

SZIKINGER ISTVÁN

A magyar rendvédelem és az Európai Unió*

A rendvédelem nem megy Európába

Magyarország a közös politikai értékek és a gazdasági integráció Európájába tart, a rendvédelem azonban térben és időben leragadt. Ha egyáltalán elmozdulás tapasztalható, az általában inkább távolodást, mint közeledést jelent az egyébként megcélzott világhoz képest. A továbbiakban számos példával fogom alátámasztani ezt az elszomorító megállapítást. Meg kell azonban jegyezni, hogy egyáltalában nem valamiféle elfogult értékelésről van szó, az európaisághoz való viszonyulásunk számos alkalommal kifejezésre juttatott, tudatos politikai magatartást tükröz.

Miközben például közismert, hogy milyen vaskövetkezetességgel ragaszkodtunk a kisebbségekkel kapcsolatos európai ajánlások érvényesítéséhez a szomszédokkal kötött alapszerződések előkészítése során, ugyanez a hozzáállás éppen ellenkezőjébe fordult a rendvédelmi jogalkotás folyamatában. Lusztig Péter például a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII törvény (a továbbiakban: szolgálati törvény) javaslatának parlamenti vitájában elvi élel hangsúlyozta: „Az Európai Unió ajánlási normái több hozzászólásban is felmerültek. ... Felelősséggel ki merem jelenteni, hogy ezeknek az ajánlásoknak jelentős részét még az Unió tagállamai sem teljesítették. Ők egy folyamatot tételeznek fel, amely folyamatban egyes tagországok előrébb, mások hátrébb tartanak” (Lusztig 1996). Nem igényel mély magyarázatot, hogy egy újonnan elfogadandó törvény ilyen elvi alapokon legalábbis ahhoz járul hozzá, hogy az említett folyamatban hazánk még hátrébb tartson. Ez pedig nyilvánvalóan ellentétes az ajánlások egyébként helyesen jellemzett célmeghatározó jellegével. Ugyancsak meg kell jegyezni, hogy a rendvédelemre vonatkozó ajánlások, hasonlóan más dokumentumokhoz, egyre inkább olyan nemzetközi szerződések részévé válnak, amelyekhez a csatlakozás Magyarország nyíltan hirdetett vágyai között szerepel (pl. Schengeni Egyezmény, Europol-konvenció).

* A tanulmány a Swiss National Fund támogatta kutatás részeként készült.

Kuncze Gábor belügyminiszter például szükségesnek tartotta közölni az Európai Unió tagállamainak Budapesten akkreditált nagyköveteivel, hogy a szervezet Bizottságának hazánkról alkotott véleménye – amely egyébként általában és a tárcát érintően is alapvetően pozitív – téves megállapításokat is tartalmaz. Elmondta, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényről (a továbbiakban: rendőrségi törvény) nem állítható az alkotmányellenesség, mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság a benyújtott indítványokról nem dönt. A szintén kifogásolt vádalku pedig Magyarországon nem létezik, emiatt gond sem lehet vele (Kuncze 1997). Ezzel szemben azonban a bizottsági vélemény szerint a rendőrségi törvény nem alkotmányellenes, hanem annak néhány rendelkezése alkotmányosan megkérdőjelezhető, kérdéses (The constitutionality of some provisions of the law on the police is questionable). Ha pedig az Alkotmánybíróság előtt több indítvány van, amelyeket nem utasított vissza a testület nyilvánvaló alaptalanság címén, akkor a Bizottság megállapítása korrekt és a miniszter sem mondott mást: a rendőrségi törvény néhány rendelkezése alkotmányosan megkérdőjelezhető. Vádalku tényleg nincs Magyarországon, a szakmai zsargonban annak nevezett intézmény (megállapodás az elkövetővel) azonban létezik. Itt ismét az országvélemény fogalmaz jól, amikor idézőjelbe teszi a kifejezést, ami azt jelenti: úgynevezett, de valójában nem igazi vádalku (EU-vélemény 1997). Ha tehát a miniszter kijelentései nem teljes tájékoztatlanságon, a kritizált anyag pontos ismeretének hiányán alapulnak – amit természetesen nem tételezek fel, kivált nem ilyen politikailag kényes kérdésben –, akkor teljesen világos, hogy az Unió rendvédelmi elvárásaival szembeni nyakas ellenállás fejeződött ki a mondottakban.

Az igazán súlyos gondot mindamelllett nem elsősorban a szavak, hanem a tettek, azaz a jogalkotás és jogalkalmazás valóságos alakulása és hatásai okozzák. Teljesen egyértelmű például, hogy az európaiság egyik ismérve a határőrizet katonai-védelmi jellegének háttérbe szorítása és rendészeti tevékenységként való felfogása (Hellenthal 1995; Hoppe 1992). Ezzel szemben Magyarországon a határőrizetről és a határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: határőrizeti törvény) kifejezetten megerősítette a törvényben megjelölt feladatokat ellátó szervezetnek a fegyveres erők kötelékébe tartozását, továbbá a honvédség közreműködését a határőrizetben. Nem érv a határőrség kettős természete mellett, hogy maga az Alkotmány mondja ki az ilyen jogállást, hiszen az alaptörvényt nem sokkal a hivatkozott jogszabály elfogadását követően többször is módosították.

A továbbiakban konkrét példák segítségével mutatom be az európaisággal dacoló rendvédelmi politika következményeit.

AZ EURÓPAI ÉRTÉKEK ELUTASÍTÁSÁNAK NÉHÁNY PÉLDÁJA

A részletesebb vizsgálódások előtt le kell szögezni, hogy az Unióhoz való csatlakozásunkat, általában a fejlettebb országokhoz való felzárkózásunkat a vizsgált körben hátráltató tényezők igen távol állnak a speciális

integrációs elvárások problémáitól. Valójában ilyenek gyakorlatilag nem is léteznek, hiszen a rendvédelmi együttműködést speciális szerződések szabályozzák az Unión belül is, az „acquis communautaire” körébe tartozó, témánk szempontjából irányadó legfontosabb források – így mindenekelőtt a Maastrichti Szerződésben kifejezetten is említett Emberi Jogok Európai Egyezménye – pedig a csatlakozási szándéktól függetlenül is kötelezőek ránk nézve. A bevezető gondolatokkal összhangban az is természetes, hogy az Európához való közeledésünket nehezítő megoldások rendszerint univerzális normákat is sértenek, miközben megfelelésük a magyar Alkotmánynak szintén kétséges.

A rendőrségnél a gondok ott kezdődnek, hogy a törvény nem határozza meg világosan a szervezet jellegét. Konkrétan arról van szó, hogy a bűnüldöző, bűnmegelőzési, államigazgatási és rendészeti jelzők egymás mellé tétele (rendőrségi törvény 3. § (1) bek.), továbbá a tartalmilag megfoghatatlan „rendvédelmi” megjelölés teljesen alkalmatlan arra, hogy az egyes eljárások során az alapul szolgáló processzuális szabályokat megtaláljuk. A törvény maga semmilyen eligazítást nem ad, még az államigazgatási eljárási törvény hatályáról sem szól. Súlyos gond ez, hiszen a „due process” követelménye önmagában az emberi jogok fontos garanciája. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkében is hivatkozott „törvényben meghatározott eljárás” az alkotmányos demokráciák jogfelfogása szerint csak olyan szabályozott működést jelenthet, amelyen belül a jogok védelmének biztosítékai is helyet kapnak. Az államszervezeti jelleg világos rögzítésének mellőzése természetesen megnehezíti a felelősség és a kontroll következetes érvényesítését is.

A mondottak után nem meglepő, hogy a rendőrségi törvény számos rendelkezése közvetlenül is alkotmányos, illetőleg európai normákba ütközik. Ilyen például a 12. § (2) bekezdésében foglalt előírás, amely szerint a rendőr a szolgálati előljáró jogszabálysértő utasításának teljesítését nem tagadhatja meg, kivéve, ha a végrehajtással bűncselekményt valósítana meg.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkében foglaltakat sértik a rendőrségi törvény előállításra vonatkozó egyes rendelkezései is. A törvény 33. §-a lehetővé teszi, hogy előállítsák többek között azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, valamint azt, akit eltűntként köröznek. A jogszabály azt is előírja, hogy az előállítottat kérelmére az előállítás okáról tájékoztatni kell.

Az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának joggyakorlatával összhangban egyértelműen megállapítható, hogy az előállítás az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikke alapján ítélandó meg. Ezt az értelmezést erősíti magának a rendőrségi törvénynek a 97. § (1) bekezdése h) pontjában adott meghatározás is, amely az előállított személyt fogvatartottnak minősíti.

Megállapítható, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkében adott kimerítő felsorolás kizárja a személyi szabadságtól való megfosztás lehetőségét a rendőrségi törvényben adott szabályozás szerint. A jelző nélküli, tehát egyszerű gyanú a civilizált államok jogrendjében nem szolgálhat alapul ilyen súlyos jogkorlátozásra, következkép-

pen az Egyezmény is alapos vagy ésszerű (reasonable) gyanú fennállását követeli meg. Az Emberi Jogok Európai Bírósága kiemelte, hogy a gyanú megalapozottsága (reasonableness) lényeges összetevő az önkényesség elleni garanciarendszerben. Az eltűnés pedig önmagában semmiféle normasértést nem valósít meg, így az előállítás lehetőségének általános tétele teljesen érthetetlen és értelmetlen. Ezért az Egyezmény ilyen jogcímen – szemben a mi rendőrségi törvényünkkel – nem engedi meg a személyi szabadságtól való megfosztást.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 9. cikkének (2) bekezdése szerint: „Minden letartóztatott személyt letartóztatásakor tájékoztatni kell letartóztatása okairól és a legrövidebb időn belül közölni kell vele az ellene emelt vádakat”. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikkének (2) bekezdése pedig megköveteli: „Minden letartóztatott személyt haladéktalanul az általa értett nyelven tájékoztatni kell letartóztatása okairól és az ellene felhozott vádról”. Tény, hogy az idézett szövegek rossz magyar fordítása félreértésre adhat okot. Az angol szövegben „arrest” szóval jelölt beavatkozás ugyanis nem a magyar előzetes letartóztatásnak felel meg, hanem a személyes szabadság megvonásának tényére utal. Ez egyébként a fent említett joggyakorlat alapján teljesen egyértelmű. A hazánkban is belső jogként hatályos nemzetközi normák eszerint nem engedik meg azt, hogy a személyi szabadságtól való megfosztás okát csak az érintett kérelmétől függően közöljék. Nyilvánvaló, hogy az előállítási okok ismeretének hiányában indokolatlanul megnehezül, az esetek jelentős részében gyakorlatilag megghiúsul a kártérítésre jogosultság, a jogorvoslati jog, illetőleg a bírósághoz fordulás jogának érvényesülése. Különösen sújtja mindez azokat, akik nem beszélnek magyarul.

A rendőrségi törvény 36. §-ának (4) bekezdése arról rendelkezik, hogy a rendőrség a köznyugalmat megzavaró vagy más súlyos bűncselekménnyel a nyilvánosságot tájékoztathatja és ennek során a „bűnelkövető” személyi adatait nyilvánosságra hozhatja. Ezzel szemben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének 2. bekezdése kimondja, hogy „Minden bűncselekménnyel gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították”. Hasonló rendelkezéseket tartalmaznak más alapvető nemzetközi dokumentumok, de a magyar Alkotmány is. Az európai egyezményt alkalmazó strasbourgi szervek határozottan rámutattak arra, hogy a bűnösséget akár csak közvetve is sugalló publicitás, különösen, ha az a hatóságokra vezethető vissza, sértheti az ártatlanság vélelmét, de még a fair tárgyalás követelményére is negatívan hathat. Márpedig a „bűnelkövető” személyi adatainak nyilvánosságra hozatala több mint a bűnösségre közvetve utaló jelzés. Hasonló a helyzet a már említett „vádalku” esetében, ahol a rendőrség bizonyos feltételek mellett „a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezésével információs szolgáltatásban állapodhat meg a bűncselekmény elkövetőjével” (rendőrségi törvény, 67. § (1) bekezdés). Kérdés, hogy ki nevezhető elkövetőnek akár a büntetőeljárás megindítása előtt. Hangsúlyozni kell, hogy ebben az esetben az egyébként fenyegető büntetésnél sokkal súlyosabb helyzetbe hozhatja a rendőrség az érintett személyt, hiszen az infor-

mátorként való közreműködés többoldalú fenyegetettséggel jár. Azt pedig nyilván a jogalkotó sem gondolta komolyan, hogy itt az „elkövető” reális alkupozícióban van.

Igen nagy súlyt kap az uniós együttműködésen belül az adatkezelés és adatvédelem megfelelő mértékű egységesítése. Témánk szempontjából figyelmet érdemelnek mindenekelőtt az Europol-szerződés előírásai, amelyek az 1981-es adatvédelmi egyezményre és a hozzá kapcsolódó R. (87) 15. számú, a rendőrségi adatkezelésre vonatkozó ajánlásra utalnak. Az elvárások általános megvalósítandóságát támasztja alá az is, hogy az Unióhoz kapcsolódó hasonló jellegű dokumentumok, így a vámügyi információk technológiáról szóló konvenció is gyakorlatilag azonos követelményeket támaszt. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy az adatvédelmi egyezmény, valamint a hozzá kapcsolódó szabályok és ajánlások az együttműködés kiterjesztésének alapfeltételeit adják.

Mindezek fényében aggályosnak mondható a rendőrségi törvény több előírása, így például a 77. § (1) bekezdése, amely a következőképpen szól: „A rendőrség által bűnüldözési célból gyűjtött és tárolt személyes adatokat – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak rendőrségi, illetve bűnüldözési célra lehet felhasználni”. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R. (87) 15. számú ajánlása rendőrségi és igazgatási adatok között tesz különbséget. „Rendőrségi célok”-on érti mindazokat a feladatokat, amelyeket a rendőrhatalóságoknak a közrend fenntartása és a bűncselekmények visszaszorítása és megelőzése érdekében kell végrehajtaniuk. Logikus, hogy az ajánlás által is használt „igazgatási célú” adatfeldolgozás az említett körön kívül esik. Az ajánlás rendőrségi célból biztosítja a szükséges (többek között különleges) adatok kezelésének lehetőségét, ugyanakkor szigorú követelményeket támaszt a tevékenységgel szemben. A 2. elv 1. pontja szerint például „A rendőrségi célból történő személyes adatok gyűjtését olyan mértékűre kell korlátozni, amilyen mértékben az valamely valóságos veszély megelőzése, avagy meghatározott bűncselekmény visszaszorítása érdekében szükséges. E rendelkezés alóli bármilyen kivételt a belső jog különös szabályában kell rögzíteni”. Ehhez és további speciális előírásokhoz kell viszonyítani az ajánlás, 4. elvét, amely szerint a rendőrség által rendőrségi célra gyűjtött és tárolt személyes adatokat kizárólag rendőrségi célokra szabad felhasználni. Ide kapcsolódik az adatok tárolására vonatkozó 3. elv 3. pontja, amely egyebek mellett rögzíti, hogy az igazgatási adatokra nem alkalmazhatók a rendőrségi adatok kezelésének szabályai.

A rendőrségi törvény nyilvánvalóan az ajánlások szerinti „rendőrségi célú” adatok feldolgozásának kereteit meríti ki „bűnüldözési adatkezelés” címszó alatt. Bizonyítja ezt, hogy a törvény szerinti bűnüldözési adatok köre (84. §) egyáltalán nem szűkül a konkrét bűncselekmények közvetlen megelőzésére és felderítésére, nyomozására. Ide sorolja a jogszabály az ismeretlen holttestek és a rendkívüli halálesetek jellemzőit (*h* pont), a szabálysértés megelőzése céljából rögzített adatokat (*p* pont), továbbá az általános segélykérő telefonszámon beérkező hívásoknál a hívó fél által használt telefonállomás azonosított adatait, valamint a hívások tartalmát (*s* pont) stb.

A mondottak alapján a célhoz kötöttség elvének és a rendőrségi törvény 76. §-a (4) bekezdésében helyesen rögzített garanciális szabálynak kizárólag az felelne meg, ha a bűnüldözési célból gyűjtött és tárolt személyes adatokat csak bűnüldözési célból lehetne felhasználni.

A rendőrségi törvény mellett a közbiztonság védelmét meghatározó további jogi normák is kifogásolhatók az európai sztenderdekhez való igazodás oldaláról. Magyarország fenntartással csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, mert szabálysértési ügyek esetében a taggá váláskor nem volt lehetőség bíróság döntését igényelni. Elfogadhatatlan, hogy azóta semmi érdemi előrelépés nem történt az igazságszolgáltatás alapkövetelményeinek biztosítására, miközben a rendőrség újabb szabálysértési hatásköröket kapott. Durván sérti a hatalommegosztás elvét az, hogy a rendőrség ellátja mind a vádnak megfelelő, mind pedig a bírói jellegű funkciókat, miközben az igazságszolgáltatási szerepet betöltő előadók nem csupán utasíthatók, de a törvénysértő utasítások végrehajtása is elvárás velük szemben.

Ellentétben áll az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkében foglaltakkal a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény 28. §-ának (4) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy a rendőrség az idegenrendészeti szabályok megartásának ellenőrzése céljából magánterületre vagy magánlakásba bármikor belépjen. Tipikus példája ez az alapvető jogokat a szervezeti érdekek alá rendelő szabályozásnak, ami alkotmányosan megengedhetetlen. A magánszféra szentségének akár technikai jellegű szabályok érvényesítése érdekében történő súlyos korlátozása nem fér össze az európai jogfelfogással, a demokratikus társadalmakban szükséges megszorítások indokoltságáról vallott nézetekkel. A gyakorlatból vett példákkal élve: egyébként nem bűnöző, az esetek jelentős részében nem is jogsértő személyekre éjjel rátörni adminisztratív előírások ellenőrzése céljából enyhén szólva is sérti a szükségesség és arányosság elvét. A privátszféra védelme emberi jog, tehát nem kötődik állampolgársághoz. Feltéve – de meg nem engedve –, hogy külföldiekkel szemben ezen a téren különbség tehető, rá kell mutatni arra, hogy ez a korlátozás természetesen kiterjed a közvetlenül érintetten túl mindazokra, állampolgárságuktól függetlenül, akiknek az adott magánlakáshoz vagy magánterülethez jogaik fűződnek.

Szó volt már a határőrizet katonai jellegének megszüntetéséről. Magyarországon a határőrizeti törvény fenntartotta a határőrségnek a fegyveres erők kötelékébe tartozását, noha ez nem pusztán európai elvárásokba, hanem hatályos Alkotmányunkba is több ponton beleütközik. Alaptörvényünk 40/B §-ának (2) bekezdése határozottan kimondja: „A fegyveres erőket az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő”. Ez a szabály tökéletesen megfelel a hatalomkoncentrációt el-

utasító demokratikus államok gyakorlatának, amelyek a katonai erők belső rendfenntartási célú alkalmazását rendszerint szigorú feltételekhez kötik. Helyes és korábban nálunk is következetesen alkalmazott értelmezése szerint a fegyveres erők semmiféle rendészeti tevékenységet nem végezhetnek. Logikus folyománya mindennek, hogy a „kettős jogállású” határőrséget tisztán rendészeti szervezetté kellett volna átalakítani. Erre a kézenfekvő következtetésre jutott az 1990-es szabad választások után megalakult első kormány is, amely programjában (X. fejezet, 4.4. pont) határozottan kinyilvánította, hogy a szovjet mintára felépített katonai határőrizet megbomlott, és a határőrséget a belügyminiszter irányításával működő határrendészetté kell szervezni, ami nem része többé a fegyveres erőknek. Mindezzel szemben az 1997-ben elfogadott határőrizeti törvény 2. §-a úgy rendelkezik, hogy „Az államhatár őrzése és védelme a fegyveres erők feladata. A határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre”. A törvény indokolása arra hivatkozik, hogy a határellenőrzési rendszer átalakításának általa megcélzott iránya a vonatkozó EU-normák figyelembevételével történt, egyidejűleg alapjaiban kielégítve a Schengeni Egyezmény-rendszer elvárásait is. Ez azonban nem így van. Az egyszerre katonai és rendőri funkciókat ellátó szervezet természetesen nem elégítheti ki az adatkezelés célhoz kötöttségének követelményét, hiszen a határőr nem választhatja szét saját magában a rendőrt és a katonát. Nem élhet a határőrség a forró nyomon üldözés közben történő határátlépés egyébként sokszor sikerrel kecsegtető lehetőségével sem, amelyet a Schengeni Egyezmény lehetővé tesz, de az uniós fejlődés is efelé halad. Fegyveres erőként ugyanis a határőrség csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával hagyhatja el a magyar felségterületet. Egy ilyen döntés meghozataláig azonban minden bizonnyal kihül a forró nyom.

Megjegyzendő, hogy a védelmi és rendészeti funkciók összekeverése szakmailag is teljesen indokolatlan. A határőrség vezetése az eredeti, lényegesen csökkentett létszámú és alapvetően hivatásos állományúakból álló, a fegyveres erőkről leválasztott szervezet koncepcióját meggyőződéssel támogatta, határozottan állítván, hogy az képes a rendészeti feladatok ellátására, beleértve az államhatár biztonságos őrzését (Nováky 1991). Ezzel szemben sem a jelenlegi – lényegében az 1980-as évek végétől változatlan – létszámmal a határőrség nem képes – mint ahogy korábban sem volt képes – ellenséges támadás esetén akár csak rövid ideig is ellenállást tanúsítani. Ennélfogva a határvédelem döntő tényezőjének a honvédséget kell tekinteni (Máhunka 1993). Már csak azért is, mert a határőrség működésében időközben a rendészeti jelleg vált dominánssá, alapvetően erre felkészült tisztek vezetik a szervezetet (Szabó 1994).

Az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt rendelkezések megsértése a határőrség esetében is fennáll, hiszen rendészeti jogosítványait ez a szervezet alapvetően a rendőrségi törvény szerint gyakorolja. Vannak azonban további problémák is, némelyikük már közvetlenül ösz-

szefügg a határőrség sajátos jogállásával, különösen a kettős – katonai és rendészeti – jelleggel. Az európai emberi jogi egyezségokmány az egyes jogok közül első helyen említi az élethez való jogot. Igaz, a kivételek megengedése terén meglehetősen nagyvonalú, ami nyilván a megkötésekor fennállott nemzeti jogrendszerek tiszteletben tartásával magyarázható. Még így sem megengedett például a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 34. §-a (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott eset, amikor egy létesítménybe történő jogellenes behatolás a fegyverhasználat kiváltó oka.

A rendőrség és a határőrség mellett a többi fegyveres szerv működésének alapjait meghatározó joganyag rendelkezései is az európai elvárásokkal ellentétes szabályokat tartalmaznak. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 27. §-ának (3) bekezdése például nyíltan előírja, hogy a hivatásos állomány tagja bűncselekmény nyilvánvaló elkövetésének kivételével – az előjáró figyelmének a törvénysértésre való felhívása mellett – jogellenes tevékenységet végezzen, ha arra kap parancsot. Mivel pedig a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége szinte kivétel nélkül olyan cselekményekből áll, amelyek csak a jogellenesség hiánya miatt nem minősülnek bűncselekménynek, ezért a kriminális magatartás felismerése a parancs alapjául szolgáló adatok ismerete nélkül a mindennapi munka során alig lehetséges. Elég utalni arra, hogy a hazai jog szerint bűncselekménynek minősül a személyes adatok céltól eltérő kezelése. Így elmondható, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében már nem csupán a törvénysértő, hanem a bűnös magatartás elvárása is intézményesedett. Az előjárók természetesen itt és másutt is teljes felelősséget viselnek az alárendelt parancsra végrehajtott cselekedeteiért, csak hogy éppen ők azok, akik a fegyelmi, szabálysértési eljárást lefolytatják, vagy éppen nyomoznak a katonai vétségek ügyében. Márpedig nehezen várható el, hogy egy parancsnok önmagát leplezze le akár önfeljelentéssel, akár azzal, hogy elfogultnak nyilvánítja magát olyan kérdésben, amelyben saját rendelkezésének törvényességét kellene felülbírálnia.

Kimutatható az Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértése a rendőrök, katonák és más fegyveresek jogállását meghatározó szolgálati törvényben is. Példaképpen említhető a véleménynyilvánítás szabadsága, amely nem korlátozható pusztán arra a tényre hivatkozva, hogy valaki fegyveres szerv tagja. Következik ez abból a szabályozási módból, amely az egyesülési és gyülekezési jognál kifejezetten megengedi a jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai számára való megszorítását (11. cikk), a véleménynyilvánításról szóló, ezt közvetlenül megelőző 10. cikk azonban ilyen felhatalmazást nem tartalmaz. A két norma összevetéséből kitűnik, hogy a jogalkotó szándéka szerint a közbiztonságra, a nemzetbiztonságra és más értékekre való általános utalásból közvetlenül nem vezethető le a „fegyvereseket” érintő korlátozás, ellenkező esetben a 11. cikknél nem kellett volna külön említetni. A magyar Alkotmánybíróság 30/1992 (V. 26.) számú határozata is leszögezi, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága egyfajta anyajog a kommunikációs jogok rendszerében. Ez azt jelenti, hogy elnyomásával szá-

mos más alapjog is sérülni fog. Ugyancsak kijelentette és következetesen képviseli a testület, hogy mindezzel összhangban a szabad véleménynyilvánítás korlátozása esetén kevésbé nyomós indok az intézmények által közvetített alapjogvédelem, a legkevésbé pedig valamely elvont érték (pl. köznyugalom). A korlátozással védeni kívánt törvényes érdekek a fegyveres szervek, azon belül pedig értelemszerűen az előljárók és feljebbvalók tekintélye, még hozzá közhatalmi státusukra tekintettel. Ez pedig az Emberi Jogok Európai egyezménye szerint nem sorolható az intézmények által közvetített alapjogvédelem alá, hiszen a fegyveres szervezetekhez tartozás a kifejtettek szerint ezen alapjog korlátozását önmagában nem legitimálja. Legfeljebb elvont értékek rendkívül áttételes védelméről lehet tehát szó, miközben a vélemény szabad nyilvánításának alapvető joga azzal a hivatali tekintéllyel ütközik, amelynek egy demokratikus államban nagyobb toleranciával kell fogadnia a bírálókat.

TOTÁLIS ELHÁRÍTÁS VAGY TOTÁLIS ÁLLAM?

A magyar rendvédelemtől nem idegen a totális elhárítás, az emberi jogokat a biztonságvédelmi tevékenység mindenkorai céljainak feltétlenül alárendelő szemlélet és gyakorlat. A különleges adatokat tartalmazó kórházi anyagok válogatás nélküli elvitelétől (Drávcuz 1997) a szórakozóhelyek teljes vendégkörének igazoltatásáig széles a mindent átfogó ellenőrzések palettája. Egy éjszakai akcióról első kézből beszámoló cikk a következőképpen írja le a feladat meghatározását: „A parancs világos. Blokád alá venni a Belvárost és kiszűrni a kétes elemeket” (S. I. 1997).

Mindezt azért kell leszögezni, mert a továbbiakban arról lesz szó, hogy milyen is valójában ez a sajátosan magyar (?) rendvédelem, amely öntudatosan, pártállásra tekintet nélkül áll ellen az Európa nyugati feléből származó értékeknek és alkotmányos elvárásoknak. Mindenekelőtt a közhatalom, másfelől pedig az egyének és közösségeik közötti viszony jellege határozza meg a rendőrség és más közbiztonság-védelmi szervezetek helyét, szerepét és lehetőségeit a társadalomban. Mindamellet maga a rendfenntartás is nagyban hozzájárul ennek a kapcsolatnak az alakításához, hiszen a rendőrség és más hasonló funkciójú szervezetek közvetítik a leglátványosabban a hatalom valóságos értékeit és normáit az emberek tömegei számára. Hannah Arendt igen meggyőzően fejtette ki, hogy a rendőrségek meghatározott módon való működtetése jól kirajzolódó hasonlóságot hozott létre a totális és a demokratikus államok erőszak-apparátusai, rajtuk keresztül pedig hatalmi rendszerei között. A posztkommunista fejlődés is alátámasztja következtetésének igazságát: a totális kormányzás kialakulásának lehetősége minden civilizációban benne rejlik. Konkrét történelmi példára utalva azt is leírta Arendt, hogy a totális államokban a hatalom csúcspontjára felemelkedett rendőrségek különösen alkalmasak voltak az őket működtető rezsim megzilárdítására, még hozzá olyan emberek tömegein való dominancia révén, akik semmiféle bűncselekményt nem követtek el (Arendt 1973: 288–302).

A hatalom csúcsaira való felemelkedéssel kapcsolatban meg kell jelezni, hogy a rendőrségi törvény 4. §-a (3) bekezdésének *a.* pontja értelmében a belügyminiszter képviseli a testületet az Országgyűlés és a kormány ülésein. Ehhez képest az államalkotó tényezőkként elismert nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről e tanulmány megírásakor még folynak a parlamenti viták, holott annak megteremtése már évek óta törvényi kötelezettsége a törvényhozásnak. A kormány ülésein való képviseletről pedig még csak nem is álmodhatnak ezek a csoportok. A rendőrség tehát tagadhatatlanul a hatalom csúcán van, ami a döntések tartalmában egyértelműen ki is mutatható.

Egyetértek Arendttel abban, hogy az egyének különböző kategóriákba sorolása és a jogok ettől függően megvalósuló porciózása a totális állam felé vezető út állomása. A hatalmi döntések befolyásolásában megjelenő indokolatlan súlyú rendőri érdekérvényesítés a hatalommegosztást, az emberek nagy csoportjainak megkülönböztetése és közülük egyeseknek a jogok teljes élvezetéből való kizárása pedig az egyetemes és a létezéshez kötődő emberi jogok eszméjét tagadja és akadályozza a kibontakozásban. Márpedig éppen a hatalommegosztásban is kifejeződő demokrácia és az emberi jogok tisztelete adja az alkotmányosság két sarkkövét.

Ilyen megvilágításban érthető, miért jelent óriási veszélyt az a gondolat, amelyet az akkor hivatalban lévő belügyminiszter, Boross Péter elvi igénnyel fogalmazott meg a rendőrségi törvény javaslatának parlamenti előterjesztése során. Kijelentette, hogy „a demokratikus jogállamiságra jellemző szabadságfok csak a törvénytisztelő állampolgárt illeti meg. A bűncselekményt elkövető, bűnöző életmódot folytató személyek ellen, a közrend érdekében, a törvények előírásai szerint kell fellépni, lehetővé téve a gyors és hatékony intézkedéseket” (Boross 1993). A vitában többen visszaigazolták a miniszter felfogását, nem egy esetben még nyomatékosabban kifejtve, hogy a rendőrség a becsületes emberek védelmét a becstelenség korlátozásával valósítja meg (Mezey 1993). Mindez meglehetősen egyértelmű elismerése annak a nézetnek, amely szerint „Az élethez és javakhoz való jog értelemszerűen a tisztességes és ártatlan embert illeti meg, a bűnöző életmódot folytató, züllött egyént nem!” (Udvaros 1997). Sajátos megoldást tartalmazott például az a rendszer-váltás előtti kitöltési tájékoztató, amely a magatartást kesegítő támpontként megjelölve a bűnügyi statisztika vezetésére irányadóan kimondta, hogy „nem szabad cigánynak tekinteni azokat, akik korábbi életmódjukat és szemléletüket megváltoztatva letelepedtek, rendszeres munkából tartják el magukat és családjukat, szakítottak a cigány-hagyományokkal, és életvitelüket a becsületes dolgozó állampolgárok közé való tartós beilleszkedés jellemzi”. Itt tehát a decens életvitel jutalma az, hogy az érintettet nem kell többé a kisebbség tagjának tekinteni, amiből persze logikusan folyik a cigányság és a bűnözés fokozottabb összemosódása, hiszen a becsületes emberek nem cigányok többé (Hegedűs 1978: 57–58).

A hosszú évszázadok alatt kicsiszolódott, elkülönült funkciókra épülő igazságszolgáltatási folyamat alkotmányos rendszerekben a bíróság mindenkire kötelező döntésével zárul, ám tudjuk, hogy még így is időről idő-

re bekövetkeznek sajnálatos, esetenként tragikus tévedések. Ehhez képest igencsak kurta-furcsa megoldást ad a törvényen kívül helyezett bűnözők körének meghatározására a rendőrségi törvény, amely a miniszteri exozé szerint abból indul ki, hogy „A rendőrség a jogsértő állampolgár ellen jár el, nyugton hagyja a jog szerint cselekvőt” (Boross 1993). Meg kell jegyezni, hogy ez a felfogás – amely egyébként ténylegesen meghatározta a rendőrségi törvény elvi alapjait – nem csupán az ártatlanság vélelmétől és a korai eljárás ténybeli tévedéseinek lehetőségétől tekint el, hanem attól is, hogy a rendőrség az esetek többségében egyáltalában nem jogsértésekkel kapcsolatos eljárásokat folytat, hanem egyszerű igazgatási tevékenységet végez. A jelzett tételeket összevetve ismét Hannah Arendt találó megállapításához jutunk el, amely szerint, a nem totális államokban a rendőrség szervezte az emberek csoportjainak törvényen kívül helyezését (Arendt 1993: 302).

Nem szabad azon csodálkozni, hogy a jelzett bátorítás mellett a rendőrség valóban saját kezébe veszi a „bűnözés elleni harc” vitelét és ennek során sem az ellenség („bűnözők”, „alvilág”, illetőleg még kevésbé hivatalos módon megjelölt személyi kör) kijelölése, sem pedig a fellépési módok arzenálja tekintetében nem ragaszkodik a büntetőjog kereteihez. Egy megyei rendőrfőkapitány társszerzőként jegyzi azt a tanulmányt, amelyből az alábbi részletek származnak. Az írás az „aktív intézkedések” bűnügyi alkalmazásával foglalkozik. A fogalmat a következőképpen határozza meg: az aktív intézkedés „A rendőri operatív munka erőivel, eszközeivel végrehajtott támadólagos cselekedet, ártó tevékenység, befolyásolás, leleplezés, lejárattás pontosan meghatározott, szakmailag megalapozott, egyértelmű cél érdekében”.

Ez a szakmailag megalapozott cél természetesen a bűnmegelőzés is lehet. „Az információk és az aktív intézkedések iránya lehet általános bűnmegelőzési célú, illetve konkrét, a »kemény« bűnözői kör, vagy az értékesítési, összeköttetési csatorna. Meg kell azonban jegyezni, hogy a bűnözőknek, ahol csak tudunk, ártani kell. A felderítés, a tanulmányozás során mindig célszerű szem előtt tartani, mérlegelni a bűnöző lejárattásának lehetőségét is. Tevékenységünk fontos eleme az is, hogy rávegyük a bűnözőket olyan lépések megtételére – a saját érdekükben (?! – Sz. I.) –, amelyek egyébként a mi érdekünket szolgálják”. A szerző tudja, hogy jogilag mindez nem alapozható meg, ezért hozzáteszi: „Jogilag hihetetlenül aggályos és ingoványos területről van szó, talán a cél az egyetlen, ami etikailag elfogadhatóvá teszi a módszer mérlegelését” (Komáromi–Horváth 1995: 35–36.). Íme eljutottunk tehát a klasszikus formuláig: a cél szentesíti az eszközt. Nem igényel bővebb magyarázatot, hogyan viszonyul mindez az alkotmányos jogállamisághoz.

Elképzelhető természetesen, hogy a bemutatott jogalkotói és rendőri hozzáállás csupán a jogsértőkkel szembeni fellépés vitathatatlan szükségletének kevésbé szerencsés megközelítése, ami egy alkotmányos jogállam eszközrendszerével korrigálható. Ha ez így van, akkor valóban korai megkongatni a vészharangot. A dolog azonban sajnos nem ennyire egyszerű. A „bűnözők” törvényen kívül helyezését elkerülhetetlenül követi a kijelölésükre irányuló kísérletezés, ami a mondottak szerint szük-

ségképpen eltér a joguralom rendszereiben alkalmazott megoldástól. Kézenfekvőnek tűnik – amint láttuk – a „látható kisebbségek” és a deviáns csoportok összemosása, aminek eredményeképpen praktikusán megragadhatóvá válik a rendőrség számára a kordában tartandó népesség. Horn Gyula miniszterelnök határozottan megerősítette az ügy kezelésének a rendőrségtől egyébként sem idegen ilyen felfogását, amikor egy lakossági fórumon kifejezte elvárásait: „A cigányság határolódjon el a soraiban lévő köztörvényesektől, a bűnözőktől” (Horn 1997a). Hogy itt sem valamiféle félresikerült fogalmazásról van szó, azt bizonyítja: a kormányfő megismételte ugyanezen tételét olyan fórumon is, amelyre nyilvánvalóan alaposan felkészült, illetőleg felkészítették. Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat konferenciáján 1997 november 25-én kijelentette: „Azt hiszem, közismert, hogy ugrásszerűen megnőtt a cigány lakosság körében a bűnözés, a bűnözők száma ... a cigányság aktív közreműködése nélkül nem lehet a bűnözést visszaszorítani. Ki kell rekeszteni soraikból azokat, akik bűncselekményekkel próbálják életfeltételeiket biztosítani” (Horn 1997b).

Le kell szögezni, hogy a közismert tényként kezelt ugrásszerű növekedést semmilyen adat nem támasztja alá, ilyen adatokat egyébként tilos is gyűjteni. Ha pedig a cigányságon belül nem különíthető el élesen a bűnözők és a becsületes emberek köre, akkor a gyanú alapján eljáró rendőrség szükségképpen az egész csoportra ki fogja terjeszteni akcióit. A rendvédelmi szervezeteket irányító kormány tehát világos jelzést adott: a kisebbségi csoport egésze elleni fellépés mindaddig indokolt, amíg az életfeltételeiket bűnözéssel biztosító egyéneket ki nem rekesztik azok, akiknek a megélhetése igen gyakran éppen az említett személyektől függ.

A kifejtettekből egyértelműen adódik a következtetés: az európai elvárásokkal való szembefordulás semmiféle bizonyítható nemzeti előnyökkel nem jár, egyszerűen a totalitárius szemlélet és gyakorlat maradványainak konzerválását, illetőleg újjáélesztését jelenti. Az alkotmányos és általános emberi értékek rombolásán túlmenően a demokratikus jogállamiság számos lényegi elvárásának nyílt visszautasítását eredményeségi szempontok sem indokolják. A jogellenes parancsnak való engedelmesség megkövetelése a társadalomra ható döntéseket hozó és végrehajtó-kikényszerítő feladatokat ellátó rendőröktől és más fegyveresektől közvetlenül vezet a törvényesség gyengüléséhez. A parancsuralmi rendszer egyébként a jogszerűség kérdésétől függetlenül is ellene hat az olyan önálló szellemi tevékenységet igénylő feladatok értelmes ellátásának, mint például a nyomozás. A magyar Legfelsőbb Bíróság például következetesen érvényesíti azt a tételt, hogy a parancs iránti engedetlenség esetén nem vizsgálható, hogy az esetleg nem szakember által megkövetelt magatartástól való eltérés milyen hatással volt az adott ügy megoldására (BH 1997: 58). Magyarul: a végrehajtást megtagadó nyomozó akkor sem mentesülhet a felelősség alól, ha egy nyilvánvalóan hibás parancs teljesítése helyett éppen az elkövetéssel alaposan gyanúsítható személyt fogja el. Az is megjegyzendő, hogy az európai és hazai alkotmányos elvekkel való dacolás a jelzett következményeken túl többnyire aránytala-

nul drága is. Ha például a határőrség kettős jellege megmarad, akkor természetes, hogy a szervezetet kétfajta fegyverzettel kell felszerelni, ha csak nem akarjuk kifejezésre juttatni a saját társadalommal szemben vívott háború felfogását, avagy az emberi élet és egészség kíméletének szem előtt tartásával kifejlesztett rendőrségi fegyverekkel hadba küldeni határőreinket.

A rendvédelmi szervek igen látványosan, széles tömegek számára szinte kizárólagosan, de legalábbis meghatározó módon jelenítik meg, teszik érzékelhetővé a közhatalom elvont fogalmát. Közvetlen feladataik ellátásán túl így óhatatlanul kiemelkedő szerep hárul rájuk a tevékenység által védett jogi értékek közvetítésében. Aligha túlzás azt állítani, hogy a jogállamiság eszméjének társadalmi támogatottsága, következésképpen egész létezése igen nagy mértékben függ e testületek és tagjaik viselkedésétől. Az európai elvárásokhoz igazodás témánkat illetően nem idegen erők szolgálatát, hanem a saját magunk által is vallott értékek és alkotmányos szabályok követését jelentené. Vagyis a legteljesebb mértékben nemzeti érdek.

HIVATKOZÁSOK

- Arendt, H. 1973. *The Origins of Totalitarianism*. San Diego–New York–London: A Harvest HBJ Book
- Boross P. 1993. Expozé a rendőrségről szóló törvényjavaslathoz. *Országgyűlési jegyzőkönyv*, az Országgyűlés 1993. október 5-ei ülése, 29986.
- Drávucz P. 1997. Majtényi: adatvédelmi alapelveket sértett a rendőrség. *Népszava*, december 13., 1, 3.
- EU-vélemény, 1997. *Agenda 2000*. Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union. Brüsszel
- Hegedűs S. 1978. A cigánybűnözés statisztikai megítélése. *Belügyi Szemle*, 12, 56–59.
- Hellenthal, M. 1995. Grenzkontrollen als Teil eines nationalen und europäischen Kriminalitäts- und Wanderungskontrolle. *Die Polizei*, 1, 1–12.
- Hoppe, G. 1992. Katona helyett egyenruhás polgár a bajor határokon. In: *A fegyveres erők és a társadalom 1.*, az Akadémiai Közlemények és a Rendészeti Tanulmányok különszáma, Budapest. 82–86.
- Horn Gy. 1997a. Válasz egy lakossági fórumon feltett kérdésre. MTV 1. Híradó, szeptember 19.
- Horn Gy. 1997b. Beszéd az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat konferenciáján, 1997. november 25-én. *Internet*, <http://www.meh.hu/kormany/kormanyfo/1997/11/971125>
- Komáromi I.–Horváth A. 1995. Az aktív intézkedések jelentősége és szerepe a bűnügyi munkában. *Belügyi Szemle*, 3, 34–38
- Kunze G. 1997. Tájékoztató az EU-tagországok Budapesten akkreditált nagykövetei számára, 1997. október 12. *Internet*, <http://www.b-m.hu/1997/esemeny> (október 13).
- Lusztig P. 1996. Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának vitájában 1996. február 26-án. *Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve*, 149. sz. 16979.
- Mahunka T. 1993. A határőrség működésének jogi keretei. *Rendészeti Szemle*, 3, 74–83.
- Mezey K. 1993. Felszólalás a rendőrségről szóló törvényjavaslat vitájában *Országgyűlési jegyzőkönyv*. Az Országgyűlés 1993. október 18–19–20-i ülése, 30511–30512.

- Nováky B. 1991. Interjú Nováky Balázssal a határőrségről és a határrendészetről. *Rendészeti Szemle*, 4. 32–37.
- Prókai B. 1993. A határőrség feladatai. *Rendészeti Szemle*, 3. 68–73.
- S. I. 1997. Ünnepek előtti éjjeli nagytakarítás Népszabadság, Budapest melléklet december 10. 29.
- Szabó Z. 1994. Reflexió Dr. Horváth Sándor „A határőrség átszervezéséről, szervezeti felépítéséről és létszámigazdálkodásáról” című cikkére. *Rendészeti Szemle*, 4. 71.
- Dr. Udvaros M. 1997. Jog az élethez (olvasói levél). *Magyar Nemzet*, január 4, 22.