl. Rolf Gremer, Ebelsbach, 1983.
- J. Alderson: Human Rights and the Police
Council of Europe, Strasbourg, 1984.
- J. Alderson: Policing Freedom
Macdonald and Evans Ltd. Plymouth, 1979.
- Andics Erzsébet: Metternich és Magyarország
Akadémiai Kiadó, Bp. 1975.
- J. Andrade: World Police and Paramilitary Forces
Macmillan Publ. Ltd. Basingstoke, 1985.
- Ádám Antal: A tanácsai szervek összehangoló tevékenysége
MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Bp, 1974.
- Bajáki Veronika: Tanács és közrendvédelem
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1966.
- L. Baker: Miranda: Crime, Law and Politics
Atheneum, New York, 1983.
- M. Banton: The Policeman in the Community
Tavistock Publications, London, 1964.
- A. Barth: Law Enforcement Versus the Law
Collier Books, New York, 1961.
- H.D. Bayley: Patterns of Policing
Rutgers University Press, New Brunswick, 1985.
- C. Beccaria: Büntett és büntetés
Akadémiai Kiadó, Bp. 1967.
- Ja.M. Belszon: Policia "szvobodnogo obsesztva"
Juridicseskaja Literatura, Moszkva, 1984.
- R.N. Berki: Security and Society
J.M. Dent and Sons, London-Melbourne, 1986.
- H. Beste: Innere Sicherheit und Sozialforschung
Lit. Verl. Münster, 1983.
- Bihari Ottó: A tanácsok bizottságai
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1958.

- P. Birkinshaw: Grievances, Remedies and the State
Sweet and Maxwell, London, 1985.
- Bobák Artur: A BM és szerveinek története /1957. június -
1962. november/
Rendőrtisztai Főiskola, Bp. 1988.
- Bócz Endre: A személyi társadalomveszélyesség a büntetőjogban
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1983.
- Centre for Contemporary Studies: A review of Community
Policing
London, 1984.
- R. Clark: Bűnözés Amerikában
Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1972.
- R. Clayton - H. Tomlinson: Civil Actions Against the Police
Sweet and Maxwell, London, 1987.
- Community Policing in the 80's: Recent Advances in Police
Programs; Solicitor General, Canada, Ottawa, 1987.
- Constitutional and Administrative Law de Smith
Penguin Books, Harmondsworth, 1983. /4. kiad./
- F.J. Cook: Az ismeretlen F.B.I.
Zrinyi Könyvkiadó, 1971.
- Csizmadia Andor: A nemzeti bizottságok állami tevékenysége
/1944-1949/
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1968.
- K.C. Davis: Police Discretion
West Publishing Co. St. Paul, Minn. 1975.
- E. Denninger - K. Lüdersen: Polizei und Strafprozess im
demokratischen Rechtsstaat
Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M. 1978.
- H. Draper: Private Police
Penguin Books, Harmondsworth, 1978.
- B.Drews-G.Wacke-K.Vogel-W.Martens: Gefahrenabwehr - Allgemeines
Polizeirecht /Ordnungsrecht/
des Bundes und der Länder
Carl Heymanns Verl. KG, Köln,
1986 /9. átdolg. kiad./
- L.J. Edwards: Ministerial Responsibility for National Security
Canadian Government Publishing Centre, Hull, 1980.

- D. Fellman: The Defendant's Rights Today
The University of Wisconsin Press, Madison, 1976.
- B. Fine - R. Millar /szerk./: Policing the Miners' Strike
Laurence and Wishart, London, 1985.
- H. Finer: English Local Government /2. kiad./
Methuen and Co. Ltd. London, 1945.
- F. Kiss Erzsébet: Az 1848-1849-es magyar minisztériumok
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987.
- Fonyó Gyula: A községi igazgatás
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1970.
- B. Forrester: The Traveller's Handbook
Inter Change Books, London, 1985.
- R. B. Fosdick: European Police Systems /reprint/
Patterson Smith, Montclair, New Jersey, 1969.
- Földesi Tamás: Emberi jogok
Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1989.
- Földvári József: Kriminálpolitika
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1987.
- K. Gintzel: Die Polizeilichen Eingriffsbefugnisse aus der
Sicht rechtsstaatsgemässen und zweckmässigen
Verwaltungshandelns
Verlag für Polizeiliches Fachschrifftum, Lübeck, 1967.
- P. Gordon: White Law: Racism in the Police, Courts and Prisons
Pluto Press, London, 1983.
- M. A. Greenberg: Auxiliary Police, the Citizen's Approach to
Public Safety
Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1984.
- Hajdu Lajos: II. József igazgatási reformjai Magyarországon
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982.
- M. Harnecker: Cuba: Dictatorship or Democracy ?
Laurence Hill and Co. Westport, Connecticut, 1980.
- E-M. Gräfin von Harrach: Grenzen und Möglichkeiten der Pro-
fessionalisierung von Polizeiarbeit
doktori dissz., Westfälische Wilhelms-
Universität, Münster, 1983.
- G.W.F. Hegel: A jogfilozófia alapvonalai, vagy a természetjog
és az államtudomány vázlatá
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.

- Holló András: A közigazgatás ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései
Akadémiai Kiadó, Bp. 1989.
- Hollós Ervin: Rendőrség, Csendőrség, VKF 2.
Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1971.
- Ch. Jeffries: The Colonial Police
Max Parrish, London, 1952.
- I. Jennings: Principles of Local Government Law /4. kiad./
University of London Press, London, 1960.
- V. G. Kalenszkij: Bill o pravah v konsztitucionnoj isztorii SZSA.
Nauka, Moszkva, 1983.
- L.M. Karnyjejeva - Kertész Imre: A bizonyítékok forrásai a szovjet és a magyar büntetőeljárás jogban
Juridicseszkaia Literatura -
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
Moszkva-Budapest, 1985.
- Katona Géza: Közbiztonság-védelem Magyarországon az I. Világháborúig
BM. Könyvkiadó, 1984.
- Kádár János: A szocializmus megújulása Magyarországon
Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1986.
- Kertész Imre: A szocialista törvényesség és a bűnüldözés hatékonysága
Budapest, 1976.
- Keserü István: A felszabadult Magyarország rendőri és határőrizeti szerveinek megalakulása és tevékenysége a népi demokratikus forradalom időszakában /1944-1948/
Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 1987.
- R.Kinsey-J.Lea-J.Young: Losing the Fight Against Crime
Basil Blackwell, Oxford, 1986.
- Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve
Politzer Zsigmond kiad. Bp. 1900.
- Lakos Sándor: Politikai rendszerünk kérdései
Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1983.
- L. Lambert: Police Powers and Accountability
Croom Helm, London, 1986.

- G. Lehmann-H.Schulz: Ordnung und Sicherheit im sozialistischen Wettbewerb
Staatsverlag der DDR. Berlin, 1975.
- Lenin: A proletár miliciáról LM 31. kötet
- B.Loveday: Developments in Police Complaints Procedure:
Britain and North America.
Birmingham Polytechnic 1987.
- Lőrincz Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával.
KJK Bp. 1981.
- Ludassy Mária: A trón, az oltár és az emberi jogok
Magvető, Bp. 1984.
- Madarász Tibor: Közigazgatás és jog
KJK 1988.
- A Magyar Állam szervei 1944-1950.
KJK, Bp. 1985.
- Magyar Államigazgatási Jog - Különös rész
Tankönyvkiadó, 1972.
- Magyar Államigazgatási Jog
BM Könyvkiadó, Bp. 1984.
- Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás
Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp. 1942.
- P.K. Manning: Police Work: The Social Organization of Policing
MIT Press, Cambridge, Massachusettes, 1979.
- R.Mark: In the Office of Constable
Collins, London, 1978.
- R. Mark: Policing a Perplexed Society
Allen and Unwin Ltd. London, 1977.
- G. Marshall: Constitutional Conventions
Clarendon Press, Oxford, 1984.
- G. Marshall: "Police and Government"
Methuen and Co. Ltd. London, 1965.
- R. Marshall: Complaints against the Police
Commonwelth Secretariat, London, 1983.

- Marx: Louis Bonaparte. Brumaire Tizennyolcadikája
MEVM 1. kötet
Kossuth Könyvkiadó, 1977.
- A. Merkl: Allgemeines Verwaltungsrecht
Julius Springer Verl. Wien-Berlin, 1927.
- G.Sz. Merkurov-B.V.Csernov: Mesztnüe szovetü i podcsinennüe
organü vnutrennih del
Juridiceszkaja Literatura
Moszkva, 1975.
- Meznerics Iván - Torday Lajos: A magyar közigazgatás szervei
1867-1937.
Magyar Közigazgatástudományi
Intézet, Budapest, 1937.
- Miskolczy Ágost: A modern államvédelem
a szerző kiadása, Budapest, 1935.
- Moldova György: Bün az élet... /riport a rendőrökről/
Magvető, Budapest, 1988.
- Nagy János: A község rendészete
Martineum Rt., Szombathely, 1938.
- A.Niederhoffer: Behind the Shield, Police in Urban Society.
Doubleday and Co. Inc., Garden City, New York
1967.
- O'Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law
Sweet and Maxwell, London, 1985.
- I. Oliver: Police, Government and Accountability
Macmillan Press Ltd. Houndmills, Basingstoke, 1987.
- Óry Károly: Rendfenntartó és belbiztonsági erők 1918-1919-ben
Magyarországon
Rendőrtiszti Főiskola, Bp. 1987.
- Parádi József: A dualista Magyarország belügyi szervei
Rendőrtiszti Főiskola, Bp. 1987.
- Parádi József: A határszéli csendőrség
BM Határőrség, Bp. 1984.
- The Police, Public Order and the State
Macmillan Press, Houndmills, Basingstoke, 1988.
- Die Polizei in der Bundesrepublik
Campus Verlag, Frankfurt - New York, 1985.
- R. Pound: Criminal Justice in America
Henry Holt and Co. New York, 1930.

- Rácz Attila: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása
Akadémiai Kiadó, Bp. 1972.
- Rácz Lajos: A magyar belügyi szervek története 1948-1957.
Rendőrtisztai Főiskola, Bp. 1988.
- R.Reiner: The Politics of the Police
Wheatsheaf Books, Brighton, 1985.
- A. Reiss - D. Bordua: The Police: Six Sociological Essays
John Wiley and Sons, New York, 1976.
- Ch. Reith: British Police and the Democratic Ideal
Oxford University Press, London, 1943.
- Rektor Béla: A Magyar Királyi Csendőrség oknyomozó története
Árpád Könyvkiadó Vállalat, Cleveland, Ohio, 1980.
- P. Riddel: The Thatcher Government
Basil Blackwell Ltd. Oxford - New York, 1985.
- K. Sz. Rodionov: INTERPOL: Mif i dejsztvitelnoszt
Mezsdunarodnie otnosenija, Moszkva, 1986.
- H. Röss: Generalklausel und Spezialermächtigung nach baden-
württembergischen Polizeirecht
doktori értekezés, Ruprecht-Karls-Universität,
Heidelberg, 1962.
- L. Salas: Social Control and Deviance in Cuba
Praeger Publishers, 1979, New York
- Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rend-
szerében
Akadémiai Kiadó, Bp. 1976.
- Sárközy Tamás: Gazdaságpolitika - szervezetrendszer - jogpo-
litika
Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1987.
- Schmidt Péter: Szocializmus és államiság
Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1984.
- Schönwald Pál: A magyarországi 1918-1919-es polgári demokrati-
kus forradalom állam- és jogtörténeti kérdései
Akadémiai Kiadó, Bp. 1969.
- S. Schultes: Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern
doktori disszertáció, Tübingen, 1984.

- S. Schulze: Die polizeiliche Generalermächtigung - Ein Vergleich mit dem System der Spezialdelegation, dargestellt am Beispiel der Bundesländer Schleswig-Holstein und Bayern
doktori disszertáció, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen - Nürnberg, 1975.
- R.J. Sharpe: The Law of Habeas Corpus
Clarendon Press, Oxford, 1976.
- J.H. Skolnick: Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society
John Wiley and Sons, New York, 1975. /2.kiad./
- D.J. Smith - J. Gray: Police and People in London, The PSI Report
Gower, Brookfield, Vermont /USA/, 1985.
- Somlyai Magda: Történelemformáló hétköznapiak: 1944. ősze - 1945. tavasza
Gondolat Kiadó, Bp. 1985.
- F. Stacey: Ombudsmen Compared
Clarendon Press, Oxford, 1978.
- Ph. J. Stead: The Police of Britain
Macmillan Publ. Co. New York - London, 1985.
- Ph. J. Stead: The Police of France
Macmillan Publ. Co. New York - London, 1983.
- Szamel Katalin: Közigazgatás az állampogárért vagy állampolgár a közigazgatásért?
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1988.
- Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1957.
- Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1977.
- Szentpéteri István: A szervezet és a társadalom
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1985.
- Szoboszlai György: Államiság és politikai rendszer
Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1987.
- Szontagh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása /Diszkréciós közigazgatás/
Magyar Jövő Rt. Miskolc, 1928.

- E.Ja. Sztumbina - A.V. Kuznyecov - V.V. Eglitisz: Mechanizm realizacii konsztitucii
Zinatne, Riga, 1984.
- I. Taylor: Law and Order - Arguments for Socialism
The Macmillan Press Ltd. London, 1981.
- Tomcsányi Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei
Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926.
- Tomcsányi Móric: Rendészet - közigazgatás - birói jogvédelem
MTA, Budapest, 1929.
- Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra
Szent János Nyomda, Eger, 1939.
- Tóth József: Rendészetfogalom a nemzeti szocialista államban
Szent János Nyomda, Eger, 1938.
- G. A. Tumanov: Organizacia upravlenia v szfere ohranü obsesztvennogo porjadka
Juridiceszkaja Literatura, Moszkva, 1972.
- S. Walker: Sense and Nonsense About Crime
Brooks and Cole Publ. Co. Monterey, California, 1985.
- K.W. Watkins: The Police and the People
Sherwood Press, London, 1982.
- W.A. Westley: Violence and the Police
MIT Press, Cambridge, Massachusetts - London, 1970.
- R. Wiesmann: Treueid und Treupflicht der Untertanene im deutschen Staatsrecht
Verl. von Adolf Ebel, Marburg, 1911.
- G.H. Williams: The Law and Politics of Police Discretion
Greenwood Press, Westport - London, 1984.
- K. Wolzendorff: Die Grenzen der Polizeigewalt
Verlag von Oscar Ehrhardt's Universitäts-Buchhandlung, Marburg, 1906.