

RENDŐRSÉGI ÉVFORDULÓK

1. Bevezetés

2020. március 6-án a Parlamentben ünnepeltük meg az államosított egységes magyar rendőrség alapításának századik évfordulóját. A rendészet történetét feldolgozó könyvben erről a korszakról a következők olvashatók: *„Az első világháborút lezáró békeszerződésig nagyon nehéz időszakon ment keresztül az ország és állampolgársága. Sokszor szinte minden jelen volt egy időben, ami az állam és polgárainak életét és biztonságát veszélyeztette... A közbiztonság iránti és a szakmai, politikai igény hatására 1919 őszén került sor az elhúzódnó közigazgatási reform részeként az 5047/1919. számú ME Kormányrendelet kiadására, amely államosította Magyarországon a rendőrséget. Mindez az 1920. évi I., az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló törvénycikkkel törvényi szintre emelkedett.”*¹

Amikor az emlékezetpolitika születésnapot választ, annak mindig van üzenete. A huszadik század második évtizedének vége drámai képet mutatott. A vesztes háború, a polgári jogrendet lerombolni készülő tanács-diktatúra, és végül Trianon máig nem gyógyuló sebeket ejtett a nemzeten, amelynek polgárai milliós számban veszítették el szülőföldjüket, hivatásukat, egzisztenciájukat, élet- és vagyonbiztonságukat. A megsérült haza gyógyírt keresett és talált a nemzeti múlt és jelen erőnyeiben, a jövő reményeiben, az ország nemes közjogi hagyományaiban, és ezekre alapozva állította helyre alkotmányosságát. A lakosság rendért kiáltott, és támaszt keresett az erős állam eszméjében. Az élet- és a vagyonbiztonság garantálása rendőri küldetés. A rendészet centralizálása volt napirenden.

Az 1920. évi I. törvénycikk megalkotása után száz esztendővel olyan kriminálpolitika érvényesül, amely alkotmányos legitimációját a nemzeti identitásra épülő Alaptörvényből meríti, a jó állam működésének zálogát a cselekvőképességben látja, a rendőrségtől a rend szigorral és fegyelemmel történő fenntartását várja.

2. A rendőrség elmaradt jubileuma

A politikai rendszerváltozás az 1945 utáni korszak első szabad választása nyomán megalakult kormánynak a hivatalba lépésével vált befejezetté. (A gazdasági és a morális átalakulás jelenleg is tart.) Hazánk 1990 óta demokratikus jogállam. Ennek alappilléreit: a törvények uralmát, a hatalmi ágak megosztását és az emberi jogok tiszteletét az 1989-es módosított ideiglenes köztársasági alkotmány teremtette meg. Az 1949. évi XX. alkotmánytörvény újra alkotása olyan korban történt, amikor az emberhez méltó élet legnagyobb óhaja nem a rend, hanem a szabadság lett. Utóbbinak a pártállamban megtapasztalt hiánya még friss élményként hatott. A köztársasági eszme fő üzeneteként nem az erős állam, hanem az erős társadalom fogalmazódott meg. Az emberi jogok nem a közösséggel szemben, hanem annak felismeréseként kaptak első helyet a morális értékek

¹ Sallai János: A magyar rendészet története. Rendőrség Tudományos Tanácsa. Budapest, 2019. 103. o.

sorában, miszerint „*méltó nemzet*” csak szabad emberek lelki közössége lehet. A polgári alkotmányosság épít arra a tapasztalatra, hogy az állam hatalma önkorlátozással nem gyengül, hanem erősödik, mert a lehető legkisebbre csökkenti az önkény esélyeit. (A huszadik század erősnek hitt antidemokratikus államok összeomlásával példázta a zsarnokok sorsát.) A jogállami garanciák a rendészeti és a büntető hatalom gyakorlása során nyerték vissza azt a rangjukat, amelyet a diktatúrákban elveszítettek. A rendészetek számos szakembere vallotta: a garanciák nem akadályai a közrend és a közbiztonság védelmének, hanem egyenesen feltételei az eredményességnek, a rendvédelmi hivatásrend magas erkölcsi és egzisztenciális elismerésének. Hirdették, hogy ezen az úton járva válhat a rendőrködés megbecsült szakmává. A garanciák törvénybe kívánczoltak. Ezért hitte azt az Antall-kormány első belügyminisztere, Horváth Balázs, hogy nincs sürgetőbb feladat a rendőrségi törvény megalkotásánál. Volt olyan terv, miszerint ennek még 1990 őszén meg kell történnie. Ha ez megvalósult volna, lehetséges, hogy most a százéves évforduló mellett, a harmincéves magyar rendőrséget is ünnepelnénk. Tudjuk azonban, hogy a jeles esemény elmaradt, és arra végül csak 1994 tavaszán került sor, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény elfogadásával. A halasztásban meghatározó szerepet játszott a társadalmat napokra megbénító, 1990 október végén bekövetkezett taxisblokádnak.² Nem csupán a négy napig tartó krízis, hanem a rendszerváltozás gazdasági és egzisztenciális nehézségei vezettek a demokratikus társadalom alapértékeinek megkérdőjelezéséhez. A szabadság helyett ismét a rend és a biztonság látszott fontosabbnak, az erős társadalom eszméje elhalványodott az erős állam óhaja mellett, az emberi jogok az egyéni önzés gyanújába keveredtek a közösségi érdekekkel szemben, az önkorlátozó állam tehetetlennek mutatkozott, a rendőrség „*impotenciáját*” a hatósági beavatkozást „*bénító*” garanciáknak is tulajdonították. A rendőrségi törvényalkotástól nem korlátozást, hanem felhatalmazást vártak, és a hatályba lépés sem tűnt már olyan sürgetőnek. Ekkor kezdett formálódni az a kriminálpolitika, ami jelenleg is érvényes, és amely a maga értékrendjének szimbólumait inkább a 1920. évi I. törvénycikkben, mintsem a harminc évvel ezelőtti alkotmánymódosításban leli meg. Ezt támasztják alá azok a kritikák, amelyek a „*jogállami forradalom*” szellemében módosított köztársasági alkotmányt nem a demokrácia győzelmének látják, hanem olyan ideiglenes dokumentumnak, amelyet a következők szerint lehet minősíteni: „*Szinte semmilyen nemzeti, állami, alkotmányos identitáselemet nem tartalmazott, állami értékrendet nem hordozott még 2011-ben sem.*”³

A nemzeti identitásról Magyarország Alaptörvénye a következők szerint gondoskodott: „*A kontinentális jogrendszerek fundamentumai, amelyek a nemzeti jogszabályok hierarchiájának csúcán helyezkednek el, az alkotmányok illetve az alaptörvények. A ma hatályos alkotmányunk országunk első, egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként illeszkedik a magyar történeti alkotmány ezeréves történelmébe. A nemzeti Himnuszunk első sora – „Isten, áldd meg a magyart” – méltó kezdete a törvényszövegnek. A korábbi és a demokratikus jogállami jogrendszerek szabályozási gyakorlatán túlmutatóan (alkotmányos elvek, államcélok, az államra vonatkozó alapvető rendelkezések, a*

² 1990 október 25-én a kormány jelentős benzináremelésről döntött. Tiltakozásul a budapesti taxisok először Budapest közlekedését bénították meg, majd a blokádnak országos méreteket öltött. Az erőszakba nem fordult válság négy napig tartott, és október 29-én a kormány és a demonstrálók megállapodásával ért véget.

³ Varga Zs. András: Állam és közigazgatás az Alaptörvényben. In: Kiss György (szerk.): Államszervezet és államiság Magyarország Alaptörvényében. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017. 89. o.

sérthetetlen és elidegeníthetetlen emberi jogok) hitet, vallomást tesznek, és egyben védelmezik azon értékeket, amelyek a magyar nemzet tagjainak azonosságát jelentik.”⁴

A köztársasági alkotmány helyébe lépett Alaptörvény valóban fordulatot hozott az értékrendben, nem csupán a nemzeti identitás kiemelésével, hanem az erős és cselekvőképes állam eszméjével, valamint az egyéni és a közösségi jogok relációinak újrafogalmazásával. Természetesen mindez nem hagyta érintetlenül a rendészet helyének és küldetésének alkotmányos megalapozását sem. Ez a tanulmány a következőkben éppen ezért négy kérdést fog megvizsgálni:

- a nemzeti és az egyetemes értékek egymáshoz való viszonyát;
- a jó állam vs. erős állam koncepcióját;
- az emberi jogok egyéni és közösségi értelmezését, és végül
- a rendészet alkotmányos meghatározottságát.

Minthogy a teljes rendészeti rendszert és annak minden funkcióját nem tudjuk áttekinteni, elemzésünket a rendőrség feladataira koncentráljuk.

3. A nemzeti és az egyetemes értékek

A nemzeti érték olyan emberi érték, amit a nemzet történelmi közössége hoz létre. Egyetemes érték az olyan emberi érték, ami az egész emberiség teljesítménye. Hogyan írható le a nemzeti és az egyetemes viszonya? Ennek legalább négy típusával szolgált újkori történelmünk:

- A nemzetet erényei minden más nép fölé emelik. A nemzeti büszkeség eltorzult formája, a felsőbbrendű nemzet eszménye, amit a náciizmus tett magáévá.
- A nemzeti értékek megsemmisítésével fenyegető ideológia. Az emberiség egyedül „tudományos” jövőépítő terve, ami a nemzetekre, mint az emberiséget megváltó küldetés akadályaira tekint. Ez jellemezte a kommunista tanokat.
- A nemzeti értékek alábecsülése. Indítékai között találhatjuk a globalizáció mindenhatóságának elfogadását, az univerzalitás feltétlen primátusát a nemzettel szemben. Víziója a világállam.
- A nemzeti és az egyetemes értékek harmóniája. A nemzeti értékek hazafias védelme csak más nemzetek tisztelete mellett lehet eredményes. „A világ összefügg; nem tesz tehát jó szolgálatot más nemzeteknek az, aki a maga nemzetét rosszul szolgálja. ...Nem boszorkányság megállapítani, hogy ki a nemzet méltó tagja, ha egyszer pontosan tudjuk, hogy mi a méltó nemzet... A nemzet a nyelvnek, a területnek, a gazdasági életnek és a közös kultúrában megnyilvánuló lelki sajátosságoknak történelmileg kialakult tartós közössége.”⁵ Sok vesződséggel járó megvalósítási kísérlete az Európai Unió.

A nemzeti értékek leghatékonyabb legitimálása a nemzetállamban ölt testet, ami a rendiséggel szakító polgári fejlődés eredménye, színtere Európa. Olyan korszak, amelyben a fejlődés addig soha nem látott dinamizmust ért el, az innováció pedig minden korábbinál sikeresebbé tette az egyének és a közösségek teljesítményét. „A kapitalizmus az innováció,

⁴ Kovács Gábor – Kovács István – Piros Attila: A magyar és lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlító elemzése. Rendőrségi Tanulmányok 2019/4. 22. o.

⁵ Illyés Gyula: Hajszaölgyökök. Szépirodalmi Könyvkiadó. Budapest, 1971. 24-25. o.

a technikai haladás és a modernizáció motorja.”⁶ Mi volt a siker fő forrása? Az értékeit védelmező hazafiság csak más nemzetek tiszteletével gyakorolható. Ezért lehetséges harmónia a különböző gyökerű nemzeti kultúrák között, különösen akkor, ha ezek mindegyikét a humánus egyetemes értékeinek elfogadása, és az ezen értékekért vállalt globális felelősség köti össze. Ebben a közegben formálódnak a nemzetállami modern rendőrségek, amelyek az állami szuverenitás leghívebb őrzői, olyannyira, hogy a nemzetközi összefogást is a saját hagyományok féltő védelme mellett látják lehetségesnek.

A feudális életmód felbomlása a XVII. és a XVIII. század fordulóján Európában a zárt közösségek helyett a piacgazdaságnak nyitott utat, amelyben a vállalkozás az egyéni képességek maximális kibontakoztatására épült. Ehhez biztosítani kellett a tulajdon védelmét, a szerződéses szabadságot és a törvény előtti egyenlőséget. A nyitott piacgazdaság a városfalak leomlásával járt, ami azt is jelentette, hogy a lakosság elveszítette korábban jól működő önvédelmi képességeit. Ezért lett ez a korszak a modern rendőrségek megszületésének a kora. Formálódott a polgári társadalom. Ami nem volt a világok legjobbika, nem volt igazságos, és nem ígért mindenkinek boldogulást. (Ilyesmit a diktatúrák ígérnek.) Viszont az sem igaz, hogy működését csupán a piaci törvények „láthatatlan keze” irányította. A modern gazdaságtan megteremtője, Adam Smith a gazdaság törvényeinek megfogalmazása mellett figyelt az erkölcsi értékekre is. *„Hume és Smith is alapvetően olyan társas lénynek tekintette az embert, aki még az emberiségnek, ennek a nagycsaládnak a legtávolabbi tagjához is kötődik.”*⁷

A piacgazdaság politikai szabadságot igényelt. A XIX. századra a törvények uralma, a hatalmi ágak megosztásának elve, az emberi méltóság védelme nem csak a termelést dinamizálta, hanem a gazdaság válságaira, a társadalom működési zavaraira is képes volt válaszokat adni. Nem azért, mert az államhatalom ismerte ezeket a válaszokat, hanem azért, mert mindenki számára biztosította az igazságkeresés jogát. Létrejött a polgári jogállam, amelyben a rendőrség a „jog hadseregének” szerepét kapta. *„A háború utáni Németországban a rendőrség az állami hatalmat képviselő, erősen katonai jellegű szervezetből egy állampolgár közeli, demokráciaorientált rendőrség irányába fejlődött, amely köteles az alapvető szabadságjogok garantálására. A fejlődés, mely mindmáig folyamatos, egy tradicionális-bürokratikus, erőszak-monopóliummal rendelkező intézménytől egy modern szolgáltató vállalkozás irányába tart. Ennek a szolgáltató vállalkozásnak kell tulajdonképpen a belső biztonságot előállító vállalattá alakulnia. Ez az új szolgáltató jelleg azonban megváltoztatta az állam kizárólagosságát a biztonság előállításában. A belső biztonság strukturális átalakulása nyomán a homogén nemzetállami biztonsági rendszereket (Sicherheitssysteme) a heterogén állami, polgári és kereskedelmi biztonsági termelés váltja fel. Leszögezhető azonban, hogy a biztonsági rendszerek heterogenitása ellenére a rendőrség (Polizei) továbbra is a központi szereplője a biztonság termelésének, mivel a legitim fizikai kényszer állami monopóliumával egyedül ő rendelkezik, ami által továbbra is ő maradt a legfontosabb biztonsági intézmény.”*⁸

⁶ Kornai János: Gondolatok a kapitalizmusról. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2011. 22. o.

⁷ Sedlacek, Tomas: A jó és a rossz közgazdaságtan. A Gilgames eposztól a Wall Streetig. HVG Kiadó Zrt. Budapest, 2012. 280. o.

⁸ Jaschke, Hans – Gerd Neidhardt, Klaus: Moderne Polizeiwissenschaft als Integrationswissenschaft. In: Polizei & Wissenschaft Heft 4. 2004. 14-24. o. Idézi Szabó Imre: A rendészettudomány múltja, jelene és jövője című tanulmányában, amely a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsának felkérésére készült 2011-ben.

A polgári fejlődés lendületének az eredménye az értékek globalizációja, az ára pedig a veszélyek globális méretű kiterjedése.⁹ Az értékek igazságos elosztásának és a veszélyvállalásnak a felelőssége egyetemes erkölcsi értékrend kialakítását sürgeti. „Az emberi történelemben először az emberi lényeknek planetáris felelősséget kell vállalni.”¹⁰

1990-ben úgy látszott, hogy az alkotmányos jogállam győzelmének, az emberi jogok kiteljesedésének semmi nem áll az útjában. Ez tévedés volt! „A liberális demokrácia győzelme és az emberi jogok univerzális és globális érvényesülése napjainkra új vetélytársat kapott a nemzetközi politika színterén a bezárkózás felé forduló identitáspolitikai megerősödésében.”¹¹

Az útkeresés tovább folytatódik, és van néhány tanulság, amit érdemes lenne megiszívlelni a jövő számára. A faji és az osztály alapú ideológiának a XX. században egyaránt sikerült megszerezni az államhatalmat, majd pedig az embertelen önkény eszközévé silányítani. Ezek a kísérletek nem csupán erkölcstelenek, de ugyanakkor irracionálisak is voltak, megbuktak, és nem lehetnek konkurenciái a demokratikus jogállamnak. Mindkét ordas ideológiával szemben hatásos érv az ember szabadságának garantálása, amelynek védelmezője az alkotmányos demokrácia. A nemzeti és az egyetemes értékek harmóniájához a legkedvezőbb feltételeket a politikai hatalom demokratikus gyakorlása biztosítja. De lehet-e a demokratikus jogállam erős állam?

4. Az erős állam vs. jó állam koncepciója

Az erős állam ismérveinek áttekintéséhez jelentős segítséget nyújt a Nemzeti Közszoigálati Egyetemen működő Jó Állam Kutató Műhely, ahol 2014 óta készülnek éves jelentések a kormányzat működéséről, a közszolgálat és a gazdaság teljesítményéről. Az elemzés hat területre terjed ki: biztonság és bizalom a kormányzatban, közösségi jóllét, pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség, fenntarthatóság, demokrácia és a hatékony közigazgatás.

Az állami teljesítmények mérhetőségét elemző tanulmány (továbbiakban mérhetőségi tanulmány) a következő kiinduló tételeket fogalmazta meg: „Erősödik a gazdaság, és a társadalom problémáinak államközpontú (pro-state) megközelítése, az állammal és a kormányzással (public governance) szembeni elvárások a neoliberális gondolkodás visszaszorulásával felerősödtek...”

A kormányzatnak a növekvő felelősséghez egyre komolyabb intézményi és adminisztratív képességekkel kell rendelkeznie, miközben az adminisztratív terheket a polgárokról és a vállalatokról is magára kell vennie...

A kormányzásról való gondolkodásban jelentős változás, hogy a kormányzást kollektív és demokratikus folyamatként (governance) megközelítő felfogást háttérbe szorította a kormányok közhatalmi felelősségének és feladatainak (government) hangsúlyozása...

A magyar kormányzati reform 2010 óta a Jó Államot tekinti céljának. A Jó Állam fogalma: >Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a

⁹ „A kockázat olyan veszélyekhez kapcsolódik, amelyeket a jövő összefüggésében értékelünk.” Giddens meghatározását idézi Irk Ferenc: Kétkedő kriminológia. A rizikótársadalom kriminálszociológiája. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2012. 42. o.

¹⁰ Heller Ágnes: A történelem elmélete. Múlt és Jövő Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 2001. 45. o.

¹¹ Matyasovszky-Németh Márton: Módszertani naturalizmus, empíria és emberi jogok. Állam- és Jogtudomány 2019/2. 49. o.

közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. Az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében. Az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét. < ”¹²

Van három kérdés, amit a mérhetőségi tanulmány nem tett fel:

1. Melyek azok az érvek, amelyek háttérbe szorították a kormányzást kollektív és demokratikus folyamatként megközelítő felfogást, és létezik-e a demokratikus folyamatok erősítését eredményező alternatív megoldás? Vagy a liberális értékeket tagadó hatalmi ethoszt csak hirdetni lehet, de vitatni nem?
2. A kormányzat a növekvő felelősségének akkor felel meg, ha kiterjeszti adminisztratív képességeit, és ezek terheit a polgárokról és a vállalatokról magára veszi, vagy akkor, ha éppen megosztja ezeket a terheket a felnőtt társadalommal, és takarékoskodik adminisztratív teendőivel?
3. Ha a kormányzás kollektív és demokratikus folyamatként való felfogását háttérbe szorította a kormányok felelősségének és feladatainak a hangsúlyozása, akkor nem válnak-e működésképtelenné azok a demokratikus fórumok, amelyek a kormányzati teljesítményeket számon kérhetnék?

Felfogásunk szerint a kérdésekre adott válasz a Jó Állam fogalmának a következők szerinti bővítése lehet:

- Jó állam az, amelyik a társadalom szolgálatában áll, hatáskörébe von minden közügyet, amelynek megoldásához impériumra, a kényszert is magába foglaló hatósági jogkörre van szükség; és nem terjeszti ki hatósági hatalmát semmiféle olyan közügyre, amelynek megoldása ilyen hatalmat nem igényel.
- Jó állam az, amelyik a hatósági feladatok közül csak azokat vonja központi államigazgatási jogkörbe, amelyek megoldásához erre szükség van; és ugyanakkor önkormányzati jogkörbe utal minden olyan hatósági feladatot, amely megoldásának legfontosabb feltételei helyben adóttak és a települések közösségeitől nem vonható el.
- Jó állam az, amelyik biztosítja a maga állami eszközeivel a polgári társadalom és a szabad piacgazdaság nélkülözhetetlen feltételeit: a tulajdon védelmét, a szerződések szabadságát és a törvény előtti egyenlőséget.
- Jó állam az, amelyik az alkotmányos demokrácia fundamentumainak a tiszteletével illeszkedik ahhoz a politikai rendszerhez, ami alkalmas a kormányzati teljesítmények elszámoltatására. Ezek a fundamentumok a jog uralma, a hatalmi ágak megosztása és az emberi méltóság sérthetetlensége.¹³

¹² A Jó Állam mérhetősége, Jó Állam Kutató Műhely ÁROP-2.2.21-001 „TUDÁSALAPÚ KÖZSZOLGÁLATI ELŐMENETEL”, NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM, Budapest, 2014.

¹³ Finszter Géza: *Vállalható és nem vállalható társadalmi kockázatok*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. Pécs, 2014. 5-24. o.

Az előbbiekből az következik, hogy szemben a mérhetőségi tanulmánnyal, amelyik a hat hatásterület egyikeként határozza meg a demokráciát, a demokratikus jogállamiság olyan érték, amivel minden hatásterületet szükséges lenne szembesíteni. Ezt a mérhetőségi tanulmány pénzügyi stabilitást és a gazdasági eredményességet tárgyaló részének záró mondata maga is elismeri, amikor megállapítja, hogy „*a demokrácia a gazdasági területen is fontos.*”¹⁴

A mérhetőségi tanulmány a Biztonság és bizalom a kormányzatban cím alatt tárgyalta első hatásterület értékelésénél a biztonság fokát a kormányzatba vetett bizalom mértékével határozza meg. A bizalom elnyerése parancsba nem adható, de erősíthető azzal, ha a végrehajtó hatalom megteremti és tiszteli a szabadságot, ami az értékalkotó munkához szükséges, elismeri a piaci versenyben igazolt teljesítményt, és gondoskodik mindazokról, akik ebben a versenyben hátrányt szenvednek.

A mérhetőségi tanulmány „szellemes” megoldásokat kínál egy olyan kormányzati marketing számára, amelynek feladata a kormányzati céloknak a közvéleménnyel való elfogadtatása, illetve annak igazolása, hogy ezeket a célokat a végrehajtó hatalom sikerrel oldotta meg. Különösen elgondolkodtató az a metafora, amivel a rendvédelem kormányzását jellemzi: „*Egy metaforával illusztrálva: a zongorista, a zongora, a felkészülés és egyéb körülmények értékelése önmagában nem releváns. A hatást, azaz a zene és a koncert minőségét kell csak mérni: mi a publikum reakciója? Lefordítva: például a rendvédelem kormányzásának mikéntje nem releváns, a közbiztonság, mint hatás a lényeges. Az eszközre nem tekintő hatásmérés, mint módszer ideáltipikus a kormányzás jószágának értékelésében is. A történelem arra tanít, hogy tanuljunk belőle.*”¹⁵ Ez a logika olyan területet ragadott meg példaként, ahol a legnagyobb a hatalom önkényes gyakorlásának veszélye. A metafora állításával szemben a polgári demokráciák története éppen arra tanít, hogy a rendvédelem a közigazgatás integráns része, és annak minőségét éppenséggel „*a kormányzás mikéntje*” dönti el. Sem a közigazgatás, sem a rendvédelem, sem a büntetőrendszer nem ígérhet feltétlen eredményességet, de azt igen, hogy hatósági működése során maga nem követ el jogsértést. Nincs mindenáron való igazságszolgáltatás. „*A törvényt sértő önkényes büntetőeljárás és módszerek, amint azt a társadalmi tapasztalatok mutatják, a társadalomra végső hatásaiban rendkívül veszélyes. Veszélyesebb, mint amilyen hasznos a büntetteknek és büntetteknek sikeres, de törvénytelen leleplezése.*”¹⁶

Még meglepőbb a 2016-os Jó Állam jelentés kérdésfeltevése:

„... az állami kapacitások és kormányzati képességek mérésekor fontos és eldöntendő kérdés, hogy értelmezési kereteit a korlátozottan cselekvőképes, önkorlátozó vagy – épp ellenkezőleg – az aktívan fellépő, cselekvőképes állam felfogása alkotja-e. Előbbi alkotmányos értelemben a hatalmi ágak egyensúlyára és egymásra irányuló ellenőrzésére vonatkozik, utóbbi a kormány végrehajtó hatalmának érvényesítésében érintett alrendszerek felelősségét és teljesítményét foglalja magában.”¹⁷

Szerintünk ilyen eldöntendő kérdés demokratikus jogállamban nem lehet! Alkotmányos demokráciában az államélet bármely területén csak az önkorlátozásában is cselekvőképes hatalomgyakorlás a járható út. „*A polgári átalakulás során fogalmazódott*

¹⁴ A Jó Állam mérhetősége i.m. 51. o.

¹⁵ A Jó Állam mérhetősége i.m. 15–16. o.

¹⁶ Király Tibor: Büntetőjog a jog határán. KJK Könyvkiadó. Budapest, 1972. 140. o.

¹⁷ Jó Állam Jelentés. Nemzeti Köszolgálati Egyetem. Budapest, 2016. 6. o.

meg – a polgári jogállam kialakulásával párhuzamosan – a közigazgatás törvényességének a követelménye a polgári szabadság és tulajdon védelmében. E követelményt az 1791. évi szeptember 3-i francia alkotmány rögzítette először tételes jogi formában, majd ennek hatására terjedt el az európai polgári államokban. Példának okáért az 1920. évi osztrák alkotmány is kifejezésre juttatta: „az egész közigazgatás csak a törvények alapján gyakorolható.”¹⁸

Mi van azonban akkor, ha egy sikeres politikai erő arra az álláspontra helyezkedik, hogy a jogállam, legalább is annak liberális változata, nem alkalmas a hatékony működésre, ezért leváltásra szorul. Sárközi Tamás monográfiájában reagál erre a lehetőségre: „A jogállamiság nem egyszerű jogi technika, hanem demokratikus politikai érték. A jogállam alapvető ismérvei (pl. a jogbiztonság) az elmúlt kétszáz év alatt Európában kialakultak, függetlenül attól, hogy egyes elemek esetleg többféle értelmezést engednek, illetve hogy a jogállamiság sem változatlan.”¹⁹ A továbbiakban az idézett gondolatot úgy folytatja, hogy a hatékonyság korlátja lehet a „jogállamiság végletekig való túlhajtása”, de „a hatékonyság, illetve a hatalomérvényesítés érdekében viszont nem szabad túllépni a jogállami korlátokat.”²⁰ Ami azt illeti, napjainkban a jogállamiság „túlhajtásának” a leghalványabb jele sincsen.

Van viszont olyan értelmezés, amelyik a „jurisztokráciának” nevezett jelenség terjedésével komoly veszélynek látja a jog uralmát, sőt magát a bírói függetlenséget is. „A szovjet birodalom szétesése az 1990-es évek elejétől különböző erősségű alkotmánybíróságokat hozott létre az összes volt közép-kelet európai csatlós államban és az újonnan függetlenné vált, volt szovjet tagállamokban is. Ezekben a fejleményekben központi szerepe volt a domináns amerikai politikai elitnek, vagy mint megszálló hatalomnak, mint a németeknek és az olaszoknak, vagy mint hegemon globális hatalomnak, mely világpolitikai szinten ösztökölte e változásokat, és a változások után alapítványai és pénzügyi segélyei révén határozta meg főbb vonalaiban a kialakuló új politikai rendet. A diktatúrák bukása, megbuktatása után így ezekben az országokban nem egy tiszta demokratikus politikai keret jött létre, mely az adott társadalom tömegeire bízta volna önmaguk sorsának meghatározását, hanem több-kevesebb fokban felülről egy globális hatalom által meghatározott normatív keretet helyeztek föléjük. Országokon belül ezt sokszor az alkotmánybíráskodás eszméjének eltorzításával és a demokratikus törvényhozási többség elfojtásával érték el, de nemzetközi-globális szinten is több fejlemény ezt a célt szolgálta. Így az emberi jogi egyezmények radikálisan kitágító értelmezése, a globális alkotmányeszmék kidolgozása és kötelezőként deklarálása az egyes államok alkotmányai felé említhető. De ugyanígy említhető egy összefonódó nemzetközi szintű főbírói elit és alkotmányoligarchia szerveződése, illetve az egyes országok alkotmánybírói és főbírói testületeinek ebbe betagolása, mely végül megkoronázza a jogon keresztül is érvényesülő a globális hatalmi rendszert. Ennek révén egy sűrű keret jött létre napjainkra, mely a formailag független és demokratikus törvényhozási többség kormányzása mellett egyre inkább egy globális jurisztokráciába olvasztja bele az országokon belüli demokratikus törvényhozást.”²¹ A szakirodalom totális joguralomnak nevezi azt a jelenséget, amikor a jog elveszíti a saját korlátait felismerő tulajdonságát, és kezdi azt hinni, hogy mindenható. Ez akkor következhet be, „amikor a jogbiztonság nevében soha nem látott mennyiségű,

¹⁸ Fábíán Adrián – Pál Emese: A törvényesség, a rendőrség és a többi. Rendőrségi Tanulmányok 2019/4. 5.o.

¹⁹ Sárközi Tamás: Kétharmados túlkormányzás. Park Könyvkiadó. Budapest, 2014. 19. o.

²⁰ Sárközi Tamás i. m. 20. o.

²¹ Pokol Béla: Jurisztokrácia a demokrácia határvonalán. Jogelméleti Szemle 2015/ 4. 4-5. o.

bonyolultságú és az érthetőséget kizáró formában megfogalmazott jogszabálytengerrel önti el az állítólag védendő polgárok mindennapjait, amikor bármiből lehet jog, és az ellenőrizhetetlen közmegegyezés átmeneti időre bármit értékké emelhet”.²² Megjegyezzük, hogy ilyen helyzet nemcsak akkor alakulhat ki, ha a jogbiztonság formális elve kap primátust, hanem akkor is, amikor a végrehajtó hatalom arra használja a jogalkotást, hogy a napi politika alakításához szükséges taktikai céljait valósítsa meg a segítségével – éppenséggel a jogbiztonság zárójelbe tételével. „A jogalkotás [...] a politikai akarat puszta instrumentuma, a hatalom szolgálólánya.”²³ Ugyancsak a jogállam túlhajtását jelenti a „totális joguralom”, minthogy „... a jogállamiságnak is lehetséges olyan felfogása (kialakítható olyan hatalomgyakorlás a jogállamiság nevében), amelyben a jogalanyok egyre kevesebb szabadsággal rendelkeznek, és az elvileg a jogaikat, szabadságukat védeni hivatott jog végső soron teljes kiszolgáltatottságukat okozza.”²⁴ Az alkotmánybírósági aktivizmus, a bíróságok függetlensége, csakúgy, mint a jogvédelem nemzetközi intézményei nem általában a jogalanyok, hanem sokkal inkább a kormányzati cselekvés szabadságát korlátozzák, sokszor éppen az egyéni szabadságjogok védelmében. Megismételjük a kérdésünket: ha a felelős kormányzás akadályt lát a joguralomban és a hatalmi ágak megosztásában, akkor hol lesz az a fórum, amelyik a kormányzatot elszámoltathatja?

A rendészeti igazgatásban nyomatékosan fontos az eredményesség és a törvényesség egységben történő vizsgálata. Az olyan eredményesség, amit törvénysértéssel érnek el, sokszor rombolóbb, mint az a jogsértés, amely ellen nemtelen eszközökkel vesszük fel a harcot. A rendészeti jog alkotmányosságát csak az biztosíthatja, ha a jogállami garanciákat és az alapjogok korlátozását is magába foglaló állami kényszert nem ellentétes, hanem egymással harmóniát követelő fogalmaknak tekintjük. Ebben az összefüggésben a garanciák nem „terhelik” a rendőrségi működést, hanem hatásos biztosítékot nyújtanak az anyagi igazság megismeréséhez, a téves döntések elkerüléséhez. Segítenek abban, hogy a rendvédelem betölthesse társadalmi rendeltetését és erkölcsi rangot vívhasson ki a maga számára. Az újkori történelem is arra szolgál példákkal, hogy a demokratikusan működő, önkorlátozó hatalmak cselekvőképessége bizonyult sikeresnek, míg a totális államok ereje pusztító következményekkel járt.

5. Az emberi jogok egyéni és közösségi értelmezése

Alaptörvényünk nem hagy kétséget afelől, hogy a sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogok az egyes emberek, az egyén, a csupa nagybetűvel írt EMBER jogai. Ugyanakkor hangsúlyt ad az egyéni és a közösségi jogok megkülönböztetésének: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.” (I. cikk 1. és 2. bekezdés)

Az alapvető egyéni jogok a következők:

- „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. (II. cikk)

²² Varga Zs. András: Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája. Századvég, Budapest, 2015. 206. o.

²³ Tölgyessy Péter: Kompország reményei. In: Jakab András – Urbán László (szerk.): Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Osiris, Budapest, 2017. 12. o.

²⁴ Varga Zs. András: Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája. Századvég, Budapest, 2015. 11. o.

- *Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.*” (III. cikk 1. bekezdések)
- *„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”* (IV. cikk 1. bekezdés)
- *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”* (VI. 1 bekezdés első fordulata)
- Eltérve az Alaptörvény sorrendjétől a tulajdonhoz való jogot az egyéni jogok osztályában helyeztük el: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”* (XIII. cikk 1. bekezdés) A XIII. cikk 1. bekezdésének második fordulata rámutat a közösségi jogokkal fennálló szoros kapcsolatra.
- Az alapvető egyéni szabadságjogoknak határt szab mások egyéni szabadságjoga. Példának okáért a már idézett VI. cikk 1. bekezdésének második fordulata szerint: *A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével. Továbbá: A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.* (IX. cikk 4. bekezdés)

Az alapvető közösségi jogok:

- *Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához.* (VII. cikk 1. bekezdés első fordulat)
- *Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.*
- *Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.*
- *Pártok az egyesülési jog alapján, szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.*
- *A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.* (VIII. cikk 1–4. bekezdés)
- *Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.* (IX. cikk 1. bekezdés)
- Az egyes ember szabadsága közösségi jogokat sem sérthet: *A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.* (IX. cikk 4. bekezdés)
- Az alapvető közösségi jogokon belül a szakirodalom megkülönbözteti a politikai szabadságjogokat és a politikai részvételi jogokat. Utóbbiak közé soroljuk a választójogot. *Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.* (XXIII. cikk 1. bekezdés)
- A politikai szabadságjogok mindenkit megilletnek, a részvételi jogokat fő szabályként csak az ország állampolgárai gyakorolhatják. Szélesebb ez a jog az

önkormányzati képviselőválasztás esetében: „Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.” (XXIII. cikk 1. bekezdés)

A hagyományos megközelítés szerint a *negatív természetű alapjogok* fogalmába sorolhatók azok az alap- és politikai jogok, amelyek védelmezik a polgárt az állam önkényével szemben, és lehetővé teszik a hatalom felett gyakorolt ellenőrzést, a társadalmi berendezkedés alakításában való részvételt. A negatív jelző nem e jogok tartalmára, hanem az államnak a jogokkal szembeni magatartására utal. Ezek a jogosítványok olyan alanyi szabadságjogok, amelyek az emberi minőséghez tapadnak, állami aktus vagy felhatalmazás nélkül is megilletik a polgárokat. A szabadságjogok nem az impérium adományai. Ugyanakkor érvényesülésüknek az a feltétele, hogy az állam tartózkodjék azok megsértésétől. A negatív alapjogok védelmet nyújtanak az egyes ember számára az állami önkénnyel szemben. „Az alkotmányos demokráciában az egyén alattvalóból az állampolgár rangjára emelkedik, az állampolgári jogok és azok garanciái pedig biztosítékot nyújtanak a hatalom túlkapásaival szemben.”²⁵

A *pozitív természetű alapjogok* fogalmába tartozóak mindazok a gazdasági, szociális és kulturális jogok, amelyek érvényesítéséhez szükség van az állam által szervezett, fenntartott és támogatott intézmények egész sorára, de mindenekelőtt kell hozzá az anyagi javaknak legalább egy viszonylagos bősége. Ezeket a javakat természetesen nem az állam, hanem a dolgozó ember állítja elő. Az államnak viszont szerepet kell vállalnia a megtermelt értékek igazságos elosztásában, a rászorulókat, az elesetteket támogatásában.

Nézetünk szerint az alapjogoknak van egy harmadik kategóriája, amit vegyes természetű alapjogoknak nevezhetünk, mert egyaránt feltételezi a hatalom tartózkodását e jogok csorbításától, ugyanakkor megköveteli az állami aktivitást is a jogok érvényesíthetőségéhez. Ide sorolható a tudomány szabadságához, a művelődéshez és az oktatáshoz való jog. (X. és XI. cikk)

Az egyéni és a közösségi szabadságjogok szoros kapcsolatban vannak egymással. Az egyéni szabadság nélkülözhetetlen az alkotó közösségi léthez, viszont az egyéni szabadság csak közösségben kaphat értelmet. Az egyéni szabadságjogok nem a közösséggel, hanem az államhatalommal szemben fogalmazódtak meg. Az alapjogok „*vertikális hatása*” az állam és az egyén viszonyában jelenik meg. Az alapjogokat mások jogsértő magatartása is veszélyeztetheti, ezt nevezzük az alapjogok „*horizontális hatásának*”, ami az egyének egymás közötti magánjogi kapcsolataiban merülhet fel.²⁶ A megkülönböztetésnek nem csupán elméleti jelentősége van. Az Alaptörvény ennek a horizontális hatásnak a nyomatékosítására emelt alkotmányos tétellé egy büntetőjogi intézményt, a jogos védelmet. „*Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.*” (V. cikk)

Az autoriter államok szívesen ígérnek biztonságot polgáraiknak, de cserében az állami erőszak számára széles felhatalmazást követelnek. Ezen az úton jutunk el a gondoskodó erős állam mítoszához, amely hajlamos sokat vállalni, és sokat követelni a polgáraitól. Biztonságot kínál, de cserében feltétlen engedelmességet vár el. (Nem

²⁵ Fábíán Adrián – Pál Emese i.m.

²⁶ Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*, Osiris Kiadó. Budapest, 2003. 98. o.

tagadható, hogy a diktatúrák kitűnő eredményeket értek el a bűnözés letörésében, de mondhatjuk úgy is, hogy a bűnözést is államosították.) A hatalomnak ez a felfogása a közösség értékeit az egyéni szabadság elé helyezi. Ezt az értékrendet hívei azzal igazolják, hogy senki nem lenne képes megszerezni emberi minőségét a nemzet és annak legkisebb közösségei segítsége nélkül. Helyes felismerés, ami azonban nem jelentheti azt, hogy a közösségek „a szülő jogán” korlátok nélkül rendelkezhetnének is az egyéni szabadságjogokkal. Az sem igazolható, hogy az egyesek jogainak primátusa a közösségi jogokat csorbítja. Ellenkezőleg, erős közösségek csak szabad emberek társulásaiból épülhetnek. Az emberi méltóság feltétlen tiszteletere nem csupán az egyes embert védi, de a közösséget is attól, hogy magára vegye a politikai felelősség terhét az állami rangra emelt embertelenségért. A politikai bűnösségről írja Karl Jaspers: *„Azokért a bűncselekményekért, amelyeket a német birodalom nevében követtek el, minden német felelősséggel tartozik – együttesen.”*²⁷

Az Alkotmánybíróság egyik határozatához fűzött párhuzamos vélemény arra hívta fel a figyelmet, miszerint: *„Az egyes alapjogok védelme mindig a társadalmi közösség állapotának fényében biztosítható, így ezek változása egyes esetekben a csökkentést is indokolhatja, és ennek nem állhat ellen az Alkotmánybíróság az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalmának deklarálásával.”*²⁸ Álláspontunk szerint az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalma nem azt jelenti, hogy az egyes alapjogok ne lennének korlátozhatóak. A büntető anyagi- és eljárási jog számos ilyen rendelkezését az Alkotmánybíróság alkotmányosnak ítélte, feltéve, hogy a jogkorlátozás valamely más alapjog védelmét szolgálja, a jogkorlátozás nem minősül kegyetlennek és megalázónak, végül nem jár az emberi méltóságtól történő megfosztással. Az Alaptörvény a jogkorlátozást valamely alkotmányos érték védelmében is lehetővé teszi. Az értelmezés lehetőségét tovább bővíti az R) cikk (3) bekezdése azzal, hogy kimondja: *„Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával és a benne foglalt Nemzeti Hitvallással összhangban kell értelmezni.”* A szakirodalomban felmerült az aggály, miszerint azzal, hogy az Alaptörvény a preambulumnak normatív

²⁷ Karl Jaspers: A bűnösség kérdése. Hanna Arendt: Szervezett bűnösség és egyetemes felelősség, Noran Libro, Budapest, 2015., 63. o.

²⁸ Részlet Pokol Béla alkotmánybírónak a 4/2013. (II. 21.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményéből: *„Az egyes alapvető jogok korlátozhatóságánál tehát új helyzetet teremtett az Alaptörvény, mert a régi Alkotmánytól eltérően az alapvető jogok egyének számára történő biztosításánál generális módon a közösségbe illesztett individuumokból indul ki. Ezt az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás c. részének több deklarációja rögzíti, melyek az R) cikk (3) bekezdése alapján az egész Alaptörvény értelmezési alapját jelentik: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.” Ugyanígy bukkan ez fel a következő deklarációkban: „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet [...]”. „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.” De ugyanígy az egész Alaptörvény és az ezen nyugvó jogrendszer céljának a nemzeti közösség fennmaradását deklarálja a következő tétel: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.” Végül a Hitvallás záró deklarációja az egyes polgárok nemzeti közösségbe befogott létezésén és országos rendjén alapuló nemzeti együttműködést emeli a középpontba: „Mi Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapsítsuk.” A Hitvallás e deklarációinak következményeit levonva az Alaptörvény Alapvetés c. részének O) cikke pedig az egyes alapvető jogok gyakorlását generális módon az egyén képességei és tehetsége szerinti közösségi feladatokhoz történő hozzájárulás kötelezettségéhez köti: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és tehetsége szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátáshoz hozzájárulni.” Az Alaptörvény ezen általános keret megadásával tehát új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is. Az egyes alapjogok védelme mindig a társadalmi közösség állapotának fényében biztosítható, így ezek változása egyes esetekben a csökkentést is indokolhatja, és ennek nem állhat ellen az Alkotmánybíróság az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalmának deklarálásával.”*

tartalmat tulajdonít, lehetőséget teremt arra, hogy az alapvető jogoknak szinte parttalan korlátozása is alkotmányosnak minősüljön.²⁹ Az egyes alapjogok védelme valóban „a társadalmi közösségek állapotának fényében” biztosítható, de a társadalmi közösség semmiféle állapota nem adhat felhatalmazást az embertelenségre és arra sem, hogy bárkitől megtagadható lenne emberi méltóságának tisztelete.³⁰ Ehhez olyan értékrendre van szükség, amelynek a csúcán az egyes ember méltósága foglal helyet. A sorrend erős garancia arra, hogy magasabbnak gondolt értékek megvalósításához ne legyenek feláldozhatóak akár tömegek is. „Az emberi méltóság szeizmográf: megmutatja, ami egy demokratikus jogrend számára konstitutív, nevezetesen pontosan azon jogokat, amelyeket egy politikai közösség polgárai kell, hogy adjanak maguknak, hogy kölcsönösen a szabadok és egyenlők önkéntes társulásának tagjaiként tisztelhessek magukat.”³¹

A modern büntető elmélet megalapozója, Cesare Beccaria arra figyelmeztetett, hogy az emberi mivoltától meg nem fosztható gyanúsított többé már nem lehet tárgya, hanem csakis alanya az eljárásnak, akit megillet a védelem joga.³² A büntetőeljárás nem a bosszú eszköze, hanem az igazság feltárásának útja, a szankció a megsértett jogrend helyreállítója, amelyhez nem szolgálhat mintaként a bűn embertelensége. „A szükséges felül a terheltet nem szabad terhelni; szóval: elvész a szabadság, de nem a humanitás.”³³

Az emberi méltóság fogalmát az Alkotmánybíróság is értelmezte: „Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. »általános személyiségi jog« egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” [8/1990 (IV. 23) AB-határozat]

Az alapjogvédelmi szint csökkentésének tilalmát úgy is fel lehet oldani, ahogyan ezt az Alaptörvény teszi a IV. cikk (2) bekezdésének beiktatásával: „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.” Osztjuk Bócz Endre álláspontját: „A személyi szabadság az emberi méltóság szerves összetevője. Akit a szabadság reményétől is megfosztanak, azt emberi méltóságától fosztják meg.” (Bócz, 2019, 462.)³⁴ Az Alaptörvény szembe került azzal a követelménnyel, amelyet maga deklarált: „az emberi méltóság sérthetetlen”.

Az alapjogvédelmi szint csökkentésének tilalma jelenik meg a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban, amelyik alkotmányellenessége miatt megsemmisítette a szabálysértési

²⁹ Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter (szerk.): Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új alkotmányáról. Stádium HVGORAC. Budapest, 2013. 97. o.

³⁰ Finszter Géza – Korinek László: Maradhat-e alkotmányos jogállam Magyarországon? Jogtudományi Közlöny 2015/12. 570–579. o.

³¹ Jürgen Habermas: Esszé Európa alkotmányáról. Atlasz. Budapest, 2012. 19. o.

³² Beccaria, Cesare: Büntetett és büntetés. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967.

³³ Vuchetich Mátyás: A magyar büntetőjog rendszere. II. könyv. Gyakorlati büntetőjog, A magyar jogtudomány klasszikusai. Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Budapest, 2007. 92. o.

³⁴ Bócz Endre: Gyűjteményes kötet Bócz Endre írásaiból. Magyar Közlöny Könyv- és Lapkiadó Kft. Budapest, 2019. 462. o.

kódex (2012. évi II. törvény Szabs. tv.) a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállást és más törvényi rendelkezéseket. Az indokolás, egyebek mellett, a következőket hangsúlyozza: „A Szabs.tv. 186. §-a a közterület rendeltetésétől eltérő használatának minősíti, és szabálysértéssé nyilvánítja a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát. A jogalkotó ezzel egy élethelyzetet, az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek... A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) a szociális gondoskodás körébe vonja a közterületen élő hajléktalanokról való gondoskodást. Az Sztv. 4. § (3) bekezdése a törvény meghatározott rendelkezései tekintetében azokat minősíti hajléktalannak, akik közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben élnek és olyan szociális ellátási formákat intézményesít, amelyek kifejezetten az ő ellátásukat szolgálják (pl. utcai szociális munka, nappali melegedő, éjjeli menedékhely). Az Sztv. tehát nem jogellenes magatartásként értékeli azt, hogy hajléktalanok az utcán élnek, hanem az önkormányzatok ellátási felelőssége körébe tartozó feladatként írja elő a közterületen élők szociális segítségét.”

Merőben más álláspontra helyezkedett a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B.§-a alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezések elutasításáról és e rendelkezés alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról szóló 19/2019. (VI. 18.) AB határozat: „Az Alaptörvény hetedik módosítása az Alaptörvény XXII. cikkét az alábbiak szerint módosította. Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett:

„(1) Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”

Az Alaptörvény XXII. cikk (2)-(3) bekezdései helyébe a következő rendelkezések léptek:

„(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.”

„Az egyén az őt megillető alkotmányos jogokat, így az emberi méltóság alapjából eredő önrendelkezési jogát is a közösség tagjaként gyakorolja. A közösség minden tagját egyenlően illetik meg az alkotmányos jogok, az egyén az önrendelkezési joga gyakorlása során is úgy kell, gyakorolja az alkotmányos jogát, hogy azzal mások alkotmányos joggyakorlását - a szükségesség-arányosság követelményrendszerének szem előtt tartásával - ne sértse. A jogosultságoknak azonban megjelenik az Alaptörvényben egy, az egyénnek a társadalomért viselt felelősségi oldala is. A szabadság ugyanis az egyén személyisége szabad kibontakozásának a terepe és mozgástere, a felelősség pedig mások szabadságának tiszteletben tartását, illetve a békés társadalmi együttélés szabályainak betartását jelenti. A Nemzeti hitvallás szerint „[v]alljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki”. Egyensúly kell, tehát, hogy fennálljon az egyén alkotmányos jogainak a gyakorlása és a közösség érdekei, a közösséget alkotó más személyek alkotmányos jogainak a gyakorlása között. Ezt az egyensúlyt bontja meg az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglalt alkotmányos tilalom megszegése...”

Az egyén az alkotmányos jogai gyakorlása, illetve alkotmányos kötelezettségei teljesítése során együttműködni köteles nemcsak a közösség tagjaival, de az objektív intézményvédelem biztosítására köteles állammal is...

Az Alaptörvény értékrendje szerint a nincstelenségre, a hajléktalanságra senkinek nincs joga, ez az állapot nem az emberi méltósághoz való jog része, éppen ellenkezőleg, ez a helyzet olyan a társadalmi együttélés és az egyéni élet egymáshoz kapcsolódó diszfunkcióiból keletkezik, amelyeket a hűség, a hit és szeretet alapján álló társadalomnak ezen elvek alapján kell kezelnie, s lehetőség szerint megszüntetnie...

Az egyén önmagáért és a közösségért viselt felelősségéből nem az életvitelszerű közterületi tartózkodás önkéntes, szabad választása és ezzel az alaptörvényi tilalom megsértése, hanem az állammal történő konstruktív együttműködés kötelezettsége kell, hogy következzen."

Álláspontunk szerint a 38/2012 AB határozat az egyéni és a közösségi jogok harmóniáját szolgálta, amikor a közösség felelősségét hangsúlyozta a társadalom legelesettebbjeivel szemben. A 19/2019 AB határozat az egyén felelősségét emelte ki a közösséggel szemben, amikor a nincstelenséget „betiltotta”. Ha pedig „a hűség, a hit és a szeretet alapján álló társadalom” mégsem tud segíteni elesett tagjának, akkor nem a társadalom felelőssége támad fel, hanem az állammal történő konstruktív együttműködés elmulasztása miatt a hajléktalan büntetendő.

Figyelmet érdemel a rendésztudomány művelőjének a véleménye: „Az állam egy minden elemében alapvetően társadalmi problémát igyekszik rendészeti eszközökkel megoldani, holott a rendészet a megbomlott társadalmi rend helyreállításának állami eszköze. A rendészetre jellemző jogkorlátozás és kényszer nem alkalmas egy szociális probléma megoldására, de még csak enyhítésére sem.”³⁵

Van azonban a 2019-ben született alkotmánybírósági határozatnak egy pozitív üzenete is. Az alkotmányossági vizsgálatot többségében bírók kérték, akiknek a vitatott szabálysértési tényállás alapján konkrét ügyekben kellett döntenüik. Az igazságos jog keresésének kötelezettsége vezette őket akkor, amikor az Alkotmánybírósághoz fordultak. Ezúttal nem jártak sikerrel, de a jövő nem épülhet az erőszakra és a félelemre.

6. A rendészet alkotmányos meghatározottsága

A Magyar Köztársaság Alkotmányának (köztársasági alkotmány) 1989. október 23-án hatályba lépett módosításával a rendőrség a közbiztonság és a belső rend védelmezőjeként mint kormányzati irányítás alatt álló önálló államigazgatási szerv jelent meg.

A köztársasági alkotmány VIII. fejezete – az 1989. október 23-án hatályos szöveg szerint – a fegyveres erők és a rendőrség címet viselte. Fegyveres erökhöz sorolta a Magyar Néphadsereget és a Határőrséget (40.§ /1/ bekezdés). A Határőrség kettős jogállású szervezetként a honvédelmi feladatai mellett a határrendészettel összefüggő rendészeti és szűk körben bűnüldözési funkciókat is teljesített.

A korábbi alaptörvény két további rendelkezése külön méltatást igényel: „A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az

³⁵ Tihanyi Miklós: Hajléktalanság az alkotmányos rendészet tükrében, Belügyi Szemle 2019/6. 111. o.

állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.” (40. § /2/ bekezdés)

A rendőrség társadalmi rendeltetésének meghatározása alkotmányjogi szabályozási tárgy. A közbiztonság védelme, mint rendészeti feladat államcél, amelyen fáradozni soha meg nem szűnő küldetése a rendészetnek. De miért használta a köztársasági alkotmány első szövegváltozata a „*belső rend*” kifejezést. Azért, mert a rendőrség szervezetében kapott helyet az állambiztonsági szerv is, az a közigazgatási hatóság, amelynek az alkotmányvédelem és az ország szuverenitása feletti titkosszolgálati eszközöket alkalmazó őrködés (hírszerzés, kémelhárítás) a társadalmi rendeltetése. Ez nem azonos a közbiztonság védelmével, és ilyen formán a szükséges distinkciót a belső rend fordulat helyesen tükrözte.

Ellene vethető az előbbi megállapításnak, hogy a rendőrség szervezetében „elrejtett” állambiztonsági apparátus pártállami konstrukció, amelyet a köztársasági alkotmánynak illett volna megszüntetni. A 1989. évi alkotmányozásnak azonban nem lehetett feladata a rendészet reformja. Egyedüli küldetése az volt, hogy megteremtse az alkotmányos jogállam közjogi előfeltételeit. Ezért is hirdette magát ideiglenesnek, már a bevezetőjében: „*A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg...*” A politikai rendszerváltozás a szabad választásokkal létrehozott országgyűlés megalakulásával és az új kormánynak a hivatalba lépésével fejeződött be. Az odáig vezető utat írhatjuk le átmenetként.

Az átmenet nem a reformok ideje, különösen nem a rendészet területén. A magyar demokrácia válságáról írt cikkében *Bibó István* is úgy fogalmazott, miszerint „*a rendőrség nem az a terület, ahol a nagyméretű, haladó szellemű alkotó munka számára sok lehetőség volna. A rendőrség egy szakigazgatási ág, amelynek eljárás módjait – a demokratikusabb emberkezelés követelményétől eltekintve – nem a haladó szellemiség, hanem a jó szakigazgatás szükségletei és követelményei kell, hogy megszabják.*”³⁶ Ha a leváltásra ítélt hatalom nem volt jogállam, akkor a jó szakigazgatás szükségletei különösen ott nem tudnak teret nyerni, ahol a szakértelmet mindig megelőzte a politikai hűség. Ha ez a képlet a rendészeti igazgatás egészét nem is jellemezte, de erőteljesen meghatározta az állambiztonsági szolgálatok arculatát. A konfliktus Magyarországon a közvélemény előtt zajlott le.

1989 decemberében az ország nyilvánossága értesült arról, hogy az Állambiztonsági Főcsoportfőnökség III/III. Csoportfőnökségén titkosszolgálati eszközök alkalmazásával felderítést folytattak az abban az időszakban alakult új demokratikus pártok ellen. Miután a kormány és az országgyűlés – nem kis mértékben a demokratikus erők nyomására – szembesült azzal, hogy ez a tevékenység sérti az 1989. október 23-án kihirdetett köztársasági alkotmányt, több szervezeti és jogalkotási intézkedést határozott el. Törvény született a különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának átmeneti szabályozásáról (az 1990. évi X. törvény). A rendőrségbe integrált állambiztonsági szervek megszüntetésére és négy önálló *nemzetbiztonsági szolgálat* létesítésére 1990 februárjában került sor. Ezek a lépések sem tekinthetők a rendészeti reform nyitányának, hanem sokkal inkább az átmeneti társadalmakban nem ritka jelenségnek, amelyet a régi és az új politikai törekvések összeütközése jellemez. (Lásd az ún. Dunagate botrány és annak

³⁶ Bibó István: Válogatott tanulmányok. II. kötet. Magvető Könyvkiadó. Budapest, 1986. 41. o.

következményei.)³⁷ A nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) Minisztertanácsi (MT) rendelettel, amely rendezés egészen 1995-ig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) megjelenéséig volt érvényben, amikor az állambiztonsági szervek száma ötre emelkedett. Ekként a belső rend formula oka foggyottá vált, de a közrend és a közbiztonság fogalmi páros visszatérése csak a 2007. évi alkotmánymódosítással valósult meg.

A köztársasági alkotmány arról is döntött, hogy a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvényben kell meghatározni. (Mai terminológiával, olyan sarkalatos törvénnyel, amelyet az Országgyűlés jelenlévő képviselőinek legalább a kétharmada elfogad.) Ez a rendelkezés kivételesen fontos, mert a rendészeti és a nemzetbiztonsági igazgatást *joguralom* alá helyezi, és számít az Országgyűlésben helyet foglaló politikai erők konszenzusára. (Alkotmányos jogállamban ezek az állami funkciók is – mint amilyen a büntetőeljárás, a titkosszolgálati apparátusok működtetése és a hírszerzés – csak törvénnyel nyerhetik el legalitásukat, noha rejtelkedő természetükön a normákba öntött rendjük alig változtat.)

Annak ellenére, hogy a fegyveres erők és a rendőrség egyazon fejezetben nyertek elhelyezést, az alkotmány gondoskodott arról, hogy a honvédelem csak kivételes helyzetekben gyakorolhasson rendészeti funkciókat. *„A fegyveres erőket az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő.”*

Az *emberi jogok* deklarálása közvetlenül is kötelelességeket ró a rendészeti igazgatásra, miközben felhatalmazást is biztosít ezek szükséges és arányos korlátozására. A korlátozás azonban nem lehet a szabad belátás terepe, az állami kényszer is a joguralom hatálya alatt áll. A jogszerűségnek feltétele az eljárási garanciák működése. A közrend és a közbiztonság védelme garanciák nélkül elveszítheti eredeti társadalmi rendeltetését. A garanciák gyengítése azzal fenyeget, hogy megnövekszik a hatósági önkény és a tévedés veszélye. A büntető hatalom elől úgy bontanak le korlátokat, hogy közben ennek a hatalomnak a múltból szerzett ismeretei változatlanul bizonytalanok és ellenőrizetlenek maradnak. Utalunk a magyar közjog virágkorának követendő példáira. Az első magyar büntető törvénykönyv 1878. évi indokolásában olvashatjuk: *„Hogy a föltétlen igazság és a társadalom fenntartásának érdeke, – vagyis az igazságos és a hasznos – a büntető rendszerben szükségszerűleg nevezetes tényezőket képeznek: ez magától értetődik, ez bizonyos tekintetben a józan észnek tana.”*³⁸ A büntető eljárásjog tudományának kiváló művelője, Finkey Ferenc erről így írt: *„A büntető eljárási jog hivatalos és élő bizonyosság a nemzet igazságérzetéről és a büntető igazságszolgáltatásról... a büntetőeljárás szabályai képezik a fokmérőjét annak, minő tiszteletben és jogvédelemben részesül az államban az egyéni szabadság és a jogegyenlőség.”*³⁹

A köztársasági alkotmány az állami kényszer garanciákkal történő korlátozásában megfelelt a demokratikus jogállam támasztotta követelményeknek. Nem volt azonban

³⁷ Révész Béla: A Dunagate ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Tomus LXVIII. Fasc. 19. o.

³⁸ A magyar büntető törvénykönyv és teljes anyaggyűjtemény. I. kötet. Pesti Könyvnyomda részvénytársaság. Budapest, 1880. 29. o.

³⁹ Finkey Ferenc: A magyar büntetőeljárás tankönyve. Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat. Budapest, 1908. 6. o.

sikeres a rendészeti intézményrendszer alkotmányos fundamentumainak lefektetésében. A hazai rendészetelmélet egyik megalapítója, Katona Géza a következőket jegyezte meg: „A rendészet államigazgatási- és alkotmányjogilag megalapozott intézményrendszere feltételezi az ebben tevékenykedő állami és önkormányzati szervek jellegének, kompetenciájának egységes meghatározását... A rendészet fogalmának a közrend és az ezt fenyegető veszély elhárításának irányából történő megközelítése lehetőséget nyújthat a közösségek rendjét veszélyeztető cselekmények, végső soron a bűncselekmények megelőzéséhez, megakadályozásához, a jogállamiság elveivel összhangban álló jogi eszközrendszer létrehozása útján.”⁴⁰

Katona arra figyelmeztetett, hogy a tanulmányában bőséggel idézett közjogi hagyományaink szellemében a rendészetet vissza kellene illeszteni természetes szövetébe, a civil közigazgatásba. Ez az a közigazgatás, amelyről az osztrák alkotmány akként rendelkezik, hogy „az egész közigazgatás csak a törvények alapján gyakorolható.”⁴¹ A köztársasági alkotmány nem szólt a közigazgatás törvények alá rendeléséről, pedig ez különösen fontos lett volna egy olyan korszak után, amelyben a közigazgatás a jogi szabályozás és a szakértelem dolgában is ki volt szolgáltatva a monolit politikai hatalomnak. Azzal, hogy a köztársasági alkotmány már idézett VIII. fejezete nem szakított a magyar közjogi hagyományoktól idegen rendészetfelfogással, ami a honvédséget és a rendőrséget azonos kategóriába sorolta, esélyt sem adott ahhoz a demilitarizáláshoz, ami 1990 őszén még program volt. A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény lehetősége lett volna, hogy a rendőrséget visszailleszse a közigazgatás szövetébe, ahonnan a tekintélyelvű hatalomgyakorlás csaknem hetven évvel ezelőtt kiszakította. Ezt a lépést nemes közjogi hagyományaink is indokolhatták volna. Ennek egyik feltétele azzal megvalósulni látszik, hogy az új szabályozás a rendészetet és a honvédelmet világosan elkülöníti egymástól. A másik feltétel az egész közigazgatás működése alkotmányos alapjainak a megteremtése, ami jelenleg nincs napirenden, pedig erre is igaz Bibó István intelme: „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem... a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben.”⁴²

Szigorúan hierarchikus szervezeteket csak feszes hierarchiában lehet irányítani. Ebből következik, hogy a kormányzásnak a belügyi igazgatásban mindig sokkal operatívabb módon kell cselekednie, mint a közigazgatás más ágazataiban. Ez nem okoz problémát akkor, ha a rendészeti közjog ellentmondásmentesen és a normavilágosság követelményeinek megfelelően szabályozza a rendőrség munkáját, a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok szervezeteileg is elválasztásra kerülnek, a kormányzás parlamenti ellenőrzése hatékony, töretlen a bírói függetlenség, és a közhatalmat gyakorló politika képes szakmaként elfogadni a rendészetet.

A modern rendőrségeknek mindenhol a világon meg kellett küzdeniük a szakmai elismerésért. Ennek egyik oka az volt, hogy egészen a XIX. század végéig hiányzott a rendészet jogi szabályozása. A közbiztonságot védelmező közjog kialakulása azt eredményezte, hogy a rendfenntartáshoz nélkülözhetetlen legitim fizikai kényszer alkalmazását – amint azt Max Weber mondja – „az emberek egy külön erre felkészült csoportjára” bízta.⁴³ A jog azonban a különböző rendőrségi feladatokat eltérő részletességgel képes szabályozni.

⁴⁰ Katona Géza: Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához. Rendészeti Szemle. 1993/6. 3-10. o.

⁴¹ Fábíán Adrián – Pál Emese: i.m. 5. o.

⁴² Bibó István: Válogatott tanulmányok 1935 – 1944. Magvető Könyvkiadó. Budapest, 1986. 291. o.

⁴³ Max Weber: Gazdaság és társadalom I. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1987. 61. o.

A bűnügyi felderítés normái kemény korlátokat állítanak. A közbiztonság feletti őrködés jogrendje lényegesen szellősebb, nagy teret ad a szabad mérlegelésnek, ráadásul gyakorta az intézkedő rendőr személyes döntésén múlik a siker. A karhatalmi fellépés során a jogellenesség keltette veszélyek felmérésében és a bevethető erőszak szükséges és arányos mértékében nem a norma, hanem a szakmai felkészültség a meghatározó, de a kötelékben egyéni cselekvésnek nincs helye, az eredményesség kulcsa a hozzáértő parancsnoki vezetés, valamint a kiképzettség. Mindez mutatja, hogy a szakmai képességek és készségek kialakítása nem bízható tisztán a jogra, az elsődlegesen a rendészeti praxis dolga.

A hivatás felemelkedésnek azonban akadálya az olyan hierarchikus felépítés is, ami nem a szaktudást, hanem a szervezeti piramisban elfoglalt helyet jutalmazza. A modern rendőrségek azért integrálódnak a civil közigazgatásba, mert csak ilyen módon képesek kiépíteni a feladataikhoz igazodó struktúrákat. Ezek sorában van olyan rendészeti feladat és funkció, ami a parancsnak való feltétlen engedelmesség elve szerint erős centralizmust követel (karhatalmi szolgálatok), van, ahol a feltétlen engedelmisség csak a jognak való megfeleléssel együtt érvényesülhet (bűnügyi szolgálat) és van, ahol a decentralizált megoldások és a helyi közösségekkel való együttműködés a leghatékonyabbak (közrendvédelem). Az igazgatásrendészet a civil közigazgatáshoz közelítve nyerhet adekvát szervezeti és jogi feltételeket. Ha a szervezet illeszkedik a feladatokhoz, akkor ott nem csupán a szakmai képességek és készségek kifejlesztése előtt nyílik út, hanem a kormányzatban is növekedhet a szakértelem iránti tisztelet.

7. Záró gondolatok

A változatlanságnak nincs múltja sem. Ezért van az, hogy a köztörténet oly keveset szól a korábbi korok rendőrségeiről. A jogtörténészek pedig, akik az egymást követő jog- és intézmény-felfogás kutatói, valamint a normaalkotás és államszervezet formálás történetének a megfigyelői, szintén nem találtak számukra izgalmas tárgyat a rendészet századaiban. A testületek távolabbi előzményeit leginkább a hadtörténelem által alkalmazott módszerekkel lehet feltárni. Ilyen – önmagukban egyébként értékes és igényes – publikációk külföldön és Magyarországon is bőséggel találhatók, de ezek egyike sem tekinthető a rendészeti elmélet történeti megalapozásának.⁴⁴ A rendészettudomány színre lépése időszerűvé tette az olyan történeti munkák megjelenését, amelyek a rendészet múltját egyszerre képesek köztörténetként és jogtörténetként ábrázolni. Ezt a minőséget képviselik Sallai János kutatásai.⁴⁵

A szerzők azt is kiemelik, hogy a rendőrség sokáig sikeresen ellenállt a törvényesség jogállami követelményének: *„A rendőrállamban nem érvényesülnek a közigazgatás törvényhez kötöttségének, a hatalommegosztásnak, az alkotmányosságnak az elvei, valamint a polgári szabadságjogok sem. A rendőrség nem egyensúlyozhat a jogszerű és a jogellenes határán, a törvényesség elvének következetesen kell érvényesülnie: vagy megelőzve a törvénytörő állapot kialakulását, vagy minél hatékonyabban felszámolva azt. Minden más lehetőség súlyos következményekkel járhat.”*⁴⁶ A tanulmány idézi a rendőrség egyik német kutatójának a megállapítását: *„Az a történelmi hagyaték, amely az állampolgárok és a rendőrség viszonyát beárnyékolja, olyan időszakból származik, amikor a rendőri intézkedések nem voltak joghoz kötöttek, emiatt a rendőrség a lakosság tudatában*

⁴⁴ Finszter Géza: A rendészet elmélete. OKRI-KJK-KERSZÖV Budapest, 2003. 252. o.

⁴⁵ Sallai János: A magyar rendészet története. i.m.

⁴⁶ Fábrián Adrián – Pál Emese: i.m. 19-20. o.

mint a korlátlan államhatalom kifejeződése rögzült. Habár ma jogilag és gyakorlatilag teljesen más helyzet mutatkozik, és az individuális jogvédelem, valamint a politikai ellenőrzés lehetősége messzemenő védelmet biztosítanak, mindaddig kevés történt, hogy a polgárok, de az egyes alkalmazottak (értsd: rendőrök) tudatában a rendőrség, mint szolgáltató közigazgatás jelenjen meg. Ehhez türelem és folyamatos felvilágosító munka szükséges.”⁴⁷

A második világháborút közvetlenül követő időkben a bűnügyi tudományok képviselői átértékelték a lelkiismeret lázadását. Miként történhetett meg, hogy annyi szép elmélet ellenére a büntetőjog két diktatórikus berendezkedésben is az önkény eszközévé silányodott? Az új társadalomvédelmi társaság megalapítói, Filippo Gramatica, majd az őt követő Marc Ancel arra a következtetésre jutottak, hogy amennyiben az emberi jogok nem kapnak feltétlen védelmet a büntető jogalkalmazásban, és nem születik meg egy humanista büntetőpolitika egyetlen lehetséges demokratikus válaszként a bűnözés kihívására, akkor a büntető hatalom torzulásának veszélyei nem háríthatóak el, a politika kriminalizálása és a büntetőjog átpolitizálása állandó fenyegetés marad.⁴⁸

Az évfordulók a múlt példáiival a jövőről is képet festenek. Ebben a tanulmányban olyan kérdéseket foglalmazunk meg, amelyeket már száz évvel ezelőtt is feltettek a magyar nemzetért felelősséget érző államférfiak. A válaszokat azonban nekünk kell megfogalmazni, akik olyan tapasztalatok birtokában vagyunk, amelyek nem álltak eleink rendelkezésére.

1. Az első kérdés úgy szólt, hogy a nemzeti és az egyetemes értékek egymáshoz való viszonya mikor szolgálja a legjobban nemzetünk jövőjét. Válaszunk az, hogy ezt kizárólag a nemzeti és az egyetemes értékek harmóniája biztosíthatja!
2. A második kérdés az volt, hogy lehet-e az alkotmányos jogállam cselekvőképes erős állam. Válaszunk az, hogy csak az alkotmányos jogállam lehet cselekvőképes erős állam!
3. A harmadik kérdés akként fogalmazódott meg, hogy az emberi méltóság elfoglalhatja-e helyét az alapjogok hierarchiájának csúcsán, vagy ezt a helyet a közösségi jogoknak kell átadni. Válaszunk az, hogy az emberi méltóságnak azért kell vezetnie az értékrendet, mert ez teszi lehetővé a közösségi jogok maradéktalan teljesülését is.
4. A negyedik kérdés a rendészetről szólva azt firtatta, hogy melyek azok az alkotmányos alapok, amelyek a legkedvezőbb feltételeket teremtik meg ahhoz, hogy a rendészeti igazgatás egy időben legyen hatékony és törvényes, ugyanakkor pedig személyzete emelkedjék a legbecsültebb hivatásrendek magasságába. Válaszunk az, hogy ezeket a feltételeket a jövőben is kizárólag az alkotmányos jogállam lesz képes teljesíteni, amelyben szent a joguralom, maradéktalanul érvényesül a hatalmi ágak megosztása, és tilos az emberi jogok törvénysértő korlátozása.

⁴⁷ Georg Christoph von Unruh: Polizei als Tätigkeit der Leistenden Verwaltung. BVBl. 1972. (Idézi Fabián – Pál i. m. 20. o.)

⁴⁸ Rozes, Simon: Hommage á Marc Ancel, Cahiers de Defense Sociale, Bulletin de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste – SIDS, 2004. 20. o.