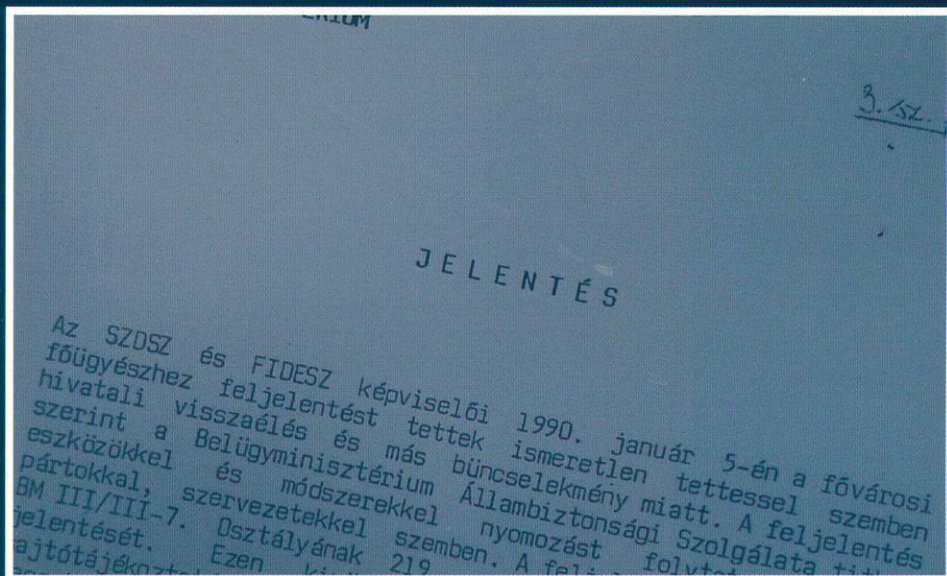


2015
01.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



KORINEK LÁSZLÓ: Rendszerváltozás a belügyben

„... részesei voltunk az átalakulásnak...” Interjú dr. Túrós Andrással

A Dunagate-jelentés (1990. január 16.)

NYESTE PÉTER: A titkos információszerezés szükséges és lehetséges reformja

SOLTI ISTVÁN: A (magán)lakás meghatározásának jelentősége a hazai titkos információgyűjtés rendszerében

JAKAB ZSOLT: A modern magyar szabálysértési jog kialakulásának története, különös tekintettel a kihágásokra

63.
évfolyam

TARTALOM 2015/1.

KORINEK LÁSZLÓ Rendszerváltozás a belügyben
(5–33)

• INTERJÚ

„... részesei voltunk az átalakulásnak...”

Interjú dr. Tűrös Andrással
(34–41)

A Dunagate-jelentés (1990. január 16.)
(42–58)

NYESTE PÉTER A titkos információszerezés
szükséges és lehetséges reformja
(59–79)

SOLTI ISTVÁN A (magán)lakás meghatározásának jelentősége
a hazai titkos információgyűjtés rendszerében
(80–94)

JAKAB ZSOLT A modern magyar szabálysértési jog
kialakulásának története,
különös tekintettel a kihágásokra
(95–107)

DICZIG ISTVÁN A kriminológiai okkutatás és megelőzés múltja,
jelene és jövője
(108–112)

BÖRÖCZ MIKLÓS – VÁRALJAI TÍMEA
Az Európai Unió EUPOL missziója
(113–134)

• HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

BEZSENYI TAMÁS Stadler József, a rendszerváltozás vállalkozója
A posztoszocialista szervezett bűnözés összefonódása
a gazdasággal
(135–158)

SZERZŐK 2015/1.

BEZSENYI TAMÁS egyetemi tanársegéd,
Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
rendészeti vezetéstudományi tanszék

DR. BÖRÖCZ MIKLÓS rendőr alezredes, doktorandusz,
a Terrorelhárítási Központ Tudományos Tanácsának
elnöke

DR. DICZIG ISTVÁN ügyvéd, az MTA doktora

DR. JAKAB ZSOLT büntető ügyszakos bírósági titkár,
Mosonmagyaróvári Járásbíróság

DR. NYESTE PÉTER rendőr őrmagy, tanársegéd,
Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
bűnüldözési és gazdaságvédelmi tanszék

DR. Solti István doktorandusz hallgató,
Nemzeti Közsolgálati Egyetem

DR. VÁRALJAI TÍMEA rendőr őrmagy,
az EUPOL Afganisztán misszió volt tagja,
az ISAF jelenlegi szakértője

Korinek, László

Transition in the Ministry of Interior [5–33]

The author provides an overview of how professional and conceptual issues have been discussed and approached in the Ministry of Interior in the past 35 years.

Interview

with András Túrós, Chief of the Police during the political transition [34–41]
Publishing a copy of the Duna-gate report [42–58]

Nyeste, Péter

The need and possibility for a secret intelligence gathering reform [59–79]

In order to facilitate the ongoing criminal procedure reforms, the author presents a new concept for secret intelligence in Hungary.

Solti, István

The importance of defining private apartments in Hungarian secret information gathering [80–94]

By providing an overview of how Hungarian law defines private apartments, the author outlines the framework of secret information/intelligence gathering.

Jakab, Zsolt

The development of Hungarian petty criminal law, in particular misdemeanours [95–107]

The author provides an overview of the half-century development of petty criminal law in Hungary.

Diczig, István

The past, present and future of researching causation in criminology [108–112]

The author provides an overview of the past 50 years' research in the field of causation in criminology.

Böröcz, Miklós – Váraljai, Tímea

EUPOL mission in Afghanistan [113–134]

The authors provide an overview of the EU's Police Mission in Afghanistan, established in June in 2007.

Bezsenyi, Tamás

József Stadler, the typical transition-era entrepreneur [135–158]

The author uses the case of József Stadler, a typical transition-era entrepreneur to demonstrate how organised crime operated in the transition era in Hungary.

KORINEK LÁSZLÓ

Rendszerváltozás a belügyben

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

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

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

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

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

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

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

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

Jelen tanulmány az alkotmányfejlődés általánosabb kérdéseinek vázolása mellett mindenekelőtt a rendőrségre vonatkozó kezdeményezésekkel foglalkozik. Érdemes felidézni ezért *Magyar Elemér* értékelését, aki az akkor még illegális *Beszélő* 27. számában, 1989-ben (tehát még a Dunagate-ügy 1990. januári kirobbanása előtt) a következőket írta: rendőrségünk „*A diktatórikus, bürokratikus hatalom elidegenedett, öntelt erőszakszervezete. Amelyik egy túlszabályozott társadalomban alig szabályozottan, szinte ellenőrzés nélkül végzi – jórészt indokolatlanul titkos – tevékenységét. Túlzott hatalmi jogosítványaival felruházva az MSZMP elkötelezettje és kiszolgálója; bizalmatlan az állampolgárokkal, intoleráns, sőt agresszív a másként gondolkodókkal szemben.*”³ Megjegyzendő, hogy ekkor az állambiztonsági szolgálat is formálisan a rendőrség keretei között működött. Egyetértve az idézett kritikával, le kell tehát szögezni, hogy az állam- és közbiztonság védelmét szolgáló apparátus a politikai rendszerben végbemenő változások közepette is megőrizte elnyomó jellegét, ami azután az említett 1990-es megfigyelési botrányban nyilvánvalóvá vált. Ez a szervezet a totális rendszerekben kulcspozíciót foglalt el.⁴

Finszter Géza megállapította, hogy a rendszerváltozás időszakára a rendőrség háromféle értelemben is válságba került. Funkcionális szempontból világgossá vált, hogy a gyorsan romló közbiztonsági helyzetben nem tudta ellátni a hagyományos értelemben vett feladatait. A legitímációs válság abban jelentkezett, hogy a tevékenység gyakran ellentétbe került a jogi szabályozással. Ezen túlmenően erkölcsi és politikai válságot okozott az, hogy az egész szervezet és a benne tevékenykedő személyek egyfajta folytonosságot képviseltek a leváltott rendszerrel.⁵

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

A reformtörekvések forrásai

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

3 Magyar Elemér: Bűntüdözök, bűntüdözöttek. *Beszélő*, 1989/27., 49. o.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11 Uo. 81. o.

12 Uo. 83. o.

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

14 Uo. 19. o.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

21 Uo. 6. o.

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

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

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

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

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

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

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

szállni az autókból, gyalogos járőrözés keretében kell kapcsolatot teremteni az emberekkel, megismerni a gondjaikat, a rendőrségre vonatkozóan támasztott igényeiket. Ilyen értelemben tehát a megújulás érdekében kifejlesztett új működési filozófia, a közösségi rendőrség (*community policing*) tulajdonképpen visszatérés a régi angolszász modellhez, amelyben a közbiztonság fenntartása a hivatalos felfogás szerint nem közhatalmi, hanem társadalmi funkció. Megjegyzendő, hogy a közösségi rendőrség modelljének az átvételét Magyarországon a rendszerváltozás időszakában a szakemberek nem javasolták azért, mert a szilárd jogi keretek hiányában kontrollálhatatlan viszonyokat teremthetett volna²⁶. A későbbiekben napirendre került az intézményesítése²⁷, de végül nem tudott általános működési elvvé válni.

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

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

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

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

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

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

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

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

Alkotmányreform

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

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

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

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

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

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

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

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

32 Uo. 36. o.

33 Uo. 31. o.

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

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

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

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

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

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

35 Uo. 29–31. o.

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

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

38 Uo. 8–9. o.

39 Uo. 6. o.

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

Rendszerváltózás a Belügyminisztériumban

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

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

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

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

⁴⁰ Uo. 16–23. o.

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

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

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

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

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

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

44 Uo. 198. o.

45 Uo. 179. o.

46 Uo. 181–196. o.

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

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

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

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

47 Uo. 181. o.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

53 Uo. 39–77. o.

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

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

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

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

⁵⁴ Uo. 77–88. o.

⁵⁵ Uo. 91. o.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

62 Bajáki Veronika: i. m.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A rendőrségi törvény előkészítésével párhuzamosan folyt a Belügyminisztériumban a demokratikus önkormányzati rendszer követelményeinek és szabályozásának a kidolgozása. A két folyamat értelemszerűen kapcsolódott egymáshoz, hiszen a mondottak szerint az önkormányzati rendőrség létrehozása az egyik lehetséges módja volt a korábbi struktúra felszámolásának. Ugyanakkor a közbiztonsággal kapcsolatos problémák természetesen az általános önkormányzati rendszer kiépítésével összefüggésben is felvetődtek. 1990 tavaszára a Belügyminisztérium szakemberei kidolgozták a rendőrség és az önkormányzatok kapcsolatára vonatkozó szabályozási koncepciót, amely megjelent a *Magyar Közigazgatás* 1990. évi 6. számában (657–663. o.). Az anyag két változatot tartalmazott, az egyik meghagyta volna a létező struktúrát az önkormányzatok nagyobb beleszólási jogával, a másik pedig felváltotta volna az egységes, központosított rendőrséget a helyi önkormányzatok által irányított intézményekkel, egyes feladatokat azonban továbbra is országos hatáskörrel látott volna el az állami rendőrség. 1990. április 23-án a Belügyminisztérium önkormányzati törvényt előkészítő bizottsága megvitatta a koncepciót, és a radikálisabb átalakítást célzó változatot javasolta továbbfejleszteni. A továbbiakban azután az anyaggal nem foglalkozott sem az önkormányzati, sem pedig a rendőrségi törvényt előkészítő apparátus.

A rendszerváltozás utáni fejlemények

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

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

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

Az 1990 novemberében közzétett és a beérkezett észrevételek alapján átdolgozott szövegtervezetet miniszteri értekezlet tárgyalta 1991. február 23-án, majd az átkerült a BM törvényelőkészítő főosztályára. Időközben azonban elkészült egy alternatív tervezet is az ORFK részéről, amit az 1991. július 19-i miniszteri értekezleten vitatták meg. Olyan döntés született, hogy ez a rendőrség részéről készített anyag lesz a további előkészítő munka alapja⁶⁶. A végül 1994-ben elfogadott törvény (1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről) kivette a rendőri munkát a közigazgatás rendszeréből. A Legfelsőbb Bíróság azonban az 1/1999. Közigazgatási Jogegységi Határozatban kimondta, hogy a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az érintettek között létrejött jogviszony jellegét vizsgálva megállapítható: a rendőrség részéről a törvényben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, amelynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének érvényt szerez.

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

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

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

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

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

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

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

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

IRODALOM

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

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

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

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

Bajáki Veronika: Tanács és közrendvédelem. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966

Bloed, Arie: The Slow Process of Police Reform in Central and Eastern Europe: Some Lessons Learned. In: **Uldriks, Niels (ed.):** Police Reform and Human Rights: Opportunities and Impediments in Post-Communist Countries. Intersentia, Antwerpen–Oxford, 2005, pp. 33–42.

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

Concha Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. In: Hatvan év tudományos mozgalmái között. Concha Győző igazgató és tiszteleti tagnak összegyűjtött értékezései és bírálatai. II. kötet. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1935, 68–93. o.

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

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

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

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

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

Gottlieb, Gerhard – Kröszel Károly – Prestel, Bernhard: A magyar rendőrség reformja. Felix Verlag, Holzkirchen, 1998

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

Grünwald Béla: Közigazgatásunk és a szabadság. Ráth Mór kiadása, Budapest, 1876

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

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

Jenei György: A köztisztviselési reformok szemléleti háttere és fejlődési pályái az ezredfordulón. *Köz-Gazdaság*, 2006/1.

Karvasy Ágost: A közrendészeti tudomány és a culturpolitika. 3., átdolgozott kiadás. Athenaeum, Pest, 1870

Kertész Imre: Rendőrség, Rendőrállam, Jogállam II. rész. *Belügyi Szemle*, 1989/11.

Magyar Elemér: Bűnűldözők, bűnűldözöttek. *Beszélő*, 1989/27.

Magyar Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942

Marenin, Otwin: Changing Police, Policing Change: Towards More Questions. In: **Marenin, Otwin (ed.):** Policing Change, Changing Police. Garland Publishing, New York–London, 2006, pp. 309–330.

Marenin, Otwin: Policing Change, Changing Police: Some Thematic Questions. In: **Marenin, Otwin (ed.):** i. m. 3–22. o.

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

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

INTERJÚ

„... részesei voltunk az átalakulásnak...”

A rendszerváltozás huszonötödik évfordulója kapcsán a *Belügyi Szemle* dr. Túrós András, az akkori országos rendőrfőkapitányt kérdezte, hogyan látta belülről a rendőrség átalakulását.

■ *Hogyan emlékezik vissza a rendszerváltozás előtti rendőrségre?*

Túrós András: 1989-ben és 1990-ben én vezettem az Országos Rendőr-főkapitányságot belügyminiszter-helyettesi rangban. Akkor tulajdonképpen így társították a két funkciót, közbiztonsági miniszter-helyettes is voltam, s egyben országos rendőrfőkapitány is. Történelmi szerencsémnek tartom, hogy abban az átmeneti időben, a rendszerváltozás éveiben ilyen fontos beosztást tölthettem be. Tulajdonképpen részesei voltunk az átalakulásnak, sőt jelentősen hozzájárultunk – a rendőrségre gondolok, a Belügyminisztérium rendőrségi részére – a békés rendszerváltozáshoz. Másfél-két év alatt sikerült úgy átalakítani a rendőrséget, hogy gyakorlatilag az új kormány is abszolút bizalmat szavazott ennek a szervezetnek, s nem esett szét, nem verték szét a rendőrséget, hanem a régi rendszerből sikerült áthozni az új rendszerbe. Amikor a Belügyminisztériumba kerültem, azt tapasztaltam – vagyis nem csodálkoztam rá, mert pontosan tudtam –, hogy akkoriban az egy rendőr-minisztérium volt. Ez például abban is megnyilvánult, hogy a belügyminiszter és a tanácsai területet felügyelő miniszterhelyettes kivételével mindenki katonai rendfokozatot viselt. A miniszterhelyettesek, az anyagi, pénzügyi, személyügyi, humán területen dolgozóktól kezdve egészen a titkárnőig mindenki katonai rendfokozatot viselt, mindenki rendőrtiszt vagy -tiszthelyettes volt. A másik ilyen tapasztalatom az volt, amely szintén nem jelentett újdonságot számomra, hogy a Belügyminisztérium két legfontosabb területe, az állambiztonsági szervezet és a rendőrség nem önálló, hanem főcsoportfőnökségeként működik a belügyön belül. A II. főcsoportfőnökség volt a rendőrség, a III. főcsoportfőnökség pedig az állambiztonság. Az I. az anyagi-technikai, a IV. pedig a humán, személyzeti és oktatási főcsoportfőnökség. Más szervezetek viszont már önállóan működtek. Például a Határőrség Országos Parancsnoksága, a kormányőrség, a tűzoltóság nem voltak közvetlenül részei a Belügyminisztériumnak. Tehát a belügynek két nagy pillére volt: az állambiztonság és a rendőrség, de mindkét szervezet szerves része volt és szervezetiileg is be volt tagozódva a Belügyminisztériumba.

„... részesei voltunk az átalakulásnak...”

Interjú dr. Túrós Andrással

INTERJÚ

■ *Mit említene negatívumként az akkori rendőrség működése kapcsán?*

T. A.: Ami nagyon zavaróan hatott az irányítási rendre, hogy valamennyi főcsoportfőnök egyben miniszterhelyettes is volt, ezért a rendőrség irányítása így osztott formában történt. Vagyis az országos rendőrfőkapitány, a közbiztonsági miniszterhelyettes csak szakmai irányítást gyakorolt a rendőrség felett, mert az oktatási, személyügyi, anyagi, pénzügyi, technikai főcsoportfőnökök, miniszterhelyettesek sokszor éppen a helyzeti előnyük miatt erősebbek voltak, erősebb irányítási jogkörük volt. Tehát egy felparcellázott, felszeletelt irányítási rend működött, amelyet a belügyminiszter fogott össze. Kedvezőtlen tapasztalatom volt még, hogy a belügyminiszter volt a mindenható, aki közvetlenül irányította a rendőri szerveket, ő volt a főnöke a megyei rendőrfőkapitányoknak. A szó valódi értelmében; nemcsak a kinevezésről vagy a munkáltatói jogkör gyakorlásáról volt szó, hanem még a főkapitányi értekezleteket is a belügyminiszter vezette. Nyilván ez abból adódott, hogy akkoriban egységes főkapitányságok voltak, állambiztonsági és rendőrségi szervként együttesen is működtek, így nem lehetett egyetlen miniszterhelyettesnek a kezébe adni a teljes irányítási jogkört. Az sem volt szerencsés, hogy a belügyminiszter közvetlen irányítása alatt volt a főügyelet, vagyis nem a rendőrség irányította a főügyeletet, hanem a belügyminiszter titkárságához volt becsatolva.

■ *Melyek voltak azok a szervezeti és strukturális változások, amelyeket ön indított el?*

T. A.: 1989-ben, a rendszerváltozás előestéjén az egész ország lázas állapotban volt, tüntetések százai zajlottak a fővárosban és vidéken is. Megjelent a nyilvánosság, a sajtószabadság, és ezzel párhuzamosan gátszakadás történt a bűnözésben is. A korábbi „kiegyensúlyozott” bűnözés 1989-ben meglódult, és igen jelentős, emberi ésszel alig követhető növekedés történt a bűnözésben. Mi, rendőri vezetők kapkodtuk a fejünket, hogy mit is lehet kezdeni ezzel az új helyzettel. Nem beszélve arról, hogy ekkoriban az állami szervek is elbizonytalanodtak, megszűnt a pártirányítás, a pártszervezetek kivonultak a munkahelyekről, így a Belügyminisztériumból is, új helyzet alakult ki. Mindezek függvényében létrehoztam egy miniszterhelyettesi tanácsadó testületet, amelybe behívtam egy megyei főkapitányt, egy főkapitány-helyettest, valamennyi szolgálati ág egy-egy kitűnő képviselőjét, volt köztük körzeti megbízott, járőr és rendőrkapitány is. Ez egy tizenöt fős tanácsadó testület volt, amellyel rendszeresen, havonta legalább kétszer találkoztam, s átbeszéltük a kialakult helyzetet, hogy mi van a végeken, hogyan működnek a kapitányság-

gok, milyen problémáik vannak. Arra az elhatározásra jutottunk, hogyha meg akarjuk menteni a rendőrséget, s át akarjuk vinni az új rendszerbe – mert akkor már nyilvánvaló volt, hogy változás lesz –, akkor bizonyos területeken gyökeres változtatásokat kell végrehajtani. Azt is mondhatnám, hogy három célt tűztünk ki magunk elé. Az első, hogy a szocializmusból áthozzuk a rendőrséget az új rendszerbe. A második cél az volt, hogy megtegyük azokat a szükséges szervezeti változtatásokat, amelyek kellettek az irányításhoz. A harmadik pedig, hogy olyan ideiglenes jogszabályokat is beterjesszünk, megalkossunk, kodifikáljunk, amelyekre feltétlenül szükség van az átmenethez. 1989 nyarán a legfontosabb szervezeti változásokat kellett meghoznunk. Először is, a szervezet nem működhetett tovább, legalábbis hatékonyan, abban a formában, hogy a belügyminiszter a rendőrség közvetlen főnöke. Részben azért, mert a belügyminisztert az országban uralkodó lázas állapotban folyamatosan lefoglalta a kormányzati munka, tehát nem tudott foglalkozni a rendőrséggel közvetlenül, ezért kezdeményeztem, hogy a megyei rendőr-főkapitányságok feletti hatáskör az ORFK vezetőjéhez kerüljön. Az országos rendőr-főkapitány legyen a közvetlen főnöke a megyei főkapitányoknak és a rendőrségnek. Egyszerűen valakinek kézbe kellett vennie a rendőrséget. Nagyon hosszú vita után a belügyminiszter hozzájárult ahhoz, hogy az országos rendőr-főkapitány teljes hatáskört kapjon a rendőrség irányítása felett. Nagyon nagy volt az ellenállás, mert ezzel párhuzamosan a többi miniszterhelyettes jogköre, hatásköre csökkent. Érdekeséggé tegyem megjegyzem, hogy az, akinek a legjobban kellett volna tiltakoznia ez ellen, az állambiztonsági miniszterhelyettesnek, mert az ő szervezete is jelen volt a megyei főkapitányságokon, támogatta ezt, s azt mondta, hogy ezt a területet ténylegesen egy kézbe kell adni, s az nem lehet más, mint az ORFK vezetője. Ezzel a lépéssel 1989 nyarán megkaptam a rendőrség teljes irányítási hatáskörét. Ezzel egy időben még egy fontos változás történt: meg kellett vonni a belügyminisztertől a főügyelet felügyeletét. Tarthatatlan volt, hogy események sokasága történik az országban, növekszik a bűnözés, és akkor egy titkárság felügyeli a főügyeletet. Így nem lehetett interaktív a reagálás a belügy részéről a megyékben vagy a településeken történt eseményekre. Nem is beszélve a határ menti eseményekről. Ezt is közvetlenül az ORFK vezetőjéhez kellett rendelni. 1989-ben ez forradalmi szervezeti változásnak számított, mert nemcsak hatáskört jelentett, hanem óriási felelősséget is, hiszen teljes egészében átadták a rendőrség vezetőjének a magyar rendőrség felügyeletét és irányítását. Ma ez, ugye, természetes, de akkor nem volt az.



INTERJÚ

■ *Mi volt a legnehezebb döntése, amit a rendszerváltozás periódusában meg kellett hoznia?*

T. A.: A szervezeti változások kapcsán át kellett tekintenünk a rendőrség vezetői állományát, s megnéznünk, kik vezetik a magyar rendőrséget. Tudtam, hogy a húsz megyei, illetve fővárosi főkapitány közül tizennégy mögött nem volt rendőrségi pályafutás. Vagy a megyei pártbizottságtól érkeztek, pártfunkcionáriusok voltak, vagy állambiztonsági múltjuk volt. Nyilvánvalóan a szakmát nem sikerült nagyon megtanulniuk, másrészt pedig állandó célpontjai voltak a sajtónak és az alternatív ellenzéki tömörüléseknek, amelyek tulajdonképpen követelték a vezetők eltávolítását, felmentését. 1989-ben ezeket a máshonnan érkezett, úgynevezett „ejtőernyős” vezetőket a belügyminiszter egyetértésével felmentettük a beosztásukból. Óriási cserét hajtottunk végre a főkapitányságok élén, s mindenütt belső vezetőket neveztünk ki főkapitánynak, akiknek volt rendőri múltjuk. Ez sem volt egyszerű feladat, mert érthető módon persze itt is nagy volt az ellenállás. Mindenféle megjegyzéseket kaptunk, de ezeket a lépéseket meg kellett tennünk, mert másként nem működhetett a rendőrség. Talán mind közül ez volt az egyik legnagyobb horderejű döntésünk. Itt kell megemlíteni azt is, hogy a rendőrség nem nagyon bírta a rá szakadt nagy terhelést; a bűncselekmények száma jelentősen nőtt (negyven-ötven százalékos növekedésre kell gondolni), és az országnak akkor alulméretezett, viszonylag kis létszámú rendőrsége volt. Ezeket az ügyeket nem tudták feldolgozni, nem volt elegendő vizsgálati kapacitásuk. Különböző módokon próbáltuk segíteni a vizsgálati szerveket, de az utca rendőre is elbizonytalanodott. Nagyon sok volt a rendkívüli esemény, a rendőrök által elkövetett fegyveres sértés, jogsértés. Amellett, hogy volt egy tanácsadó testület, éreztem, hogy nagyon nagy űr keletkezett azzal, hogy a párt erről a területről is kivonult. Mivel nem volt már pártirányítás, nem volt pártfelügyelet a városokban, a megyékben, ezért erősítettem a központi irányítást, s rendszeresítettem az országos kapitányságvezetői értekezleteket. Ez azt jelentette, hogy valamilyen rendőrkapitánnyal folyamatos konzultációt tartottunk, hogy érezzék, ebben az átmeneti időben is működik a Belügyminisztérium. A rendszerváltozás egyik legnagyobb rendőrségi rendezvénye egy ötszáz fős járőrértekezlet volt. Ötszáz rendőrrajórót, közterületi járórót hívtunk be egy nagy rendezvényre. A városi kapitányságok a járőrök képviselőit küldték el, s természetesen ott voltak a rendőrkapitányok, a főkapitányok is. Ezen a járőri értekezleten tulajdonképpen egyfajta feladatmeghatározás volt, hogy miként viselkedjenek a rendőrök az átmenetben. Azt kértük, hagyják abba a zaklató, úgynevezett megelőző rendőri szolgálatot. Rengeteg tüntetés volt akkoriban, s 1989-ig a

INTERJÚ

tüntetések kezelése főként abban merült ki, hogy a rendőrök minden résztvevőt igazoltattak, kitöltötték az igazoltató lapot, felírták a jelenlévők adatai, de ezzel csak bosszantották őket. Ezen a járőrértekezleten ezt megtiltottam, s kiadtuk írásban is, belső utasításként. Azt kértem a járőröktől, hogy mostantól Magyarországnak csak reagáló rendőrsége legyen, ne zaklassák a járművezetőket, ne igazoltassanak, mert csak a megjegyzéseket kapják, mint például „kommunista rendőrök”. Nyilvánvaló szembenállás volt az állampolgárok és a rendőrök között, mert politikai rendőrségnek tekintették a járőröket is, nem csak az állambiztonságiakat. Azt mondtam, hogy ennek akkor most vége, s tessék csak és kizárólag az eseményekre reagálni. Amikor az állampolgár bajba kerül, amikor bejelenti, hogy esemény van, amikor segítséget kér, akkor viszont hanyatt-homlok menjenek, segítsenek és legyenek jelen, tegyenek meg mindent, amit lehet. Sokan azt mondják, hogy ez a járőri értekezlet volt a rendőrségnél a legnagyobb fordulat, mert onnantól kezdve nem arról volt szó, hogy passzívvá vált a rendőrség, hanem ezzel a magatartásával is segítette a rendszerváltozást, és nem provokálta az embereket. A miniszteri értekezleten ez utólag téma volt, s a belügyminiszter azt mondta, ő ezzel nem nagyon ért egyet, de úgy gondolta, hogy mivel ennek a területnek én vagyok a szakembere, én is vagyok a felelős, ha a rendőrséget így visszavonom. Úgy gondoltam, hogy a kialakult helyzetet másként nem lehet kezelni, mert nem tudhatjuk, milyen konfliktusok kerekednek abból, ha az országnak továbbra is aktív, zaklató rendőrsége van.

■ *Milyen jogszabály-módosításokat kellett végrehajtaniuk?*

T. A.: 1989. október 23-ra, a köztársaság kikiáltására készültünk. Azt gondoltuk, hogy ez rutin politikai esemény lesz, sok tennivalója nem lesz a rendőrségnek azon kívül, hogy biztosítja a rendezvényt a Kossuth téren. Igen ám, de október 22-én az ellenzéki pártok képviselői egy soron kívüli csoportos találkozót kértek tőlem. Gyakorlatilag minden akkor létező párt képviselője ott volt. Ultimátumot adtak rajtam keresztül a rendőrségnek, hogy a 23-i ünnepi rendezvényen a rendőrök nem jelenhetnek meg vörös csillaggal a sapkájukon, mert ha mégis, akkor számíthatunk arra, hogy a tömeg forradalmi úton távolítja el a rendőrség sapkájáról a vörös csillagot. Amikor elmentek, jelentettem a belügyminiszternek, hogy mi történt. Ő azt kérdezte, hogy egy nap alatt mit tehetnénk. Javasoltam, hogy vagy levetetjük a biztosításban résztvevők sapkájáról a vörös csillagot, bár a helye ott marad, vagy kísérletet teszünk valamilyen sapkarózsza legyártatására. Utóbbi történt. Az állami pénzverde vezérigazgatója volt a segítségünkre. Másnap reggelre legyártottak

„... részesei voltunk az átalakulásnak...”
Interjú dr. Túrós Andrással

számunkra nagyjából ötezer darabot, így a biztosításban részt vevő rendőrök nemzeti színű sapkarózsával jelentek meg, s a tömeg megtapsolta őket. Persze a ruházati szabályzatot ezután ennek megfelelően módosítanunk kellett. A szolgálati szabályzat kapcsán országos kapitányi értekezletet tartottunk, amelynek egyetlen napirendi pontja az volt, hogyan változzon a szolgálati szabályzat, azon belül is, mi legyen a megszólítás. Az elvtárs, elvtársnő helyett milyen megszólítást alkalmazzunk a jövőben. Lehetett érezni, hogy vibrál a levegő, mert a rendőri vezetők többsége rendkívül erősen kötődött a régi beidegződésekhez, s a szavazásnál majdnem egyharmaduk ragaszkodott ahhoz, hogy maradjon meg a jelenlegi, mert az mindent kifejez. Vagy húsz százalékuk bajtárs, bajtársnő megszólítást akart, s ekkor felszólalt *Diczig István*, aki azt mondta, hogy szerinte bátran válasszuk az úr, asszony, hölgyem megszólítást, mert ez általánosan elfogadott forma, és ebbe az irányba megyünk, polgári demokrácia várható, s ez a megszólítás időállól lesz. Végül ezt fogadtuk el, s 1989 végén elkészült az új szolgálati szabályzat, amely 1990. január 1-jén lépett hatályba. Ez kicsit liberálisabb volt a korábbihoz képest. Például megengedte a szakállt a rendőröknek, nem korlátozta a hajviseletet, amiből végül elég nagy káosz lett. De ezzel együtt az új szolgálati szabályzat kiadása forradalmi változás volt, amelyhez a nyugatnémet rendőrségi szabályzatot tanulmányoztuk, azt vettük alapul. 1990 januárjában, amikor sor került ennek bemutatására, a sajtótájékoztatón szó szerint még a csilláron is lógtak az emberek, annyira kíváncsiak voltak: ez volt az első nyilvános rendőrségi jogszabály, amelyet mindenki megismerhetett.

■ *A Dunagate-jelentést újdonságként fogta fel, vagy kettős sebességű átalakulásnak?*

T. A.: 1989 végén a romániai forradalommal egy időben Magyarországon kirobbant a Dunagate-botrány, s ez teljesen szétzilálta a Belügyminisztériumot. Gyakorlatilag 1990 januárjára szétesett a minisztérium, egyedül a rendőrség maradt egyben. Míg a rendőrség sikeresen átalakult, az állambiztonság egy tehetetlenségi erőnél fogva tovább végezte a munkáját, mintha mi sem történt volna. Nem vettük figyelembe, hogy közben kikiáltották a köztársaságot, hogy többpártrendszer alakult, hogy választásokra készültek, hogy milyen állásfoglalások történtek a kerekasztal-megbeszéléseken – az állambiztonsági szervek gyakorlatilag ugyanúgy végezték a titkos felderítő és megfigyelő tevékenységet az ellenzéki pártok vonatkozásában, mint azelőtt. Csak egy olyan személy kellett, aki mindezeket az ellenzéki pártok tudomására hozza, s érthető módon onnantól óriási botrány alakult ki az országban. Ennek az lett

INTERJÚ

a következménye, hogy lemondott a belügyminiszter, a kormány pedig azonnali hatállyal megszüntette az állambiztonsági szerveket, átalakította a titkosszolgálatokat, létrehozta a Nemzetbiztonsági Hivatalt, az Információs Hivatalt, a szakszolgálatot, és egy-egy törvény gyors elfogadásával új alapokra helyezték a titkosszolgálatok működését. [A Dunagate-jelentést e számunk 42. oldalán szöveghűen közöljük. – a szerk.]

■ *Miért nem külön törvényjavaslattal hozták létre az új ORFK-t?*

T. A.: Ezekben a zavaros időkben óriási lehetőségünk volt a jogalkotásra, mert mindenki el volt foglalva a Dunagate-botránnyal és az állambiztonsági szervek átalakításával, a III/III-as főcsoportfőnökség megszüntetésével. Két ember neve mindenképpen említést igényel, *Verebélyi Imre* miniszterhelyettesé, akkori, a deregulációért felelős kormánybiztosé, és *Felkai Lászlóé*, aki akkor az én titkárságomat vezette. Mi hárman akkor olyan elhatározásra jutottunk, hogy itt az idő, és soha vissza nem térő lehetőséget láttunk arra, hogy a rendőrség kiváljon a Belügyminisztériumból. Mivel eltűnt a III-as főcsoportfőnökség, úgy gondoltuk, hogy most kell „kivinnünk” a II-es főcsoportfőnökséget is. Elkészítettük a törvényjavaslatot, amelyben az szerepelt, hogy a rendőrséget nem a belügyminiszter, hanem az országos rendőrfőkapitány irányítja, s a belügyminiszter csak a jogszabályok és az államirányítás egyéb eszközeivel felügyelheti a rendőrséget. Az összes többi hatáskört az országos rendőrfőkapitány kapta meg, és ezt elbújtattuk egy négyszáz oldalas deregulációs törvényjavaslatba. Innentől kezdve a belügyminiszternek megszűnt az a hatásköre, hogy a rendőrség egyedi ügyeibe beavatkozzon és utasításokat adjon, s az országos rendőrfőkapitány gyakorlatilag teljes jogú felhatalmazást kapott. Ez a jogszabály még a választások előtt hatályba lépett. Március elején már de facto „kicsempésztük” a rendőrséget a belügyből, mert megszereztük a munkásőrség Somlói úti épületét, s kiköltöztünk a Belügyminisztérium épületéből. Új struktúrát hoztunk létre, megszüntettük a csoportfőnökségeket, civilestítettük a szervezetet, főosztályok, osztályok jöttek létre, s 1990. március 15-től már teljes egészében új szervezeti struktúrában, abszolút önálló rendőrségként működött az Országos Rendőr-főkapitányság.

■ *Németh Miklós a rendszerváltás kormányfője most megjelent életrajzi kötetében dicsérő szavakkal emlékezik az önnel való együttműködésre. Hogyan alakult a kapcsolata azokban az időkben a miniszterelnökkel?*

T. A.: Igen, mi barátok voltunk, és vagyunk. Sokat konzultáltunk akkoriban, talán ezért is lehettem helyzeti előnyben az összes többi miniszterhelyettes-

„... részesei voltunk az átalakulásnak...”
Interjú dr. Türos Andrással

INTERJÚ

hez képest, mert közvetlen kapcsolatom volt a kormányfővel. Azt a tájékoztatást kaptuk tőle, hogy a Szovjetunió nem avatkozik be a Magyarországon folyó változásokba, nem fogja megakadályozni őket. A miniszterelnök szilárd elhatározása az volt, hogy végig kell vinni a folyamatot, engedni kell a szabad választást Magyarországon. Azt kérte tőlem, hogy a rendőrség álljon a változások élére, segítse, s ne akadályozza őket. Ez nagyon határozott iránymutatás volt. Amikor lezajlottak a választások, de még nem alakult meg a kormány, *Antall* miniszterelnök úr az elsők között hívatott engem magához, még az MDF székházába, mint országos rendőrfőkapitányt. Tájékoztatást kért a rendőrség akkori állapotáról, elmondta, hogy a rendszerváltozás kapcsán ő milyen amnesztiában gondolkodik, hogy kiket kellene amnesztiában részesíteni, s velem kapcsolatban mik az elképzelései. Azt mondta, hogy szeretné, ha folytatnám ugyanazt a szakmai munkát, amit Borsod megyei főkapitányként végeztem, mert ismerte az ottani munkásságomat, azzal maximálisan egyetértett, s szeretne volna azt országosan is megvalósítani. Azt válaszoltam, hogy a megváltozott körülmények miatt azt a kemény rendőri fellépést teljes egészében nem lehet megvalósítani, de jogállami keretek között is lehet sokkal nagyobb rendet tartani. Aztán azt mondta, értsem meg, hogy rendszerváltozás történt, ezért nem tud megtartani első számú vezetőként, viszont azt szeretné, hogy továbbra is én maradjak a rendőrség szakmai vezetője. Így lettem az országos rendőrfőkapitány általános szakmai helyettese. Gyakorlatilag hozzám tartozott a rendőri állomány, a funkcionális szervek kivételével. Kitűnő harmóniában tudtam együtt dolgozni a kormánnyal mindaddig, amíg ezt megengedték.

Készítette: Végh Zsuzsanna

J E L E N T É S

Az SZDSZ és FIDESZ képviselői 1990. január 5-én a fővárosi főügyészhez feljelentést tettek ismeretlen tettessel szemben hivatali visszaélés és más bűncselekmény miatt. A feljelentés szerint a Belügyminisztérium Állambiztonsági Szolgálat titkos eszközökkel és módszerekkel nyomozást folytat ellenzéki pártokkal, szervezetekkel szemben. A feljelentéshez csatolták a BM III/III-7. Osztályának 219. sz., 1989. november 10-i napi jelentését. Ezen kívül a feljelentés kapcsán tartott sajtótájékoztatón nyilvánosságra hozták ugyanezen osztály 1989. december 6-i, 20-i és 22-i napi jelentését is. A nyilvánosságra hozott dokumentumok jogellenesen kerültek a felhasználók kezébe, ennek felderítésére a bizottság feladata nem terjedt ki.

A nyilvánosságra hozott napi jelentésekből a feljelentők levonták azt a következtetést, hogy a Belügyminisztérium illetékes szerve az említett időszakban információkat gyűjtött az SZDSZ, FIDESZ, MSZDP, MDP, Kiszgazdapárt és más pártok, szervezetek tevékenységéről, választási terveiről. Megállapították továbbá azt is, hogy ezen információk egy része titkos eszközök /telefon-lehallgatás, levéllenőrzés, hálózat/ igénybevételével keletkeztek.

A feljelentésben foglaltak kivizsgálására, a tények megállapítására a belügyminiszter ad hoc bizottságot hozott létre, amely az ügyben eljárva a következőket állapította meg:

I.

A Főügyészséghez eljuttatott napi jelentések minden kétséget ki-

85-70190.

záróan a BM III/III. Csoportfőnökségen készültek. Ezt erősítette meg a csoportfőnök nyilatkozata, valamint a jelentéseket összeállító III/III-7. Osztály vezetőjének a meghallgatása is.

Feltételezhető, hogy a nyilvánosságra került napi jelentéseken kívül további dokumentumok is kikerültek. Sem a csoportfőnökség, sem a Belbiztonsági Osztály nem rendelkezik olyan tényekkel, amelyek ezt a feltételezést kizárnák.

Az előbbieken említett napi jelentésekben olyan információk szerepeltek, amelyeknek egy része kizárólag titkosszolgálati felderítés után keletkezhetett. Ennek megfelelően a bizottság feladata volt azoknak a legfontosabb belügyi rendelkezéseknek a számba vétele, amelyek a szolgálat jogosítványait és működési rendjét meghatározták.

Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. tvr., valamint a rendőrségről szóló 39/1974. MT sz. rendelet feladatokat ír elő az állambiztonsági szolgálat számára, de nem nyújt legitimitást a felderítés eszközeinek és módszereinek. Az elhárító munkát ugyanakkor számos /közel 140/ belügyi parancs, utasítás és intézkedés szabályozza. Elvileg ezek -az 1970-ben, 1972-ben alkotott máig változatlan előírások kivételével - mindegyike a 6000/1975. /VI. 2./ MT határozatra és az 1/1975. MT elnökhelyettesi utasításra épülnek, minthogy e két normativa jelenleg is a titkosszolgálati eszközök alkalmazására felhatalmazást adó legmagasabb forrás. Ez a helyzet azonban már a keletkezésének idején alkotmányellenes volt, mert az állampolgári jogok korlátozására titkos rendelkezés nem adhat felhatalmazást. Ráadásul még ennek a felhatalmazásnak a szövege sem volt ismert azok előtt, akiknek ezt alkalmazniuk kellett volna. A belügyi rendelkezésekben még csak hivatkozás sem történt rájuk.

Az állambiztonsági tevékenységet szabályozó belügyi normatívák lényegében három csoportra oszthatók: azok az előírások, amelyek a felderítés irányait és az információs igényt szabják meg, azok a rendelkezések, amelyek az alkalmazható erők, eszközök és módszerek felhasználási rendjét írták körül, és végül a felderítés eljárási szabályai. A csoportosítás önkényes, mert

ez a szabálytömeg logikai rendszerbe nem sorolható, megszámlálhatatlan belső ellentmondással terhes, közülük többet már egyáltalán nem alkalmaznak, de ez utóbbiak hatályon kívül helyezése elmaradt. A hiriigényt olyan általános normatív fogalmak írják körül, amelyek a legszélesebb kiterjesztő értelmezést teszik lehetővé. Az eljárási szabályok között garanciális rendelkezés alig van, teljesen hiányzik a szervezeten kívüli kontroll lehetősége, az engedélyezési jogosítványok pedig olyan alacsonyra vannak helyezve /beosztott osztályvezető/, hogy még a hatékony belső ellenőrzés sem biztosított.

A vizsgált időszakban a belső biztonsági szolgálat tevékenységét kizárólag az előbbiek szerint jellemezhető belső szabályok határozták meg.

Annak eldöntésére, hogy a felderítések elrendelése és lefolytatása a szolgálat jelenleg is hatályos rendje szerint történt-e, a következő kérdések merültek fel:

- A nyilvánosságra került napi jelentésekben szereplő információkat felszínre hozó titkos eljárások megfeleltek-e az előzetes ellenőrzésről és a bizalmas nyomozásról szóló 0010/1973. BM sz. parancssal kiadott szabályzat előírásainak?
- A postai küldemények ellenőrzésének az elrendelése a 0019/1970. BM sz. parancs alapján indokolt volt-e?
- Az operatív technikai rendszabályok igénybe vétele megfelelt-e a 30/1985. BM. sz. parancssal módosított 35/1982. BM sz. parancs előírásainak?

A vizsgálat idején azonban a csoportfőnökségen már nem voltak fellelhetők azok a dossziék, amelyek az érintett feldolgozások írásos dokumentumait tartalmazták, és amelyek elemzése alapján az előzőekben foglalt kérdések megválaszolhatók lettek volna. A rendelkezésre bocsátott kimutatás szerint 1989. január 1-én 105 személyi dossziét kezeltek a csoportfőnökségen és ezekből 1989. december 31-én mindössze 3 dosszié maradt, a többi megsemmisítésre került. /Az év folyamán megsemmisítették az összes "csoport", "F" és "rendkívüli esemény" dossziét. Az "objektum" dossziéknak is csak mintegy kétharmada található meg jelenleg./

Az érvényben lévő szabályozás szerint, amennyiben a feldolgozás

nem állapított meg bűncselekményt, jegyzőkönyv felvétele mellett a keletkezett iratokat meg kell semmisíteni. Ez a megsemmisítés az említett okra hivatkozással 1989. végén megkezdődött és december 22-e után utasításra, jegyzőkönyv felvétele nélkül folytatódott. Az utasítást az állambiztonsági miniszterhelyettesi titkárság adta ki előírás nélkül.

A BM III/3., illetve a BM III/4. osztályon sem rekonstruálható, hogy mikor, kivel szemben, milyen indokok alapján rendelt el a belső biztonsági szolgálat postai és technikai ellenőrzést, mivel az ellenőrzés befejezése után az elrendelő határozatokat megsemmisítik. Ez az eljárás megfelel a vonatkozó utasításnak. A BM III/3. Osztályon csak az mutatható ki, hogy a FIDESZ Budapest, Molnár utca 16. sz. alatti irodája 1989. október 3-tól 1990. január 5-ig volt ellenőrzés alatt. A korábbi ellenőrzésekről nem állnak rendelkezésre anyagok, mert az azokat kezdeményező szolgálati jegyeket szintén megsemmisítették. /Az osztályon vezetett nyilvántartó könyvből csak azt lehetett megállapítani, hogy a III/III. Csoportfőnökség 1989. január 11. és október 13-a között összesen 64 esetben kért szoros "K" ellenőrzést./

A BM III/4. Osztály - az osztályvezető közlése szerint - mindössze három konkrét ügyben folytat, illetve folytatott telefonellenőrzést. [redacted] szemben 1989. október 16-tól alkotmányellenes tevékenysége miatt, [redacted] szemben 1989. október 9-től alkotmányellenes tevékenysége és végül Kószeg Ferencsel szemben 1989. november 1-től december 31-ig államtitoksértés gyanúja miatt./ A belső biztonsági szolgálat által elrendelt más ellenőrzésekről semmiféle írásos dokumentum nem maradt az osztályon, mert azokat ugyancsak megsemmisítették.

Mindezek alapján a bizottság döntően a csoportfőnökségi napi jelentések tartalmának elemzéséből és a személyes meghallgatásokból vonhatott le következtetést arról, hogy a belső biztonsági szolgálat 1989. végéig operatív erők és eszközök felhasználásával is gyűjtött információkat az SZDSZ, a FIDESZ, valamint más pártok, szervezetek és személyek tevékenységéről. A szolgálat vezetője és a hozzá beosztott parancsnokok ezt lényegében elismerték. Álláspontjuk szerint ez a szolgálati

tevékenységük az alkotmányos rendet nem sértette, és összhangban volt a politikai átmenet időszakának megfelelő, az alkotmányvédelmet, a nemzet biztonságát szolgáló állambiztonsági célkitűzésekkel. Rámutattak arra, hogy az általuk irányított, illetve végrehajtott felderítések egyik célja volt az ellenzéki pártok védelme, továbbá azoknak a szélsőségesen radikális, erőszakos fellépéseknek a leleplezése, amelyek ezen pártok szervezetein belül történhettek.

Ezzel szemben a napi jelentésekben foglalt információk nem tanuszkodnak arról, hogy azok az ellenzéki pártok vezető személyiségeinek a védelmét szolgálták volna, ellenkezőleg azt bizonyítják, hogy a felderítés ezen személyek tevékenységének, kapcsolatainak, valamint terveinek a feltárását eredményezték.

Kétségtelen, hogy a belső biztonsági szolgálat olyan adatokhoz is jutott, amelyek szerint egyesek mély ellenszenvvel viseltetnek az ellenzéki pártok egyike vagy másika iránt és gyűlölködő, fenyegető hangon szólnak az ellenzék ismert személyiségeiről. Nem igazolható ellenben az, hogy az előbbiekből említett operatív adatok csak az érintett pártok ellen alkalmazott operatív felderítés eredményeként voltak feltárhatóak. Tényként kell megállapítani azt is, hogy bár a szolgálat az operatív helyzet értékelése során újra meg újra rámutatott a különböző erőszakos, szélsőséges elemek fellépésének a veszélyére, az ellenzéki pártok tevékenységét dokumentáló felderítő munkájuk során olyan adatokat nem tártak fel, amelyek akár cselekményre, akár személyre az ilyen gyanút valószínűsíthették vagy megalapozhatták volna. Ha pedig ilyen adatok mégis dokumentálásra kerültek, akkor azokat már csak azért sem lehetett utóbb ellenőrizni, mert a feldolgozások írásos anyagait tartalmazó dossziék túlnyomó többségükben időközben megsemmisítésre kerültek.

II.

A 29/1982. BM sz. parancs, az 5/1982. és az 1/1986. sz.

államtitkári intézkedések szabták meg az MSZMP és a Minisztertanács vezetői belügyminisztériumi tájékoztatásának a rendjét.

A nyilvánosságra került napi jelentések a csoportfőnökség vezetőinek belső tájékoztatását szolgálják, 14 példányban készülnek, ezek közül 1 példányt felterjesztenek a főcsoportfőnökség titkárságára. Ilyen formában ezek a jelentések az állambiztonsági információs rendszer részét képezik. A főcsoportfőnökség titkársága, többek között az innen származó információk felhasználásával készíti el az ugynevezett "Napi operatív információs jelentést". Ezt a jelentést BM felső vezetéséből a belügyminiszter, az államtitkár, az állambiztonsági és közbiztonsági miniszterhelyettes kapja meg. Ebben a jelentésben már csak az információt küldő csoportfőnökségek kerülnek megjelölésre. **Az információ forrása már nem!**

Az SZDSZ által nyilvánosságra hozott napi jelentésekből a főcsoportfőnökségi információs jelentések mindegyikébe kerültek a belső biztonsági szolgálattól származó információk. /Az 1989. november 10-i jelentésbe például:

- a különböző pártok és csoportok 1989. november 15-re tervezett tüntetéséről,
- Kószeg Ferenc berlini ismerősével folytatott beszélgetéséről,
- a Nemzeti Radikális Párt szervezésének megkezdéséről, valamint
- Mécs Imre egykori védőügyvédje özvegyének tiltakozó leveléről szóló információ./

A főcsoportfőnöki jelentésekbe bekerült valamennyi ilyen természetű közlés az ellenzéki pártok, szervezetek és egyes személyek pártbeli tevékenységéről, terveiről, választási elképzeléseiről, a pártokon belül folyó vitákról.

Az említetteken kívül ugynevezett "BM Tájékoztató jelentés" is készül, amelyet 1989. december 15-ig az Adatfeldolgozó Csoportfőnökség, ezt követően pedig - az állambiztonsági

információk vonatkozásában - a BM III. Főcsoportfőnökség titkársága készít. A BM Tájékoztató jelentést - a korábbi időszak általános megoldásától itt most eltekintve - 1989. június 26-tól október 10-ig - az állami vezetés felső körén kívül - előbb az MSZMP egyes vezető tisztségviselői is megkapták, utóbb pedig az MSZP vezetése.

Egyes témákban a politikai elemzésekről és értékelésekről külön is tájékoztatáshoz jutott az állam és az MSZP felső vezetése. Így például:

1989. november 8-án "Az SZDSZ választási törekvéseiről",

1989. október 25-én, "Az MSZMP kongresszusának nemzetközi visszhangjáról"

1989. november 2-án "Az SZDSZ demonstrációi"-ról,

ugyancsak 1989. november 2-án /soronkívüli jelzéssel/ "November 4-ével kapcsolatos információk",

1989. november 27-én "A főbb politikai erők fejlődésének folyamata, a belügyi munka tapasztalatai" címmel és végül

1989. december 5-én "Az SZDSZ nyiregyházi csoportjának tevékenysége"-ről.

Az 1989. október 23-át követő időszakra vonatkozóan dr. Horváth József csoportfőnök a bizottság rendelkezésére bocsátott két további jelentést. 1989. december /konkrét nap megjelölése hiányzik/ "tárgy: [REDACTED]"; azok köre, akik kapták, nincs megjelölve. Továbbá 1989. október 25., tárgy; a belpolitikai helyzettel kapcsolatos nyugati értékelések és

befolyásolási törekvések, amelyet szintén az állam és az MSZP vezetésének meghatározott köre kapott.

Az Adatfeldolgozó Csoportfőnökség megállapítása szerint 1989-ben a BM III/III. Csoportfőnökség hatáskörébe tartozó elhárítási területéről 49 jelentést továbbítottak a BM Tájékoztatóban. Az anyagok ugyan személyes vezetői tájékoztatásra készültek, ennek ellenére a szélesebb munkatársi kör előtt is ismertté válhattak, és a kiküldött jelentések számottevő része egyes címzettektől a mai napig nem érkezett vissza a Belügyminisztériumhoz.

A vizsgált időszakban - 1989. november 10-től december 31-ig - a BM Tájékoztató jelentésekbe tudomásunk szerint nem került a belső biztonsági szolgálat elhárítási területéről anyag. Összefoglaló jelentés készült viszont 1989. novemberében "A főbb politikai erők fejlődésének folyamatai, a belügyi munka tapasztalatai" címmel. Az Adatfeldolgozó Csoportfőnökség adatai szerint, ezt a jelentést, az 1989. október 24-i elosztó szerint a BM Tájékoztató címzettjei megkapták és szintén nem küldték még vissza.

Összegezve két következtetés vonható le:

- az egyik, hogy az állambiztonsági szolgálat illetékes szerve az említett időszakban és azt megelőzően is folytatott titkos módszerekkel és eszközökkel információszerző tevékenységet az érintett pártok, szervezetek és személyek ellen,
- a másik, hogy ezeknek az információknak - annak ellenére, hogy többségükben a belső biztonsági szolgálaton belül maradtak - egy része bekerült a főcsoportfőnökség és ezen keresztül a már jelzett módon a Belügyminisztérium információs rendszerébe is.

III.

A Belügyminisztérium vezetése részéről elindított koncepcióváltásnak számos dokumentuma van, amelyek a változtatás megkezdését tükrözik. Megtörténik a Belügyminisztérium pártirányításának a megszüntetése, és konkrét intézkedések történnek az állambiztonsági szolgálat új feladatrendszerének, korszerűsített szervezetének, legitimitásának, pártsemlegességének megteremtése érdekében. Ez a különböző szintű parancsnoki értekezletek jegyzőkönyveiből, a kiadott intézkedésekből dokumentálható.

A reformfolyamat megindulása már 1988. őszétől nyomon követhető, amikor a biztonsági szolgálat vezetése elfogadta az állambiztonsági munka törvényessége témakörének tudományos igényű kidolgozását.

1989. márciusában a Belügyminisztérium vezetése tudományos értekezletet hívott össze, amelyen felvázolta a Belügyminisztérium - ezen belül az állambiztonsági szolgálat - feladatkörének, szervezetének átalakítását, a működését szabályozó alkotmányos törvények alapvonalait. Rövidesen - még 1989. nyarán - megszüntették a BM Vizsgálati Osztályát, elvonva ezzel annak még a lehetőségét is, hogy a biztonsági szolgálat hatósági eszközöket vehessen igénybe.

A belügyminiszter például az 1989. július 3-án megtartott vezetői értekezleten a következőket határozta meg az állambiztonsági szolgálattal kapcsolatban: "A belső biztonsági szolgálat tevékenysége az alkotmányos, a törvényes rend szempontjából alapvető biztonsági érdekek szférájába tartozó területek védelmét fogja át. Fő feladatai: az alkotmányos, a törvényes rend ellen fellépő erők elleni tevékenység, ... az alkotmányos hatalom és intézményrendszere, az ország nem gazdasági jellegű infrastruktúrája védelmének megszervezése. A Büntető Törvénykönyvben az államelleni bűncselekmények közé felvett, abba ütköző törvényellenes erők elleni fellépés."

A Minisztertanács kabinetje 1989. július 3-án a belügyminiszter előterjesztésében megtárgyalta és elfogadta "a bel- és állambiztonság kérdéseiről a jelenlegi belpolitikai helyzetben" c. jelentést. Ebben többek között az alábbiak szerepelnek: /az állambiztonsági szolgálat/ "tevékenységének fő irányába kell helyezni az alkotmányos rend védelmét, a törvények betartását... Új hangsúlyoknak kell kialakulni a szervek munkájában. Az eddigi "ellenségképet" fel kell váltani az alkotmányos rend védelmével; a nemzet biztonságát sértő, veszélyeztető cselekmények, az azokat hordozó személyek, csoportok felderítésével". /eredeti kiemelések/

A belügyminiszter az állomány hozzáállásával kapcsolatban is megfogalmazta kritikáját, például az 1989. szeptember 30-i belügyi pártértékezőleten a következőket mondta: "Vannak olyanok, akik ... szívesen maradnának ott és abban a világban, amiben eddig éltünk és dolgoztunk, ... akikben van szerintem bizonyos ábránd a 88. májusi pártértékezőlet előtti időknek a politikai szellemisége iránt".

Az állambiztonsági szolgálaton belül megkezdődött a jogalkotási folyamat a szervezet legitimitásának megteremtése érdekében. A pártállam politikai rendszerének megszűnésével egycsapásra három szükséglet teljesítésének igénye merült fel:

- a biztonsági szolgálat hatáskörének saját természetes tevékenységi területére történő leszűkítése,
- az állambiztonsági munka alkotmányos alapjainak létrehozása,
- a biztonsági munka új szakmai alapjait meghatározó elméleti feltárás, kutatómunka elvégzése.

1989-ben ezek megvalósítása elkezdődött, de ellentmondásosan folyt, ezért áttörést nem eredményezett. A feladatok nagyságrendjéből következik, hogy ez ilyen rövid idő alatt, politikai támadások keresztútjában nem volt egyidejűleg teljesíthető. Figyelembe kell venni azt is, hogy a szolgálat funkciója szerint a kormányt szolgálja ki. A kormányzat és a

legfelső pártvezetés folyamatosan elfogadta a szolgálat által nyújtott információkat.

Különlegesen érzékeny terület ebből a szempontból a belső biztonsági szolgálat tevékenysége. A korábban politikai funkcióként felfogott belső elhárítás lényegében semmiféle működési korlátot nem tartalmazott, most pedig tevékenységét szinte egycsapásra az Alkotmány által megszabott keretek közé kellett volna szorítani. Ilyen fordulat azonban nem következett be.

Az 1988. májusi pártértékeztetés utáni helyzet sajátos képet mutat. Az állambiztonsági vezetés fokozatosan leépíti a totális elhárítási koncepciót, de még élnek a folyamatban levő ügyek, a begyakorlott rutin, a korábban "ellenzéki elemekre" telepített operatív eszközök. A ténylegesen kialakult belpolitikai helyzet változásainak mozgási sebességét a szolgálat nem tudta egycsapásra felvenni, de azzal legalább a **regisztrálás** szintjén megpróbált lépést tartani.

További példát véve, 1989. júliusában az állambiztonsági vezetés a választások operatív biztosításának tárgyában kiadott intézkedési tervében a következőket deklarálta:

"Az állambiztonsági szolgálatnak nem feladata egyetlen jelölt vagy párt támogatása vagy lejáratása, ilyen irányú tevékenységet nem folytathat."

Az 1989. november 21-i síófoki parancsnoki összevonáson a következő is elhangzik: "az átalakulás során miközben elhagyunk totalitásokat, objektumokat, osztályok elnevezését, aközben továbbra is működtetni kell minden meglévő operatív pozíciókat az elhárítási funkcióknak megfelelően", hozzátéve, hogy ezeket a pozíciókat úgy kell megtartani, hogy azokat az "alkotmányos rend védelmében, illetve a Btk.-ba ütköző tevékenység időbeli felszínre hozásában használják fel". E téren önállóságot, felelősséget, kezdeményezőkézséget várt el a vezetés az operatív állománytól. Belátható azonban, hogy ennek ilyen körülmények között hiányoztak a belső rendelkezéseken alapuló feltételei.

Az állambiztonsági szolgálat vezetése - miközben a megváltozott feladatokat szóban hangsúlyozta - nem intézkedett a belső parancsok és utasítások azonnali módosítására, vagy azok hatályon kívül helyezésére. A végrehajtást végzők ezért felemás helyzetbe kerültek a szóbeli és a korábbi fennmaradt írásbeli utasítások értelmezése terén. Ezért fordulhatott többek között elő, hogy a régi reflexek sok helyen tovább működtek.

A belső biztonsági szolgálat számos javaslatot készített az állambiztonsági munkát szabályozó érvényes belső rendelkezések felülvizsgálatára. Munkabizottságok alakultak, amelyek konkrét parancstervezeteket is kidolgoztak. Például:

- a nemzetbiztonsági szolgálat ügyfeldolgozó munkájának szabályzata,
- a nemzetbiztonsági szolgálat információszerző /hálózati/ munkájának alapelvei,
- a biztonsági szolgálat operatív nyilvántartási szabályzata,
- a nemzetbiztonsági szolgálat ideiglenes szolgálati szabályzata.

Ez utóbbi például korszerű módon megfogalmazza a belső biztonsági szolgálat alkotmányvédelmi kompetenciájának határait.

1989. szeptemberében elkészült az állam- és közbiztonságról szóló törvény szabályozásának elvei, a rendőrségről és az állambiztonságról szóló törvény koncepciója. Az állambiztonsági törvényről szóló koncepció viszont nem került az ellenzéki pártok elé megvitatásra. Ez nézetünk szerint ki fog hatni a törvényjavaslat jövőbeni vitájára és meghosszabbíthatja annak elfogadását.

A belső rendelkezések reformja tehát viszonylag előrehaladott

stádiumba került, azonban ezek bevezetése, az elavult rendelkezések azonnali hatályon kívül helyezése az állambiztonsági törvény hiányára való hivatkozással elmaradt.

E helyzet ellenére a belső biztonsági szolgálat a régi normatívák alapján, amelyek a megváltozott törvényeknek már nem feleltek meg, ha korlátozottan is, de folytatta az állampolgári alapjogokat sértő operatív beavatkozások útján történő információszerzést.

Összegezve a leírtakat, a felvázolt folyamat egy "már nem - még nem" helyzet kialakulására vezetett. A korábbi pártállami, sok tekintetben totális állambiztonsági elhárítási rendszer már feleslegessé és működésképtelenné vált, de még nem alakult ki a modern nemzetbiztonsági stratégia és főként az ennek megfelelő működési rendszer. Nagyban akadályozta az átalakítás teljes véghezvitelét az a politikai megállapodás is, amelynek értelmében a sarkalatos törvények elfogadása - ide tartozik az állambiztonságról szóló alkotmányerejű törvény is - nem képezheti feladatát a jelenlegi összetételű parlamentnek. Ezzel az állambiztonsági szolgálat tevékenységének törvényes alapokra helyezése kitolódott.

Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat vezetőit olyan események is lefoglalták, mint a június 16-i gyászszerartás, október 23-án a Köztársaság kikiáltása, továbbá a november 4-i rendezvények és a különböző államfői látogatások operatív biztosítása.

IV.

A felsoroltakból az alábbi következtetések vonhatók le:

Komoly felelősség terheli az állambiztonsági szolgálat vezetését azért, hogy elkezdődött ugyan az állambiztonsági munkát

meghatározó belső utasítások, szabályzatok, parancsok felülvizsgálata, hatályon kívül helyezése, de nem történtek meg azok a legszükségesebb átmeneti lépések, amelyek a megváltozott körülmények között a törvényes titkosszolgálati munkához nélkülözhetetlenek lettek volna. Megalapozza a felelősséget, hogy a legálisan működő politikai pártokhoz, szervezetekhez kapcsolódó személyek tevékenységéről titkos operatív eszközökkel történő adatgyűjtéseknek ilyen módon már a belső normatívák alapján sem volt jogi alapjuk. Az egyes pártok, szervezetek tagjaival szemben alkalmazott titkos operatív módszerek ezen személyek állampolgári jogait sértették.

Megállapította a bizottság, hogy az állambiztonsági szolgálatnál olyan ügyirat megsemmisítés folyik, amely sem a fennálló szabályoknak, sem a józan ész követelményeinek – így a szolgálat valódi érdekeinek – nem felel meg. Ez a tevékenység már a történelmi felelősség kérdését is felveti.

A biztonsági szolgálat működésének jelenlegi formájában nincs biztosíték a törvényesség megtartására. Üsszemosódik ugyanis a minisztériumi feladatkör és a tényleges elhárító tevékenység, nem társul kellő garancia az alkalmazott eszközökhöz és módszerekhez, nincs érdemi nyoma egy működőképes belső ellenőrzésnek.

Tény ugyanakkor az is, hogy a minisztérium és a biztonsági szolgálat vezetése már 1988. decemberétől felismerte a jelzett problémák zömét, a változtatás szükségességét, és ennek megoldására a korábban már vázolt módon különböző intézkedéseket kezdeményezett.

Végeredményben a szolgálat egyfajta "lebegő" állapotba került, ami elbizonytalanította a végrehajtó apparátust és ami csak egy markáns kormányzati, biztonságpolitikai koncepció birtokában lett volna elkerülhető. Más oldalról viszont az állam és az MSZP legfelső szintű vezetése elfogadta azokat az információkat, amelyek nyilvánvalóan az inkriminált körbe tartoznak.

Megítélésünk szerint a végrehajtó szolgálat személyi állományát általános, illetőleg testületi felelősség nem terheli. Ez a megállapítás az egyes személyek által elkövetett esetleges konkrét hivatali vagy szolgálati bűncselekményekre nem vonatkozik. Kétségtelen, hogy a személyi állomány egy nem lebecsülendő része - különösen kezdetekben - erősen kötődött a pártállami értékekhez. Ugyanakkor az állomány egy másik része egyre erőteljesebben követelte a változtatásokat.

A vizsgálat tények és folyamatok feltárására és értékelésére irányult. Ezért a felelősség körének és alanyainak tekintetében a bizottság teljességre nem törekedhetett.

V.

A bizottság javasolja:

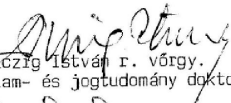
- 1./A Belügyminisztérium bocsásson a vizsgálatot folytató Katonai Főügyészség rendelkezésére minden, az ügygel kapcsolatba hozható dokumentumot.
- 2./ Le kell vonni az ügy személyi konzekvenciáit.
- 3./ A minisztérium vezetésének haladéktalanul intézkednie kell olyan tartalmu utasítás kiadására, amely egyértelműen megtiltja a titkos operatív eszközök olyan jellegű alkalmazását, ami nem konkrét bűncselekmény felderítésére irányul, amelynek alkalmazását gyanu nem alapozza meg. E rendelkezésben kiemelten fel kell hívni a figyelmet a törvényesen bejegyzett pártok és szervezetek működése ellenőrzésének tilalmára. Ezen eszközök alkalmazásának engedélyezését a miniszter vonja saját hatáskörébe.

- 4./ Haladéktalanul hatályon kívül kell helyezni az állambiztonsági szolgálat tevékenységét szabályozó mindazon belső utasításokat és rendelkezéseket, amelyek alkotmányellenesek, illetve bármi módon a pártállam védelmét és az egypártrendszer fennállásának sérthetetlenségét biztosítják. Ezzel egyidejűleg soron kívül intézkedni kell a már megindult iratmegsemmisítések megszüntetésére és megállapítani, hogy eddig milyen jellegű iratok kerültek megsemmisítésre. Tisztázni kell e körben is a személyi felelősséget. Célszerű lenne a még meglévő iratokat levéltárban elhelyezni és 50 évre zárolni.
- 5./ Célszerű sürgősen befejezni a nemzetbiztonsági szolgálat átszervezését, amely terjedjen ki a feladatok teljes felülvizsgálatára, a felesleges tevékenységi körök megszüntetésére, ezzel összhangban a szervezet és az irányítás tartalmi korszerűsítésére, valamint a titkosszolgálati munka külső és belső garanciáinak kiépítésére, működtetésére. Valószínűleg meg a feladatokkal arányos létszámcsoökkentés.
- 6./ Indokolt az átalakítás megszervezésével, lebonyolításával olyan személyt megbízni, aki az ehhez szükséges teljes felhatalmazással és politikai bizalommal rendelkezik.
- 7./ Célszerű az állambiztonsági szolgálat parancsnokai számára országos értekezleten a vizsgálat következtetéseit ismertetni, felhívva a figyelmet a további törvénysértések és mulasztások elkerülésére.
- 8./ Indokolt lenne, hogy az Országgyűlés és a Minisztertanács számára a belügyminiszter adjon tájékoztatást a vizsgálat megállapításairól és a javaslatokról. A valós tényekről - megfelelő formában - a közvéleményt is tájékoztatni szükséges.

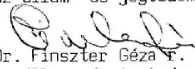
9./ A biztonsági szolgálat iránti bizalmat elősegitené, ha a belügyminiszter az ügyben érintett pártok vezetői számára tájékoztatást adna és kifejezné sajnálkozását a történetek miatt.

Budapest, 1990. január 16.

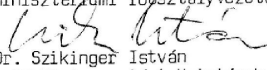
A bizottság vezetője:


Dr. Diczig István r. vörgy.
az állam- és jogtudomány doktora

A bizottság tagjai:


Dr. Finszter Géza r. alezr.
az állam- és jogtudomány kandidátusa


Dr. Kolláth György
minisztériumi főosztályvezető


Dr. Szikinger István
a BM Közigazgatási Kutatások Programirodájának vezetője

NYESTE PÉTER

A titkos információszerzés szükséges és lehetséges reformja

A bűnüldözési célú titkos és nyílt információszerzésnek mint rendészeti funkciónak a pontos rendeltetése, a büntetőeljárás rendszerben elfoglalt pozíciója, valamint a büntetőeljárás keretei között szabályozott egyéb és titkos adatszerző tevékenység végrehajtása az ügyészek, bírók és a nyomozó hatóság szakembereinek körében is rendszeres vitatéma. Cikkemben kísérletet teszek az állam bűnüldözési érdekeit szolgáló, az európai szabályozásnak megfelelő, hatékony és a szakmai követelményeket is kielégítő „titkos információgyűjtési” koncepció vázolására.

A publikációm megírását a szakmai (felderítő vezetők továbbképzése, büntető ügyszakos bírák továbbképzése, ügyészeknek tartott tanácskozás) konferenciákon, kerekasztal-beszélgetéseken, képzéseken való részvételem tapasztalatai, valamint az OKRI egyik munkatársának, *Ritter Ildikó*nak a *Belügyi Szemlé*ben nemrég megjelent cikke¹, illetve korábbi OKRI-tanulmányok inspirálták.

Ezen kívül a témaválasztásomat indokolja a büntetőeljárás törvény folyamatban lévő kodifikációja, a NAV-törvény titkos információgyűjtésre vonatkozó részének módosítástervezete és a korábbi koncepciókban már megjelent és parlamenti záróvitáig is eljutó, egységes formájú, külön titkos információgyűjtő törvény koncepciójának újbóli átgondolására vonatkozó jelenlegi törekvések, valamint a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Karán végzett szakmai oktatói munkám.

A titkos információgyűjtés jelenlegi helyzete az ügyészségi kutatások eredményei alapján

Az ügyészség kriminológiai kutatóintézetének munkatársa, *Ritter Ildikó* 457 random módszerrel kiválasztott, 2007 és 2011 között elkövetett kénalati oldali kábítószer-bűncselekmény miatt indított büntetőeljárás tapasztalatait vizs-

¹ *Ritter Ildikó*: Büntető igazságszolgáltatás a kábítószerpiac ellen. *Belügyi Szemle*, 2014/9.

gálta meg, továbbá 72 fővárosi, megyei, városi ügyészségen dolgozó, kábítószerez ügyekkel az átlagosnál sűrűbben foglalkozó ügyészt keresett meg kérdőíves adatgyűjtéssel.²

Tekintettel a bűncselekmények jellegére (érdekazonosság, nincs sértett fél, nehéz bizonyíthatóság stb.), a felmérés kiválóan reprezentálja a titkos információgyűjtések jelenlegi végrehajtásakor tapasztalható hiányosságokat, az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolatának jelenlegi helyzetét.

Az ügyek tapasztalatai alapján megállapította a szerző, hogy kábítószerez bűncselekmények bizonyíthatóságát a titkos információgyűjtés során beszerezett információk, bizonyítékok, a titkos információgyűjtés lezárásának (realizálás) végrehajtása és az első gyanúsított kihallgatáson kapott adatok minősége határozta meg döntően.

A megkérdezett ügyészek döntő többsége (nyolcvanhat százalék) problémaként említette a titkos információgyűjtés ténye és tartalma megismerésének hiányát, bár erre 2011 óta törvényi lehetőségük van.

Ezzel kapcsolatban azonban egy 2010-ben lezárult OKRI-kutatásban³ nagyon érdekes megállapításokat találtam. A tanulmány összegzése szerint az ügyészség nem kívánja tényleges rendelkezési jogát gyakorolni a teljes nyomozás felett – beleértve a titkos információgyűjtést is. A jelenlegi büntetőeljárás törvény (Be.) rendelkezéseinek érvényesülése mind a nyomozó hatóságok, mind az ügyészség részéről jelentős szemléletváltást igényelne, továbbá személyi feltételek hiánya is akadályozza a Be. szellemiségének érvényesülését.

„Az 1998. évi Be. szerint a jogalkotó szakított azzal a jogkörmegosztási elmélettel, hogy az eljárási szakaszok egyenértékűek. Helyette a nyugat-európai mintákat követve, újraértékelte az egyes szakaszok feladatait, valamint a szerepeket is. A nyomozás feladata a hatályos törvény szerint az, hogy összegyűjtse a vádemeléshez szükséges bizonyítékokat. Ezért a Be. kimondja, hogy az ügyész a vádemelés megállapítása végett nyomoz vagy nyomoztat, vagyis az ügy urává a jogalkotó az ügyészt tette. A kutatás célja annak kiderítése volt, hogy miért nem hatályosul a Be. ezen része. A kutatás részben jogdogmatikai, részben kvalitatív kutatási módszerekkel folyt. Ez utóbbin belül két kerekasztal-beszélgetésre, valamint 20 egyéni interjúra került sor, utóbbiak körében 15 ügyésszel és 5 nyomozóval történt interjúfelvétel. A kutatás jogdogmatikai elemzéssel értelmezte a hazai hatályos jog vonatkozó szabályait. A jogalkal-

² Uo. 10. o.

³ Kiss Anna: A nyomozóhatóság és az ügyészség kapcsolata a büntetőeljárás első szakaszában. In: Kerekasztal-beszélgetés az ügyészség és a rendőrség együttműködéséről, valamint az ügyész és a nyomozó kapcsolatáról. Ügyészek Lapja, 2010/6., 113. o.

ma zói gyakorlat megismerése alapján az eredmények azt jelzik, hogy a jogalkalmazás eltér a jogalkotói szándéktól. A jogdogmatikai elemzéshez kapcsolódó kvalitatív kutatás azt derítette fel, hogy a jogalkalmazás mindennapjaiban a korábbi, és nem az új (hatályos) Be. által vallott kompetencia-elosztási elmélet érvényesül. A »miért?« kérdésre a választ a kutatás a két kerekasztal-beszélgetésen, valamint az egyéni interjúkban elmondottak elemzése alapján találta meg. Az új Be.-t létrehozó jogalkotói elképzelés csak a jogszabályban él, és a mindennapok gyakorlatában a korábbi, az 1973. évi I. törvénynek megfelelően nem az ügyész az ügy ura, mivel sem a nyomozó hatóság, sem az ügyészség nem volt nyitott erre a reformra.(!) Ennek hátterében legtöbbször az áll, hogy az ügyészségen hiányoznak azok a nyomozási technikák, kriminalisztikai ismeretek, amelyek lehetővé tennék a jogszabály hatályosulását. A létszám sem elegendő a meglévő feladatok ellátására. A szakági ügyészi álláspont szerint a Be. új szabályai azért nem tudnak megvalósulni a gyakorlatban, mert sem a nyomozó hatóságnál, sem az ügyészeknél nem történt meg az a szemléletváltás, amelyre szükség lett volna.²⁴

Az ügyészségi kutatóműhely által végrehajtott előbbi tudományos vizsgálat eredménye jól jelzi a titkos információgyűjtések és a büntetőeljáráások egységes szemléletének (nyomozó hatósági, ügyészi), valamint a nyomozások feletti ügyészi rendelkezési jog gyakorlására irányuló akarat hiányát.

Ritter Ildikó tanulmányában kiemeli, hogy a nyomozó hatóságoknak és az ügyészségeknek szoros együttműködésre kellene törekedniük, ugyanis „az ügyész tudja, mire van szüksége a sikeres vádképviselethez, a felderítő, nyomozó pedig tudja, hogy hogyan lehet azt megszerezni”. Ez a feladatmegosztás nagyon jól működik az európai országokban.

Nagyon találó az ügyészségnek rendelkezési jogokat adó, de egyben partnerei kapcsolatra vonatkozó, a cikkben idézett Ronald Goldstock megfogalmazása, miszerint „mindkét szervezetnek ismernie és egyben tiszteletben is kell tartania a másik szerepét, tevékenységét az eljárásban”. Közös gondolkodás és tényleges ügyészi irányítás nélkül a jelenlegi helyzet reformja nem valósítható meg.

A cikk szerint az ügyészek problémaként jelzik, hogy a bizonyíték értékelése – teljesen érthető módon – másként jelentkezik az önálló rendőrségi munkában és az ügyészségen. Sok esetben a felderítő, nyomozó által beszerzett tárgyi vagy személyi bizonyíték jelentőségét másként értelmezi a vádképviselőt ellátó ügyész és a felderítést, nyomozást folytató, befejező nyo-

²⁴ Finszter Géza – Kiss Anna – Mészáros Ádám: Az új Be. novella hatályosulása. 2010. évi befejezett kutatások. Hetedik főirány: államszerkezet, közhatalom, regionális kérdések. OKRI, Budapest, 2010

mozó, felderítő. Ez a jelenlegi osztott titkos információgyűjtési szemlélet következménye, vagyis a rendőrség nagyrészt önállóan folytat titkos információgyűjtést a rendőrségi törvény alapján és kismértékben a büntetőeljárás alapján az ügyész rendelkezése szerint.

Ha a nyomozó hatóság a gyanú ténybeli megfogalmazásakor nem konzultál az ügyésszel, illetve az ügyész értesítés ellenére sem folyik bele a felderítésbe, akkor előfordulhat, hogy a nem kellően előkészített akció eredménytelenül zárul, a felderítés, nyomozás elhúzódik, nem lehet felhasználni a nyomozás megindulása előtt beszerzett bizonyítékokat, a kármegtérülés nem biztosítható, és lehetne tovább sorolni az idézett cikkben részletezett problémákat.

Ezt a megosztott rendszert támogatja a minősített adat védelméről szóló törvényre épülő nyomozó hatósági információk minősítésének rendszere is. A megfelelő szemléletváltással a büntügyi relevanciájú információk (titkos, együttműködői forrású) automatikus minősítése radikálisan csökkenthető a később tárgyalt, a forrás anonimitását garantáló módon.

A tanulmányban az ügyészek javaslatokat, kívánságokat is megfogalmaztak a titkos információgyűjtések hatékonyabb gyakorlati végrehajtásával kapcsolatban, ezek közül néhányat idézek:

- „a titkos információgyűjtés eredményét egyszerűbben lehessen felhasználni”;
- „a titkos információgyűjtés eredményének mielőbbi ismerete az előadó ügyész számára, esetlegesen már ezen szakaszban szoros együttműködés a nyomozó hatósággal, majd ezt követően az együttműködés megtartása a titkos adatszerzés esetében is”;
- „megítélésem szerint tágítani kellene a titkos információgyűjtés körét, lehetőségeit, az így beszerzett információknak nagyobb bizonyító erőt kellene tulajdonítani”.

Ugyanakkor a tanulmány foglalkozik a nyomozati szak technikai, végrehajtási problémáival is, ami jelentősen befolyásolja a bizonyíthatóság kérdését. Nevezetesen említi a nyomozó hatóság kapacitás-, kvótaproblémáit, amelyeket a rendőrségtől független titkosszolgálat biztosít a nyomozó hatóságnak. Ennek kapcsán a cikkemben is idézni kívánom a következő nagyon jelentős problémára történő felhívást: „*egyetlenek vagyunk a volt szocialista országok között, ahol a rendőrségnek nincs olyan saját szervezeti egysége, amely a figyeléseket, telefonlehallgatásokat és egyéb operatív felderítési tevékenységeket elvégezne*”.⁵

⁵ Ritter Ildikó: i. m. 14., 15., 25. o.

Az előbbi probléma nagyon súlyos bűnüldözési deficitre irányítja rá a reflektort, ha ugyanis ez az állapot fennmarad, *a magyar igazságszolgáltatás képtelen lesz törvényesen megfelelni az európai normáknak és gyakorlatnak!*

A kialakult helyzet gyökere a rendvédelmi szerveknél mai napig fennmaradt titkosítási (minősítettadat-kezelési) rendszer, amely hasonlóképpen működik, mint a titkosszolgálatoknál. A rendszerváltozás után kialakult, minősítettadat-kezelésre épülő szolgáltatói együttműködés jogszabályilag működőképes *hazánkban*. A nemzetközi bűnüldözői együttműködés ebben a formában nem gyakorolható!

A bűnügyi hírszerzési képesség idézett hiányossága azzal a következménnyel jár, hogy az igazságszolgáltatás kénytelen a polgári és katonai titkosszolgálatokat is kiszolgáló titkosszolgálati képességeket igénybe venni. Első laikus ránézésre ez nem okoz gondot, sőt racionális szempontokkal indokolhatónak tűnik, de szakmai, jogi szűrőn keresztül nézve, ha a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás meghatározott feladatait egy titkosszolgálat hajtja végre, akkor egyrészt annak ellenőrizhetősége, a bíróság általi felhasználhatósága, bűnügyi szakmaisága erősen megkérdőjelezhető, egyszerűen ez a titkosszolgálatok feladatai tekintetében is biztonsági kockázati tényező lehet.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján ténybelileg megállapítható, hogy a nyomozó hatóságok bűnügyi felderítő, nyomozati eljárásai során jelentősen megnőtt a nemzetbiztonsági szakszolgálatra való ráutaltság (például rendőrség megfigyelési képességének nemzetbiztonsági szakszolgálathoz telepítése), miközben a titkosszolgálat szolgáltatási kapacitásai nem igazodtak ehhez, azaz jelentős kapacitáshiányt idézett elő ez a megrendelő nyomozó hatóságoknál. Szakmailag és törvényességi szempontok szerint is erősen megkérdőjelezhető, hogy például egy bűnügyi, jogi előképzettséggel nem bíró nemzetbiztonsági alkalmazott hogyan képes – mondjuk egy telefonlehallgatás során – megállapítani a bűnügy mélyebb összefüggései nélkül, hogy mely közleményeknek van bűnügyi relevanciájuk, melyek válhatnak tárgyi bizonyítási eszközzé, azaz a tárgyi bizonyítási eszköz forrását önálló döntési kompetenciával elemzi, rögzíti és megküldi a megrendelőnek. Nemzetbiztonsági szempontból szintén biztonsági kockázat lehet, hogy a bűnügyi tárgyú felderítési megrendelések (mondjuk megfigyelés) során az ellenérdekű külföldi hírszerző szervezetek a nyomozó hatóság tagjainak megfigyelésén vagy egyszerűen egy bírósági tárgyaláson tanúként szereplő figyelőn keresztül beazonosíthatja a nemzetbiztonsági szakszolgálat munkatársait, akiknek feladata egyebek között a külföldi kémek tevékenységének a felfedése is. Ezenkívül számos szak-

mai érv felhozható a bűnügyi és a nemzetbiztonsági tárgyú speciális lehetőségek gyakorlati végrehajtása elválasztásának indokaként.

Nem véletlen, hogy Európában példa nélküli egy ilyen szimbiózis, sőt szigorúan, törvényileg elválasztják a kétféle típusú (nemzetbiztonsági, bűnüldözési) szervezetet, műveleti együttműködés nem megengedett.⁶ A bűnügyi, bűnmegelőzési tárgyú nemzetközi jogi egyezmények, az Európai Unió jogi aktusai egy esetben sem tüntetik fel részes félként a nemzetbiztonsági szolgálatokat, mivel tevékenységük, feladatrendszerük, szervezeti felépítésük és jogállami ellenőrzésük eltér a nyomozó hatóságokétól. Ez a gyakorlatban a nemzetközi bűnügyi együttműködések idején úgy jelentkezik, hogy határon átnyúló műveletekben nem vehetnek részt partneri szervezatként, mivel a külföldi fél hatályos nemzeti joga nem támogatja ezt a lehetőséget, illetve tevékenységüket kémkedésnek minősíti.

Természetesen a megengedett módon és csatornákon keresztül minden tagállamban folyik információcsere a bűnüldöző hatóságok és a nemzetbiztonsági szolgálatok között.

Az előbbihez hasonló méretű probléma a hazai minősítettadat-védelmi rendszerbe betagozódott nyomozó hatóságok és a külföldi partnerhatóságok törvényes együttműködése. Létezik ma hazánkban olyan hivatalos csatorna, amelyen keresztül a nemzetközi bűnügyi együttműködés működhet (ORFK Nebek), de az egyéb közvetlen, vagy halaszthatatlan bűnügyi témájú érintkezés gyakorlata már erősen megkérdőjelezhető törvényességi szempontból. A külföldi félnek általában nincsenek a hazai minősítési rendszer által megkívánt biztonsági tanúsítványai, és saját nemzeti joga szerint nem is minősített adatként kezeli az átadott információkat, mivel az számára ilyen formában kezelhetetlen. A külföldi fél, EU-tagállam nemzeti joga (büntetőeljárás, ágazati törvény) a bűnügyi relevanciájú információkat nem titkosítja, azokat bizonyos védelmi lehetőségek alkalmazásán kívül, nem teszi korlátozottan elérhetővé a nyomozó hatóság és az irányítást (rendelkezési jogot) gyakorló ügyészség vagy bíróság tagjai számára.

Egyértelműnek tűnik, hogy a jelenlegi rendvédelmi titkosítás gyakorlata és a műveletképesség-kiszervezés helyzete (titkos adatszerzés lehetőségei, megfigyelés, környezettanulmányozás, fedőokmányok szolgáltatása stb.) a hazai és európai bűnüldözés hatékonyságának a növelése érdekében straté-

⁶ A német rendőrség általános érvényű szabálya: „Eine direkte Zusammenarbeit mit einem Nachrichtendienst und dessen Observationskräften indes ist gesetzlich unzulässig (Trennungsgebot).”

giai szintű, az államreform elképzeléseit kielégítő (hatékony, feladatorientált, költség-takarékos) átgondolást és végrehajtást igényel.

Az 1998. évi XIX. büntetőeljárás törvény szellemiségéhez igazodva, a nyomozó hatóságok, az ügyészség és a nemzetbiztonsági szolgálatok eltérő feladatait, lehetőségeit (erő, eszköz, módszer) is figyelembe véve, minden rendvédelmi szervnek lehetővé kell tenni, hogy saját maga végezhesse a bűncselekmények megelőzését, felderítését, nyomozását az ügyészség tényleges rendelkezési jogának a gyakorlásával. A törvényességi és nemzetbiztonsági szempontok érvényesülése érdekében arra kell törekedni a közeljövőben, hogy a nemzetbiztonsági szakszolgálat kizárólag a többi polgári és katonai titkosszolgálat (nemzetbiztonsági szolgálat) részére nyújtson szolgáltatást, míg ettől elkülönítetten a rendvédelmi szerveknél vagy a szerveket kiszolgáló egységes műveleti kapacitást kell létrehozni, illetve fejleszteni (például NAV-művelet) a bűncselekmények bizonyíthatósága érdekében. Racionalizálási szempontok alapján a jelenlegi szakszolgálati bázisra építve, attól fizikailag, technikailag elkülönítve, technikai eszközpark és státusok részbeni átadásával és büntügyi képzéssel megoldható lehet a hiányzó rendvédelmi képesség kialakítása. Utóbbi elgondolkodtató, hiszen a megrendelések döntő többsége a rendvédelmi szervektől származik.

A bűnüldözési célú információszerzés (felderítés, nyomozás) funkciója, helye a tagállami és a hazai gyakorlat alapján

Egy 2004-ben készült ORFK továbbképzési kiadvány az Europol 1996-os kiadványának⁷ interpretációjaként összefoglalta az európai rendvédelmi nyomozási gyakorlatot. A kiadvány alapján az Európai Unióban alkalmazott operatív (nem korábbi terminológiai értelmű) taktikai, technikai intézkedések körébe elsősorban az ellenőrzött szállítás, megfigyelés, akusztikus és vizuális dokumentálás, távközlési eszközök ellenőrzése, fedett nyomozó alkalmazása, informátorok alkalmazása, tanúvédelem, valamint az ügyészi „nyomozási alku” tartozik. Ezek a lehetőségek a nyomozások hatékonyságát és az ügyész védelőképzítő tevékenységét támogatják.

⁷ Liktor Lajos: Az Európai Unió tagországainak bűnüldöző hatóságai által alkalmazott operatív taktikai és technikai intézkedések, valamint nyílt eljárás cselekmények alapvető szabályainak áttekintése. Belső továbbképzési anyag. ORFK, Budapest, 2004

A következőkben az európai rendőrségi gyakorlat egyik mintájaként tekinthető németországi szabályozást foglalom össze – amely inspiráló lehet a magyar reformkonceptióra is – a magyar rendőrség német Szövetségi Büntügyi Hivatal (*Bundeskriminalamt; BKA*) rendőri összekötő tisztjének 2013-ban készült jelentése, illetve további szóbeli egyeztetés alapján: „*A legfontosabb kiindulópont, hogy Németországban a nálunk »titkos információgyűjtés«-nek nevezett tevékenység a büntetőeljárás szerves része, vagyis annak keretén belül zajlik. Ennek megfelelően az alkalmazható lehetőségek és azok előírásai, feltételei – két téma kivételével (az ellenőrzött szállítás és az informátor/bizalmi személy belső ajánlással van szabályozva) – a német büntetőeljárás törvényben vannak rögzítve. A német rendőri munka következőképpen nem ismeri ennek a tevékenységnek a nálunk »nyílt« nyomozástól elkülönített formáját. Sőt, Németországban ilyen jellegű tevékenység csak úgy folytatható, ha az az ügyész az általa elrendelt (egyetlenfajta, »nyílt«) nyomozás keretén belül a nyomozó hatóság erre vonatkozó alkalmazási javaslatát jóváhagyja vagy pedig ha az ügyész (mint az eljárás ura) által a nyomozó hatóság részére közvetlenül meghatározott módon, valamint egyes alkalmazások esetében – az ügyész javaslatára – az állampolgári alapjogok időszakos korlátozására felhatalmazott nyomozási bíró engedélyével folyik. Németországban is a rendőri nyomozati tevékenység alapfeltétele a gyanú felmerülése. A rendőrség a tudomására jutott alapinformáció kapcsán (például az egyetlen alkalommal információt szolgáltató informátor vagy a rendszeresen és meghatározott szabályok szerint foglalkoztatott bizalmi személytől) a hatóság mérlegelheti, hogy az alapos-e vagy esetleg további, de még saját hatáskörben elvégezhető pontosítás szükséges. Ezek a további lépések azonban csak olyanok lehetnek, melyek nem a német Büntetőeljárás törvényben szerepelnek. (mert az ott szereplők már csak büntetőeljárás keretei között alkalmazhatók) Ilyen például az adatbázisokban való ellenőrzés, más rendőrhatalóság megkeresése, vagy rövid ideig tartó egyszeri megfigyelés, amely viszont a 24 órát nem haladhatja meg, illetve két napnál többet nem hidalhat át. Alapvető szabály, hogy a nyomozó hatóság a gyanú megállapítására (véleménye szerint) alkalmas adatokat minél korábban az ügyész mérlegelésére bocsátja, hogy az ügyész általi nyomozáselrendelést követően minél szélesebb repertoár bevetésére kerülhessen sor és minél korábban érvényesülhessen a törvényességi felügyelet. Amennyiben az alapinformációból eleve vagy ezeknek a további, saját rendőri hatáskörben megtett intézkedéseknek az eredményeképpen bűncselekmény gyanúja merül fel, ettől a pillanattól kezdve a rendőrség már nem mozoghat önállóan, hanem az igazságügy kontrollja alatt tevékenykedik az alábbi módon. A bűncselekmény gyanújáról, tehát akkor is,*

ha az »titkos« forrásból (bizalmi személy alkalmazását az ügyész hagyja jóvá – a szerző megj.) származik, a rendőrhatalóság írásban értesíti az illetékes ügyészséget. Az ügyészség, amennyiben helyt ad ennek az álláspontnak, nyomozást rendel el és az aktát nyomozási számmal látja el. Az ügyész ettől kezdve tényleges ura lesz az ügynek. A nyomozás során, beleértve a nálunk »titkos információgyűjtés«-ként definiált tevékenységet is, a rendőrhatalóság folyamatos konzultációt folytat az ügyésszel, javaslatokat tehet, de az ügyész az, aki a nyomozás során következő lépéseit meghatározza, illetve végrehajtását a nyomozó hatóságnak utasításba adja. Nagyon leegyszerűsítve: ettől kezdve a rendőrség a szakmai munkájával tölti ki az ügyészség által a vádképesség érdekében meghatározott és elrendelt feladatokat. Kivételt képez, ha a keletkezett információ tartalma, közvetlen veszély elhárítása miatt, azonnalos intézkedést igényel. Ebben az esetben a rendőrség megteheti a szükséges intézkedéseket, amiről 3 napon belül az ügyészséget utólag, írásban értesíti.”⁸

A németországi gyakorlat szerint ha informátortól vagy bizalmi személytől származik az információ, amelynek alapján megindul a büntetőeljárás, akkor a személyazonosságuk nem szerepel a jelentésben, és bírósági tárgyaláson sem kell megjelenniük – legfeljebb a kapcsolattartó nyomozónak részleges vallomástételi engedéllyel –, ezzel védve a forrást.

A nyomozás során az adatok védelmét a „szolgálati használatra” jelzés garantálja, amely minden nyomozati iraton alkalmazott általános védelmi szint. Ez nem azonos a nálunk alkalmazott „korlátozott terjesztésű” minősített adattal. A felderítés, nyomozás adathordozóit Európa más tagállamaiban is hasonlóan védik, ez hazánkban talán a „nem nyilvános” adatvédelmi rendelkezésnek lenne megfeleltethető. Ennél magasabb védelmi szintet csak államvédelmi, terrorelhárítási feladatok esetében alkalmaznak.

A hazai „titkos” információgyűjtés reformjának lépéseit is az európai gyakorlat szellemiségének megfelelően érdemes végiggondolni és végrehajtani. Tekintettel arra, hogy a nyomozó hatóságoknak saját szervezeti törvényeik olyan feladatokat is meghatároztak, amelyek legfeljebb csak közvetve fűződnek a büntetőeljárások eredményességének biztosításához, ezért az ágazati törvényekben is szükséges a titkos információgyűjtés mint ultima ratio lehetőség szabályozása. Mindazonáltal kodifikációs szempontból jó megoldásnak tűnik a büntetőeljárásban tételesen felsorolni a speciális erők, eszközök alkalmazását, ezzel egyértelműsítve az a tény, hogy a titkos információgyűjtés el-

⁸ Dani Zoltán rendőrezredes, BKA-összekötő *A titkos információgyűjtés és szabályozása Németországban* tárgyú jelentése az ORFK részére. Wiesbaden, 2013

sődleges feladata a büntetőeljárás támogatása, amely ügyészi rendelkezés alatt áll. Továbbá célszerű lenne az arányosság követelményét a büntetőeljárás-jogi törvényben is megjeleníteni azzal, hogy meghatározza az alkalmazás feltételeit (bűncselekmény tárgyi súlya, szükségesség–arányosság követelménye).

Az Európai Unió szervezett bűnözés elleni cselekvési tervei, programjai, fenyegetettség-értékelési jelentései a tagállamok aktuális elemzett bűnügyi információiból építkeznek, továbbá az Európai Unió belső biztonsági stratégiájának is egyik legfontosabb törekvése a maffia jellegű bűnözői csoportok felderítése és felszámolása. Ezen uniós joganyagok alapján is egyértelmű igény az EU részéről a súlyos, szervezett bűnözői csoportok, sőt a kialakulásukat előrejelző folyamatok pontos detektálása, a kialakult csoportok működésének meggátlása, bomlasztása.

E tevékenységek sikeres végrehajtására elsősorban a bűnügyi hírszerzés személy-, csoportalapú, esetleg bűncselekmény-alapú nyílt és titkos felderítő, bűnügyi értékelő-elemző lehetőségei által van mód. Pontosabban – tekintettel a jelenség transznacionális jellegére – az Európai Unió nyomozó hatóságainak és nemzetbiztonsági szerveinek a szoros együttműködése adhatja az eredményes fellépés alapját.

Ehhez a hazai ágazati szabályozásnak meg kell teremtenie a kereteket, tehát a titkos információgyűjtést kizárólag a büntetőeljárási törvényben nem érdemes szabályozni, hiszen a bűnügyi hírszerzés eszközrendszere nem konkrét bűncselekmények alapján folyó felderítést, nyomozást is elősegít. De pontosan meg kell határozni az ágazati törvényben, hogy a bűnüldözés támogatása érdekében ügyészségi kontrollal milyen esetekben, milyen speciális és nem feltétlenül titkos lehetőséget alkalmazhat a nyomozó hatóság, valamint az információkat milyen célból, meddig kezelheti.

A büntetőeljárásról szóló törvény egyértelműen megfogalmazza⁹, hogy a nyomozó hatóságok a nyomozás elrendelése után a tényállás felderítése érde-

⁹ Be. 178. § A nyomozó hatóság a büntetőeljárás megindítása után annak megállapítására, hogy vannak-e bizonyítási eszközök, és ezek hol találhatók, adatszerzést végezhet, ennek során... (2) A nyomozó hatóság az adatszerző tevékenysége során az ügyész engedélyével a nyomozó hatóság olyan tagját is igénybe veheti, aki e minőségét leplezi (fedett nyomozó), valamint a reá irányadó törvény szerint más, bírói engedéllyel nem kötött titkos információgyűjtést is végezhet. 76. § (2) A büntetőeljárásban fel lehet használni azokat az okiratokat és tárgyi bizonyítási eszközöket, amelyeket valamely hatóság – jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítése során a hatáskörében eljárva – a büntetőeljárás megindítása előtt készített, illetőleg beszerzett. 200. § (4) Ha a nyomozás elrendelését megelőzően külön törvény alapján a bíró, illetőleg az igazságügyért felelős miniszter által engedélyezett titkos információgyűjtés végrehajtása során az ügyben a nyomozást elrendelik, a titkos információgyűjtést a továbbiakban csak e törvény szerint, mint titkos adatszerzést lehet folytatni.

kében egyéb adatszerző tevékenység keretében a rendőrségi törvényben meghatározott *titkos információgyűjtés lehetőségeit* alkalmazhatják.

Az igazságszolgáltatás céljának és alanyainak helyzetéből fakadóan a nyomozást az ügyész irányítja, ezért a ténybeli gyanú alapján elrendelt nyomozásról és az egyéb adatszerzés elrendeléséről értesíteni kell az ügyészt. A titkos információgyűjtés, vagy sokkal helyesebben: az információszerzés, nevezetesen a gyanú tényekkel történő alátámasztása a nyomozó hatóság előzetes megismerő tevékenysége. *Az új szemléletű megismerő tevékenységnek ebben a fázisában az információ ellenőrzését csak állampolgári jogokat nem korlátozó, belső, nyomozó hatósági engedélyezésű információszerző tevékenységekre, illetve az ügyési engedélyezésű adatkérésre kell szűkíteni.* Ettől eltérhet természetesen a közvetlen veszélyelhárítás körébe sorolható halaszthatatlan intézkedések köre.

A hatóság tudomására jutott kezdeti, bűnügyileg relevánsnak tűnő információk ellenőrzéséről (titkos és nyílt lehetőségekkel) nem szükséges az ügyészt értesíteni, hiszen maga a hatóság sem biztos abban, hogy az értesülések helytállóak-e. Ennek ellenére garanciális okból ágazati törvényben előírható, hogy az információ-ellenőrzés (titkos információgyűjtés) elrendelése esetén annak tényéről értesíteni kell a nyomozást irányító ügyészt, aki az ágazati törvényben szabályozott megismerési és rendelkezési jogosultságait gyakorolhatja.

A tényszerű gyanú alapján a büntetőeljárás formálisan is megindul az előzetes titkos információszerzés következtében, ettől kezdve az adatok és információk összegyűjtésére irányuló tevékenység a jelenlegi törvény rendelkezései szerint is *a bizonyítást szolgáló, adatszerzéssé (egyéb, titkos)* minősül át.

Ez azt jelenti, hogy a bűnüldözési célú, azaz a bűncselekménnyel összefüggése hozható információk feltárására, megismerésére irányuló titkos információszerzés és a formális nyomozás (büntetőeljárás) keretei között végzett adatszerzés egységes egészként kezelendő, amely a nyomozó hatóság (felderítő is) megismerő tevékenységének eltérő szakaszaként értelmezhető.

Komoly probléma a büntetőeljárás sikerességére, a bizonyítékok felhasználhatóságára, valamint a nemzetközi büntügyi együttműködés hatékonyságára a rendszerváltozás előtti belső eljárási rend fenntartása, amely a titkos információgyűjtés szakaszait információ-ellenőrző és titkos nyomozás szakaszokra bontja. A rendszerváltozás előtt az állambiztonsági szerveknél előzetes ellenőrzésre és bizalmas nyomozásra, a büntügyi szerveknél operatív adatgyűjtés és operatív feldolgozás szakaszokra bontották a büntetőeljárást megelőző, de azzal szerves kapcsolatot nem alkotó titkos (korábbi termino-

lógiaiban operatív) eljárásokat. A rendszerváltozás előtti büntetőeljárási törvényen és belső szabályzatokon alapuló eljárási rend hasonlósága, a mai belső eljárási renddel szinte megegyező gyakorlata nem tartható fenn a büntetőeljárási törvény hatályosulása vagy ezzel megegyező szellemiségű új büntetőeljárási törvény megalkotásakor!

A belső normák alapján (az ágazati törvények felhatalmazása szerint szabályozott) *büntetőeljárás elrendelését megelőzően* végezhető titkos információgyűjtés *titkosinformáció-ellenőrző szakaszának és titkos nyomozás szakaszának* fenntartása azt a jelentést hordozhatja magában, hogy a nyomozó hatóság önállóan végezhet egy információ-ellenőrzés utáni titkos nyomozást (tényekkel megalapozott gyanú alapján). Később ennek eredménye alapján minősítőként eldönti, hogy a beszerzett információkat, bizonyítékokat megosztja-e a büntetőeljárás felett rendelkezési jogot gyakorló ügyészséggel; vagy egyéb feladatai ellátása érdekében más módon hasznosítja az ismereteket; vagy elvesznek a beszerzett információk. A gondolkodásmódunkban az operatív mint támadólagos, gyors, műveleti = minősített szemléletet át kell programozni a korszerű, európai rendvédelmi gondolkodásnak megfelelő, a büntetőeljárás hatékonyságát szolgáló szemléletté.

A jelenlegi gyakorlatot a jelzett módon kell megváltoztatni, hogy szinkronba kerüljön az európai gyakorlattal. Így például valódi lehetőség nyílna az Európai Parlament által 2014. február 27-én elfogadott európai nyomozási határozat¹⁰ alapján végrehajtható, a gyanút alátámasztó bizonyítékok, információk – akár fedett módon való végrehajtással történő – gyors tagállami beszerzésére. A jelenlegi rendszer nem támogatja ezt a lehetőséget, mivel nyomozási bírói engedéllyel kérhető a közvetlen nyomozástámogató eljárás.

A bűnüldözési információk forrásai természetesen a megelőző, megszaki-
tító funkciót is kiszolgáló, a nyomozó hatóságok által felépített információs hálózat (együttműködő személyek, egyéb adatközlők) aktív tagjai is lehetnek. De ez semmiképpen sem jelenti azt, hogy a nyomozó hatóság és a felderítő szervek az egész társadalmat monitorozzák azon veszélyforrások felkutatása érdekében, amelyek bűncselekmény kialakulásához vezethetnek.¹¹ Egyrészt a bűnüldözési hatóságok erőforrásai rendkívül szűkösek, amelyeket gondos előkészítő, tervező munka után célirányosan kell(ene) alkalmazni. Másrészt a jogszabályi felhatalmazások¹² sem teszik lehetővé egy általános

10 2010/0817(COD) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0165+0+DOC+XML+V0//HU>

11 Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 115. o.

12 1994. évi XXXIX. törvény 90. § (1) bek.

felhatalmazású rendészeti megelőzés teljesítését, hiszen a rendőrségi törvény szerint a rendőrség bűnüldözési célú adatkezelésének tényleges veszély elhárítására és meghatározott bűncselekmények megelőzésére, felderítésére kell szorítkoznia. A jogalkotó nem is kívánta(ja) ezzel felruházni a bűnüldöző szervezetet, különösen a rendszerváltozás előtti időszakra tekintettel.

A német minta alapján megfontolandó, hogy az együttműködő (eseti adatközlő, informátor, bizalmi személy) személyek alkalmazásának szabályozására ügyészi jóváhagyáshoz kötötten kerüljön-e sor. Itt megjegyezném, hogy Európában nem alkalmazzák a nálunk informátornak hívott titkos együttműködőt. Eseti informátort (nálunk eseti adatközlő) vagy hosszú távú informátort (nálunk bizalmi személy) alkalmaznak. A köztes kategória (szerződés nélküli, feladatellátó) fenntartása későbbi jogviták elkerülése szempontjából nem támogatott.

Az együttműködők alkalmazásának ügyészség részéről történő engedélyeztetése is feltételez bizonyos bűnügyi szakmai előképzettséget és aktív közreműködést a nyomozás teljes folyamatában.

Az OKRI-tanulmányokban elvégzett tudományos igényű kutatómunka, a német fedett nyomozásokra vonatkozó tagállami szabályozás áttanulmányozása, személyes tapasztalataim, kutatásaim is alátámasztják, hogy hazánkban az új szellemiségű büntetőeljárás nem tudott hatályosulni, és az azt támogató nyomozó hatósági „előnyomozás”, az előzetes információ-ellenőrzés helyzete szinte megegyezik a titkos információgyűjtések végrehajtásának a rendszerváltozás előtti, illetve az utáni szemléletével.

Javaslatok a titkos információgyűjtés reformjának megvalósítására

A titkos információgyűjtés reformját csak koherensen, a rendőrségi, az adóhatósági, a büntetőeljárás, a minősített adat védelméről szóló törvény és nem utolsósorban a szervezett bűnözés elleni törvénycsomag átgondolt módosításával és a jogi alapokon nyugvó ügyészségi, nyomozó hatósági szervezeti és eljárásrendi változtatással lehet megnyugtatóan rendezni. A feladat nagy próbatétel minden szereplőnek, de az államreform keretében, kellő kormányzati akarat esetében sikerre lehet ítélve a koncepció.

A titkos információgyűjtés reformjának alap gondolata, alapszemlélete az, hogy a büntetőeljárás alapján elrendelt nyomozást és az elrendelése előtt végzett információ-ellenőrzéseket egységes eszként kell kezelni.

Általánosságban, a konkrét bűncselekmény gyanújára vagy konkrét elkövetőre vonatkozó bűnügyi információ ellenőrzésének eredményét olyan módon kell rögzíteni, hogy azok a későbbiekben az elrendelt nyomozati ügyirat részei lehessenek. Azaz az információ-ellenőrzés mint eljárási keret (előnyomozás) nem minősített adatokat kezel. Ez nem azt jelenti, hogy nyílt, bárki számára hozzáférhető adatok, hanem az adatvédelmi szabályok szerint bűnügyi személyes adatok lesznek. Ilyen adattal való visszaélés a személyes adatok minősített esete szerint büntetendő. A bűnügyi személyes adatokat a nyomozó hatóság arra illetékes tagja ismerheti meg. Tehát nem minősítjük azt az adatot, információt, ami nem teljesíti a minősítés követelményeit. Nem következik be érdeksérrelme a szervnek, ha szabályszerűen, bűnügyi aktában tárolódnak az esetleges bűncselekményre vonatkozó személyes adatok.

A jelenlegi titkosítási gyakorlat arra alapozódik, hogy az információk forrásai titkos együttműködők, vagy más szerv, partnerszerv, titkosszolgálat által átadott, hasonlóan minősített adatai alapján indul az információ ellenőrzése. Az együttműködők, fedett nyomozók adatai természetesen továbbra is minősítetten kezelhetők, de az új szellemű nyomozás szerint az általuk konkrét bűncselekményekre vonatkozó információknak a nyílt nyomozati tevékenységet, illetve az annak előkészítését szolgáló információ-ellenőrzéseket kell támogatniuk. Ha az átadott információk nem használhatók fel közvetlenül vagy közvetve büntetőeljárásokban, akkor annak a hasznossági értéke rendkívül alacsony, amire általában nem érdemes költségvetési forrást áldozni. A kapcsolattartó nyomozónak arra kell törekednie, hogy olyan információkat szerezzen be bármilyen forrásból, hogy azt minősítés nélkül rögzíthesse a jelentésében. Ez vonatkozik a más rendvédelmi szerv által átadott adatokra is. A titkosszolgálatok pedig maguk döntenek el, hogy a nemzetbiztonsági feladataik ellátása közben felmerülő, bűncselekmény gyanújára utaló információ büntetőeljárásban történő felhasználását lehetővé teszik-e a nyomozást irányító ügyész számára, ezt jelzik is az információ osztályozásakor.

Ez az új szellemiségű gyakorlat – amely a jelenlegi rendszerben is többé-kevésbé kivitelezhető – azt jelenti, hogy a bűncselekményekre vonatkozó, bűnügyi relevanciájú beszerzett információk rögzítésére nem minősített adatként kerül sor, esetleges minősítési igény esetén az ügyész minősítene, ha laszthatatlan esetben a nyomozó hatóság. Ez a gyakorlat szintén feltételezi az ügyészek aktív részvételét. Az alkalmazott erők, eszközök, módszerek védelme a németországi minta alapján adaptálható. Együttműködőktől származó információk esetében nem kerülne sor a forrás nevesítésére (hivatalos tuda-

másra jutás), illetve együttműködői információ-ellenőrzés esetében ugyanígy lehetne rögzíteni a beszerzett információt.

A belső alkalmazási szabályok, taktikák védelme érdekében az együttműködői jelentések, fedett nyomozói jelentések, taktikai utasítások csak a nyomozó hatóság erre a célra vezetett dossziéjába kerülhetnek (mint jelenleg is), a beszerzett releváns eredményt, az egyéb adatszerző tevékenység mintájára, egy összefoglaló jelentésben összegezhetnék, amely megalapozza a büntetőügyszámos irat elrendelését. Az elrendelést megelőzően az ügyésszel kötelező egyeztetni. Az elfogásos realizálás (megszakítás) esetében is már a műveleti terv elkészítésekor be kell vonni az illetékes ügyészt, hogy az OKRI-tanulmányban jelzett hiányosságok kiküszöbölhetők legyenek és a büntetőeljárás eredményessége garantálható legyen.

Jelenleg a rendőrségi törvény (1994. évi XXXIV. tv. Rtv.) 63. §-a szabályozza, hogy a törvény alapján folytatott titkos információgyűjtés során tett intézkedések, az abban érintett természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem felruházott szervezetek adatai *nem hozhatók nyilvánosságra. Ez nem azt jelenti, hogy a titkos információgyűjtés során beszerzett adatok automatikusan minősített adatok.* Ennek ellenére szükséges lenne a rendelkezés módosítása vagy elhagyása. A minősített adat védelméről szóló törvény alapján az előbbieken leírt módon továbbra is megoldható a tényleges védelmi igényt kívánó érintettek adatainak minősítése. Az intézkedések titkossága nem a minősítéssel érhető el, hanem külső és belső konspirációval, adatvédelemmel, ahogyan az Európában megszokott.

A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény megszüntette a korábbi titkoköri jegyzékeken alapuló automatikus minősítés szabályrendszerét. Ma már a minősítőnek mérlegelnie kell, hogy az adat minősítéssel védhető érdekkörbe tartozik-e, milyen veszélyekkel járhat, ha illetéktelen személyek ismernék meg a védendő adattartalmat, és azzal milyen kárt okoznának, és ez alapján lehetséges egyáltalán a minősítés. Az ügyész engedélyek nélkül megismerheti és felhasználhatja a minősített adatot is. Az új szemlélet szerint az ügyészek szakmai felkészítése után a belső eljárási rendből értelemszerűen ki kell emelni az ügyészi felhasználást gátló rendelkezéseket, hiszen az ügyészek válnak a nyomozások tényleges irányítójává.

Bizonyos rendőrségi feladatok ellátása (szervezett bűnözői csoportok bomlasztása, terrorelhárítás, együttműködői nyilvántartás, tanúvédelem, fedett nyomozók védelme stb.) igényelheti az adatok, adattárak minősítését, és az ágazati törvények alapján folyamatos bűnügyi hírszerző elemző-értékelő munka folytatását.

Alapvetésként azonban a rendőrségi vezetésnek és az ügyészségnek is azt kell elfogadnia (szemléletváltás), hogy bármilyen (bűnügyi hírszerzési, nyílt) forrásból beszerzett és előzetesen értékelt-elemzett bűnügyi relevanciájú információt az ügyészség (vagy társszervek, EU) rendelkezésére kell bocsátani. A rendelkezésre bocsátott alapinformációt az ügyészségnek fel kell tudnia dolgozni, érdemben döntenie az elemzett információ sorsáról azért, hogy a konkrét bűncselekmény megelőzhető, megszakítható legyen, vagy európai uniós tagállami kötelezettségét teljesítse, illetve a bekövetkezett bűncselekmények elkövetői ellen az állam hatékonyan érvényesíthesse a büntetőjogi igényét.

Természetesen halaszthatatlan esetben (közvetlen veszélyelhárítás) saját hatáskörű, ügyészi engedélyes és nyomozási bírói engedélyezésű lehetőség is alkalmazható.

A saját hatáskörű előzetes információ-ellenőrzést (gyanú megállapíthatósága) törvényben szabályozott alapelvek szerint, konkrétan, határidőkkel, vagy német mintára, határidők nélkül, az ügyész rendelkezése szerint lehetne szabályozni. Az ellenőrzés során elsősorban saját hatáskörben engedélyezhető, állampolgári jogokat nem korlátozó intézkedések tehetők. Kivételesen, ügyészi rendelkezés alapján nyomozási bírói vagy ügyészi engedélyezésű módszer is alkalmazható lenne.

A bűnügyi hírszerzés személy- és csoportalapú felderítési, nyomozási lehetőségei folyamatos, hosszabb távú információbeszerzési értékelés-elemzést igényelnek. Itt elképzelhetők a jelenlegi belső szabályozásban létező, akár többéves időintervallumok. Ezt a tevékenységet is konkrétan szabályozni szükséges (mely szervek, milyen célból, milyen adatokat kezelhetnek, milyen intézkedéseket tehetnek, meddig). A beszerzett információk hasznosítása érdekében az ügyészségnek ezen a területen is aktívan részt kell vennie. Szükséges lenne az ügyészség képességeit is fejleszteni a bűnügyi értékelő-elemzés tekintetében. Ez feladatok tekintetében a Nemzeti Közszerzési Egyetem Rendészettudományi Kara partner lehet: speciális bűnügyi értékelő-elemző képzést tudna nyújtani az ügyészek számára.

A korszerű európai szemléletű hazai bűnüldözés motorja lehet az egységes szemléleten túl a rendőrség bűnelemzési kapacitásainak fejlesztése és az ügyszintű bűnelemzési eredmények ügyészséggel való rendkívül szoros egyeztetése, illetve ügyészségi feldolgozása a kiemelt bűnügyek eredményes felderítése, nyomozása és vádképviselete érdekében.

A korszerű információelemzés, illetve a bűnügyi elemzés stratégiai és főleg operatív módozatai tölthetik be az összekötő kapocs szerepét, egyben a

katalizátorét a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás (ügyészség és bíróság) rendszerei között, legalább a nagyon bonyolult, kiemelt bűncselekmények vonatkozásában.

Ez legalább átmeneti ideig pótolja a szakosodás, specializálódás igényét, mely a felderítő-nyomozó szerveknél megvalósult, az igazságszolgáltatás területén még várat magára (szervezett bűnözés, korrupció, pénzügyi-gazdasági bűnözés, terrorizmus elleni szakegységek).

Elméleti alapok tisztázása

A titkos információgyűjtés gyakorlati reformkoncepciójának tudományos támogatása érdekében a titkos információgyűjtésre, egyéb, titkos adatszerzésre vonatkozó elméleti alapvetések is rendszerezésre, korrekciókra szorulnak.

Finszter Géza egyik tanulmánya szerint¹³ a „titkos rendészeti funkciók” szétbonthatók a rendőrség által folytatott titkos információgyűjtő tevékenységekre, amely a rendőrségi törvényben szabályozott *rendészeti célú titkos információgyűjtésből (megelőzés)*, illetve *bűnüldözési célú titkos információgyűjtésből áll (megszakítás, felderítés)*, valamint a tevékenység „másik pólusán” a büntetőeljárás során alkalmazott *bűnügyi hírszerzés található*. Az utóbbi *igazságszolgáltatási célú* tevékenység.

A *rendészeti célú titkos információgyűjtést* Finszter Géza általános megelőző, monitorozó rendészeti tevékenységként írja le, amely a rendőrség „titkosszolgálati” jellegű tevékenysége. Ez az informálódás a közrend és a közbiztonság általános védelmét szolgálja, amely során szinte minden információ értékes lehet, a tevékenység a veszélyforrások szüntelen felkutatására irányul, bizonyos személyi és tárgyi körülményeket, oksági viszonyokat vizsgál, amelyek bűncselekmény létrejöttéhez is vezethetnek. Ez a rendészeti célú titkos információgyűjtés teljes mértékben a rendőrség döntési kompetenciájába tartozik, annak eredményéről a rendőrség saját maga dönt. A *bűnüldözési célú titkos információgyűjtés* a rendőrség beavatkozó jellegű, bűncselekményt megszakító, elhárító tevékenysége, amely a jelenre irányul, célja nem a múlt megismerése, nem igazságszolgáltatási jellegű. A „felderítő rendészet” mint veszélyelhárító beavatkozás Finszter Géza szerint¹⁴ abban különbözik a közbiztonsági fellépésektől, hogy a beavatkozást mindig meg-

¹³ Finszter Géza: A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról. ORFK, Budapest, 2012

¹⁴ Uo.

előzi a veszélyesnek ítélt magatartások büntetőjogi értékelése, és az információszerzés eljárási szabályai szigorúan meghatározottak a rendőrségi törvényben vagy a büntetőeljárás törvényben, esetenként külső engedélyhez kötöttek. A *bűnügyi felderítés*, hírszerzés a büntetőigény érvényesítését szolgálja, az információk értékét a büntetőeljáráshoz kapcsolódó jogi relevanciájuk dönti el, a beszerzett információkkal nem rendelkezik a rendőrség saját maga.

Finszter Géza könyve a *Felderítés, nyomozás, vizsgálat kultúrája* című fejezetben maga is felveti, hogy az új büntetőeljárás kódex tükrében helyesebbre is fenntartani a felderítés–nyomozás–vizsgálat hármasságát vagy „nem arról van-e szó, hogy mindezek egyetlen egységbe, a büntető igazságszolgáltatás előkészítésébe integrálhatóak? A felderítés önálló rendészeti veszélyelhárító funkcióinak viszonylagos különállása a jövőben is megtartandó. [...] a bűnüldözés modernizációja akkor lehet sikeres, ha a közel ötven év alatt kialakult megosztott szervezeti kultúra egységesítését eredményezi. A nyomozás és vizsgálat egységét megteremtheti az, hogy mindkettő egységesen és kizárólag a büntetőeljárás jog által szabályozott, az ügyész felügyelete alá rendelt, a védelem jogának biztosításával működik, a bizonyítás módszertanának kidolgozása pedig a kriminalisztikai ajánlások kompetenciájába tartozik.”¹⁵

A *titkos felderítés kriminalisztikája* című előadásában¹⁶ Finszter Géza kifejtette, hogy talán szerencsésebb lenne a titkos felderítést a szakirodalomban meghonosított fogalmak, a rendőrségi törvény alapján folytatott úgynevezett *rendészeti felderítés* és a büntetőeljárás törvény alapján végrehajtott *bűnügyi felderítés* helyett *személy- és csoportorientált* felderítésként és *bűncselekmény-orientált* felderítésként megkülönböztetni, így a felderítési funkciók jobban megkülönböztethetők.

Hetesy Zsolt PhD-értekezésében¹⁷ szintén a rendészeti és bűnüldözési célú felderítés megkülönböztetése helyett a bűnfelderítési (amely magában foglalja a rendészeti és bűnüldözési felderítést) és az igazságszolgáltatási célú (perrendszerű bizonyítékok megszerzését szolgáló) felderítés megkülönböztetést javasolta. Továbbá kiemelte, hogy általános jelleggel, konkrét bűncselekményre utaló információ nélkül, megelőző céllal folyó rendészeti célú fel-

¹⁵ Finszter Géza (2003): i. m. 115. o.

¹⁶ A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés – továbbképzés büntető ügyzakos bírák számára. Magyar Bíróképző Akadémia, Budapest, 2010

¹⁷ Hetesy Zsolt: A titkos felderítés. PhD-értekezés, Pécs, 2012

http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/hetesy/Hetesy_nyilv_ertekezes.pdf

derítés helyett a bünfelderítési cél megfogalmazása elősegítené, hogy az általános bűnmegelőzési célú titkos felderítésről folyó elméleti viták kikerüljenek a szakirodalomból.¹⁸

A cikkben kifejtettek alapján, az európai bűnüldözési gyakorlat tükrében részben egyetérthetünk az előbbi megállapításokkal, de a személy-, csoportorientált felderítés elsősorban a szervezett bűnözés területén értelmezhető, az egységes szemléletű, büntetőeljárást elősegítő információszerzési funkciók alapján nem célravezető a bünfelderítési és igazságszolgáltatási célú felderítés megkülönböztetése. A szervezett bűnözés elleni fellépést kiszolgáló információszerzést értelmezhetjük bünfelderítési célként azzal a kiegészítéssel, hogy ennek is az egyik legfontosabb célja az eredményes büntetőeljárások hatékonyságának növelése.

Ha a korszerű szemléletű, tényleges ügyészégi irányítású, nem minősített adattartalmú nyomozás megvalósulna, akkor az egyes ügyek konkrét tapasztalatai alapján a rendszet elméleti alapvetéseit, téziseit tényszerűen alátámasztó vizsgálatok lennének lefolytathatók, és nem utolsósorban az ügyek elemzése alapján a gyakorlati munka hatékonysága a kutatások tudományos eredményei alapján növelhetővé válna.

Összegzés

A titkos információgyűjtés jelenlegi gyakorlati helyzete nem tükrözi a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szellemiségét, és nem is kompatibilis az európai bűnüldöző hatóságok hasonló tevékenységeinek a szabályozásával. Ez nem azt jelenti, hogy a rendszer nem lenne törvényes, vagy nem működne, csak ez idő szerint igen kicsi hatásokkal, a minősítés fullasztó légkörében, az előnyomozást és a nyomozást kiszolgáló képességek erőteljes kiszervezésével, illetve a nemzetközi együttműködés terén nem rendezett módon működik.

A javasolt reformfolyamatok megvalósulása esetén a büntetőeljárási és a vonatkozó ágazati törvények módosításával és annak gyakorlati hatályosulásával az eljárási szerepkörök egyértelművé válnak. Ennek hatására a bűnüldöző hatóság a törvényekben meghatározott szakmai feladatait maximális hatásfokkal tudja végrehajtani, az ügyész és a nyomozási bíró rendelkezései szerint. A büntetőeljárás során így senki sem vonhatja kétségbe a törvényes és szakszerű végrehajtást, a bizonyítékok eljárásjogi szabályok szerint történő beszerzését.

¹⁸ Bejczy Alexa: A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége. Rendészeti Szemle, 2006/7–8., 129–132. o.

Továbbá maximális kihasználtsággal és eredményesen működhetnének az Európai Unió által minden tagállamtól elvárt nemzetközi bűnügyi együttműködés lehetőségei, ezáltal teljesítve a bűnüldözési információk elérhetőségére, cseréjére vonatkozó európai uniós irányelvet. A bűnügyi hírszerzés ágazati funkciója is pontosan meghatározottá válna, amely nélkül egy tagállam sem lehet képes akár a hazai, akár az uniós feladatait teljesíteni a szervezett bűnözés és más súlyos bűncselekmények elleni fellépés tekintetében.

A jelzett feladat jelentős, az igazságszolgáltatás minden szereplőjének (nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság) komoly, szervezetszerű, személyzeti jellegű átgondolását is igénylő megvalósítását igényli. Az ügyészségi tanulmányokban jelzett személyzeti hiányosságok pótlására lehetőség lenne a rendőrség jogvégezett és szakvizsgázott állományából is. Az ügyészség szakmai (bűnügyi hírszerzési, bűnügyi értékelő-elemző képesség) felkészítésében jelentős segítséget nyújthat partnerként a Nemzeti Közszerzési Egyetem Rendészettudományi Kara.

Természetesen a rendvédelmi szerveknél is jelentős fejlesztéseket kell végrehajtani, mind technikai, mind személyzeti, képzési téren. A képzésekben a Nemzeti Közszerzési Egyetem Rendészettudományi Kara egyértelmű stratégiai partner. A technikai fejlesztések kérdése kormányzati döntést igényel, és ez az új büntetőeljárás és a korszerű európai rendvédelmi gyakorlati munka alapján sokáig nem halasztható. A rendszerváltozás után elsősorban racionális szempontok alapján létrejött közös, de titkosszerzési szolgáltató (Nemzetbiztonsági Szakszerzési) jelenlegi formájú fejlesztése helyett önálló rendvédelmi szolgáltató létrehozása lenne megfelelő, vagy regionális szintű rendvédelmi technikai, támogató csoportok kialakítása. Átmeneti megoldásként a jelenlegi szakszerzési bázisra építve, attól fizikailag, technikailag elkülönítve, technikai eszközpark és státusok részbeni átadásával és bűnügyi képzéssel megoldható lehet a hiányzó rendvédelmi képesség kialakítása.

A titkos információgyűjtés reformját csak koherensen, a rendőrségi, az adóhatósági, a büntetőeljárás és a minősített adat védelméről szóló törvény, továbbá a szervezett bűnözés elleni törvénycsomag átgondolt módosításával és az így kialakított jogi alapokon nyugvó ügyészségi, nyomozó hatósági szervezeti és eljárásrendi változtatással lehet megalapozni.

IRODALOM

Bejczy Alexa: A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége. *Rendészeti Szemle*, 2006/7–8.

Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003

Finszter Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája. In: **Bócz Endre (szerk.):** Kriminalisztika I–II. BM Kiadó, Budapest, 2004

Finszter Géza: A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról. ORFK, Budapest, 2012

Finszter Géza – Kiss Anna – Mészáros Ádám: Az új Be. novella hatályosulása. 2010. évi befejezett kutatások. Hetedik főirány: államszerkezet, közhatalom, regionális kérdések. OKRI, Budapest, 2010

http://www.okri.hu/images/stories/pdf_files/befkut_2010_hun.pdf

Hetesy Zsolt: A titkos felderítés. PhD-értekezés, Pécs, 2012 http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/hetesy/Hetesy_nyilv_ertekezes.pdf

Katona Géza: A kriminalisztika és a büntügyi tudományok. BM Kiadó, Budapest, 2002

Kiss Anna: A nyomozóhatóság és az ügyészség kapcsolata a büntetőeljárás első szakaszában. In: Kerekasztal-beszélgetés az ügyészség és a rendőrség együttműködéséről, valamint az ügyész és a nyomozó kapcsolatáról. *Ügyészek Lapja*, 2010/6., 113. o.

Kiss László: A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló törvényjavaslatról. *Rendészeti Szemle*, 2008/10.

Kiss László: A titkos adatgyűjtés eredményének bizonyítékként történő felhasználásáról. *Belügyi Szemle*, 2012/12.

Liktor Lajos: Az Európai Unió tagországainak bűnüldöző hatóságai által alkalmazott operatív taktikai és technikai intézkedések, valamint nyílt eljárási cselekmények alapvető szabályainak áttekintése. Belső továbbképzési anyag. ORFK, Budapest, 2004

Nánási Gábor: A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés néhány kérdésköre. *Belügyi Szemle*, 2011/12.

Nyeste Péter: A büntügyi hírszerzés. *Magyar Rendészet*, 2012/3–4.

Petrovics László: Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. Budapest, 1884

Ritter Ildikó: Büntető igazságszolgáltatás a kábítószerpiac ellen. *Belügyi Szemle*, 2014/9.

EGYÉB FORRÁSOK

Kiegészítő megközelítések és intézkedések a szervezett bűnözés megelőzése és az ellene való küzdelem érdekében. Összeállítás az EU tagállamainak legjobb gyakorlataiból. EU Tanácsa, 10899/11.

T/4192. számú törvényjavaslat a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről

1896. évi XXXIII. törvénycikk a bünvádi perrendtartásról

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

5842/2/2010. tanácsi dokumentum. Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: Az európai biztonsági modell felé.

2010/0817(COD) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0165+0+DOC+XML+V0//HU>

Strafprozessordnung (StPO) <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stpo/gesamt.pdf>

SOLTI ISTVÁN

A (magán)lakás meghatározásának jelentősége
a hazai titkos információgyűjtés¹ rendszerében

Magyarországon a második világháború utáni időszakban kezdődött meg a mai értelemben vett titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek egységes és központilag szabályozott rendszereinek a kialakítása. A pártállami időszakban az állambiztonsági szolgálatok számára a megalakulásuktól kezdődően folyamatosan bocsátottak ki különböző szintű parancsokat, amelyekben meghatározták a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek – akkori szóhasználat szerint „operatív rendszabályok” – alkalmazási feltételeit és az alkalmazások eljárási szabályait.²

A kezdeti képességek, vagyis a megfigyelés, a telefonlehallgatás, a rádióforgalom-ellenőrzés, a titkos tárgy- és házkutatás, valamint a szobalehallgatás végrehajtásának módszertana és az alkalmazott technikai eszközök folyamatos fejlődésen mentek keresztül. Ezzel párhuzamosan először a szovjet tanácsadóktól megtanultak, majd a gyakorlatban megszerzett tapasztalatok alapján megtörtént a technikai rendszabályoknak, vagyis a helyiségek lehallgatásának, a titkos kutatásnak mint titkos információgyűjtő eszközöknek a szabályozása is.

Az első két parancsot 1953-ban és 1955-ben *Piros László*, az ÁVH vezetőjének helyettese, 1955-ben már belügyminiszter adta ki, ezekben a „szobalehallgatás” kérdésköreinek a szabályozása történt meg.³ Az ez után következő időszakban, egészen a rendszerváltozásig az állambiztonsági szervek a beszélgetéseknek helyiségben történő lehallgatását a „szobalehallgatás” fogalmi meghatározása címszóval alkalmazták. A lehallgatás-megfigyelés témakörben az első részletes és átfogó szabályozást az 1971-ben kiadott belügyminiszteri parancs tartalmazta.⁴ Ez már három önálló operatív technikai

¹ A tanulmányban titkos információgyűjtés rendszerelemeinek összehasonlító elemzését végzem el, ezért ha annak jelentősége van, akkor külön kiemelem a nemzetbiztonsági vagy a rendészeti célt, valamint a büntetőeljárás folyamán alkalmazható titkos adatszerzést.

² A területre vonatkozó parancsok ismertetését lásd Bikki István: A titkos operatív technikai rendszabályok és módszerek, valamint a K-ellenőrzés alkalmazására vonatkozó szabályok 1945-1990 között. Betekintő, 2010/1.

³ Uo. 2. o.

⁴ A belügyminiszter 0017/1971. (XII. 8.) parancsa. Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára (ÁBTL) 4.2. 10-21-17-1971

rendszabályt különböztetett meg, a telefonlehallgatás és a szobalehallgatás mellett a „rejtett fotó, optika, tv” (3/r) rendszabály is megjelent, mint a helyiségekben történtek vizuális megfigyelésének módszere. Az 1971-es parancsot felváltó 1982. évi belügyminiszteri parancs⁵ az addigi operatív eszközöket tovább bővítette azáltal, hogy operatív-technikai módszerként bevezette a „titkos behatolás, zárnyitás” és a „dokumentáló fényképezés” módszereket. Az állambiztonsági szolgálatok esetében a rendszabályok és a módszerek az alkalmazott operatív-technikai lehetőségek körében – a mai terminológiát követve – a helyiségekben történtek akusztikus és képi rögzítésére, valamint a helyiségek titkos átkutatására terjedtek ki. Az eszközök általánosan alkalmazhatók voltak, abban az értelemben, hogy a „szoba” fogalmát nem határozták meg, semmilyen körben nem korlátozták, így helyiségtípustól független eszközöknek tekinthetők.

A titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek hazai rendszerében a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény hozott jelentős változást. Amellett hogy a korábbi parancsokkal ellentétben nyilvános, mindenki számára elérhető szabályozás volt, az operatív-technikai rendszabály/eszköz szókapcsolatot felváltotta a különleges eszközök kifejezés. A különleges eszközöket a törvény nem sorolta fel, csupán három, igazságügy-miniszteri engedélyhez kötötten használható módszert nevesített. Ezek voltak a technikai úton történő adatgyűjtés, a postaiküldemény-ellenőrzés és a magánlakásba történő titkos behatolás. A legkevésbé egyértelmű technikai úton történő adatgyűjtés tartalmát a jogszabály nem határozta meg, az viszont nyilvánvalónak tekinthető, hogy a korábbi operatív-technikai rendszabályok és az operatív-technikai módszerek e körbe tartoztak. A törvény indoklása szerint az igazságügy-miniszteri engedélyhez kötött eszközök körébe azok tartoztak, „ahol a jogsérelem lehetősége fokozottabban jelentkezik”. Fokozott jogsérelmet megvalósítónak tekintette tehát a lehallgatások teljes körét, viszont nem tekintette annak a titkos behatolás teljes halmazát, csak azt, ha az „magánlakásba” történt meg. A magánlakás kifejezés mint különleges eszköz minőségi jelzője itt jelenik meg először a titkos információgyűjtés hazai rendszerében, mégpedig az általános jogi értelemben vett formában, hiszen az 1990. évi X. törvénynek nem voltak értelmező rendelkezései. Mindezek következtében a rendszerváltozás utáni átmeneti időszakban a lehallgatásnak valamennyi formája külső engedélyköteles különleges eszköznek számított függetlenül annak helyszínétől és

⁵ A belügyminiszter 35/1982. számú parancsa. Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára (ÁBTL) 4.2. 10-22/25/1982

közegétől, ellenben a titkos kutatás valamennyi formája csak különleges eszköznek minősült, külső engedélyt akkor kellett kérni, ha a kutatás végrehajtására magánlakásban került sor, és a bejutás titkosan történt.

A titkos információgyűjtő eszközök és módszerek rendszere az 1994-ben elfogadott rendőrségi törvénnyel (Rtv.) és az 1996-ban hatályba lépő nemzetbiztonsági törvénnyel (Nbtv.) nyerte el a ma is érvényben lévő formáját.⁶ Az új törvények egyik legjelentősebb novuma volt, hogy a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit taxatív felsorolták, vagyis a magyar nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervek kizárólag azokat a titkos eszközöket és módszereket vehették igénybe és vehetik igénybe ma is, amelyeket azok kifejezetten megneveznek. Minden ezen kívül eső titkos eszköz és módszer a szolgálatok számára tiltott. Az új szabályozás nem hozott újdonságot a tekintetben, hogy továbbfejlesztve megtartotta a belső-külső engedélyezés rendszerét, de átstrukturálta a külső engedélyköteles eszközök körét. Annak ellenére, hogy számszerűsítéssel bővítette a felsorolást ötre, a valóságban jelentősen szűkítette a külső engedélyköteles eszközök körét azáltal, hogy egyes konkrét eszközöket sorolt ebbe a körbe, míg a korábbi meghatározás egy teljes eszközrendszer alkalmazását kötötte külső engedélyhez. Tette ezt azáltal, hogy külön eszközként sorolta fel a (magán)lakásban⁸ történtek ellenőrzését, a (magán)lakás titkos átkutatását és a telefonbeszélgetések lehallgatását. Ezáltal a lehallgatás és a titkos kutatás módszertanán belül, a titkos eszközök között a két jogszabály egy látszólag jelentéktelen distinkciót tett. Meggyőződésem szerint csak látszólag, hiszen ezáltal a lehallgatás és titkos kutatás módszerei közül kiemelte és önálló eszközként nevesítette a (magán)lakásban végrehajtottakat.

Az imént említett jogszabályok a nemzetbiztonsági területen a lakáshoz, a rendőrségi területen a magánlakáshoz kötik a külső engedélyezést, és mindkét esetben az értelmező rendelkezések között külön fogalmi meghatározást adnak rájuk. A két fogalmi meghatározás fogalmazásbeli különbségeket mutat, ha viszont jobban szemügyre vesszük őket – ahogy ezt a következőkben meg is teszem –, akkor tartalmi különbségeket is felfedezhetünk. Felvetődik

⁶ Az e tárgykörben meghozott további – a tanulmány későbbi részében érintett – jogszabályok a titkos eszközök és módszerek körét nem definiálták újra, azok vagy visszautaltak az Rtv.-re, vagy gyakorlatilag megismételték az eszközök addigi felsorolását.

⁷ A tanulmányban a külső engedélyköteles eszközökön mind a két külső engedélyezési eszközt értem, ezért ahol az engedélyezési mód elkülönítése szükséges, ott külön kiemelem a miniszteri vagy a bírói engedélyezést.

⁸ A tanulmányban a (magán)lakás kifejezés mind a két területet lefedi, a nemzetbiztonsági területnek a lakás, és a rendőrségi területnek a magánlakás kifejezését is.

a kérdés, hogy vajon a fogalmazásbeli eltérések és tartalmi különbségek módszertani különbségeket is lefednek-e, vagy esetleg csak egyszerűen a rendszerszintű szabályozás nem megfelelő. Mindez annak fényében is érdekes kérdés, hogy a külső engedélyköteles titkos eszközök körét és azok meghatározásait valamennyi, a témával foglalkozó jogszabályban 2011-ben egységesítették, így a már említetten kívül (magánlakás v. lakás) minden jogszabály azonos megnevezéseket és fordulatokat használ. Hogy ezekre a felvetésekre megtaláljuk a választ, a tanulmány további részében összehasonlítom a két terület rendszerfelépítését és tételes szabályozását.

A titkos információgyűjtés magyarországi rendszere

A titkos információgyűjtés rendszerszintű felépítésének meghatározása és szabályozása nyílt, mindenki számára hozzáférhető jogszabályokkal történt meg. Az általános rendszer felépítésen túl az eljárások és módszerek részletei azonban túlmutatnak a nyilvánosságon, a részletelemeket és a részletszabályokat nem ismerhetjük meg. Viszont az egyértelműen megismerhető, vizsgálható és elemezhető, hogy a különböző szolgálatok a feladataik sikeres ellátásához milyen információforrásokat vehetnek igénybe, milyen titkos eszközöket és módszereket használhatnak fel, s ennek során milyen adatkezelési és engedélyezési eljárási elveket és szabályokat kell megtartaniuk. Mindez annak tulajdonítható, hogy a szolgálatok a titkos műveleteikhez kizárólag a rájuk vonatkozó törvényekben felsorolt titkos eszközöket és módszereket vehetik igénybe. Ha ezt az eszközcsoportot megnézzük, akkor egyrészt megkülönböztethetjük azokat az eljáró szerv szerint (nemzetbiztonsági-rendészeti), vagy pedig az engedélyező személye szerint (végrehajtó szervezeten belüli engedélyezés-végrehajtó szervezeten kívüli engedélyezés).

A nemzetbiztonsági célú eljárások a négy nemzetbiztonsági szolgálat számára és a Terrorelhárítási Központnak (TEK) a terrorcselekmények elkövetésére irányuló eljárása során elérhetők, míg a rendészeti célúakat a rendőrség, valamint az ügyészség és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) büntügyi főigazgatósága alkalmazhatja. Ennél viszont érdekesebb most számunkra a közismertebb, engedélyező szerinti felosztás. Előjáróban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy az egyes titkos információgyűjtő eszközök alkalmazásának különböző engedélyező szervhez utalása demokratikus jogállamokban nem önkényes elhatározás kérdése, hanem a demokratikus normák és alapelvek tiszteletben tartása. Az alapvető emberi jogokból az államra és annak szerveire háruló

védelmi kötelezettség megjelenítési formája, megítélésem szerint az ellenőrzési kötelezettség⁹ első alappillére. A magyar rendvédelmi és igazságügyi szervek számára kialakított rendszer azonban az ellenőrzési kötelezettséget szűkebben értelmezi, hiszen nem önmagában a teljes beszélgetés-lehallgatási, titkos kutatási és vizuális megfigyelési kört tette a külső engedélykötelesek közé, hanem ezek közül egyes típusokat kiemelt és például a (magán)lakáson kívül végrehajtandókat nem külső engedélyköteles eszközökként határozta meg, vagy – mint a titkos kutatásnál a következőkben láthatjuk – teljesen elhagyta.

Mivel a tanulmány eddigi részeiben már néhányszor utaltam a magánlakás és a lakás meghatározások jelentőségére, vizsgáljuk meg tartalmukat (*1. számú táblázat*).

1. számú táblázat
A (magán)lakás meghatározásai

Nbtv.	Rtv.	Be. ¹⁰ , NAVtv. ¹¹
Külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés	Bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés	
lakás: a nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló helyen kívüli minden egyéb helyiség vagy terület	magánlakásnak minősül – a 97. § (1) bekezdés c) pontján túl – a nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló helyen kívül minden más helyiség vagy terület, továbbá – a közösségi közlekedési eszköz kivételével – a jármű is. A [...] megbízhatósági vizsgálat keretében történő alkalmazása során nem minősül magánlakásnak a védett állomány tagját foglalkoztató szerv hivatali helyisége, gépjárműve, továbbá a megbízhatósági vizsgálat végrehajtása során létrehozott mesterséges helyszín. <i>A 97. § (1) bekezdés c) pontja szerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület</i>	magánlakásnak minősül a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület, továbbá a nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló helyen kívül minden más helyiség vagy terület, továbbá – a közösségi közlekedési eszköz kivételével – a jármű.

⁹ Az Alkotmánybíróság, hasonlóan az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ilyen irányú határozataiban foglaltakhoz, határozataiban kifejtette, hogy alapjogok korlátozása során háromszintű – előzetes, eljárás alatti, utólagos – ellenőrzési mechanizmus kialakítására van szükség.

¹⁰ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

¹¹ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

Hogy ezek a meghatározások az alkalmazók számára mennyire egyértelműek, azt nem tudhatjuk, hiszen a szakirodalomban csak néhány utalás¹² található a kérdéskörre. Ha csak abból indulunk ki, hogy ezek a fogalmi meghatározások a törvények hatálybalépése óta egyetlenegy érdemi módosításon nem estek át, a 2014. év eleji változást kivéve¹³, akkor arra következtethetünk, hogy a különböző állami szervek – ideértve a bíróságokat is – az alkalmazhatóságot jelentősen nem vitatják. Ezzel szemben a véleményem az, hogy pontosításra van szükség, mivel a lakás nemzetbiztonsági meghatározása és az azonos szövegezésű magánlakás második fordulata meglehetősen ködös, nehezen megfogható jelzőket (nyilvános, közönség számára nyitva álló) használ, valamint a terület kifejezés önmagában nehezen értelmezhető. Ha kiindulópontként kezeljük, hogy a szabályozásnak a házi jog védelmének¹⁴ a garantálása az alapja, akkor a terület szűkítése is megtörténhet, mégpedig a lakáshoz és helyiséghez köthető zárt területként. Mindazonáltal a fogalommeghatározás még így is túl általános, jelentős teret enged az alkalmazói értelmezésnek, ami egyrésztől nem kívánatos¹⁵, másrésztől indokolt lehet az alkalmazói „elégedettségnek”.

A fogalom nem elég pontos meghatározásából következő diszkrecionális jogkör eredményeképpen az alkalmazó döntése egyes eszközök – mint a (magán)lakás átkutatása – esetében azok alkalmazhatósága, más eszközök esetében – mint a (magán)lakás lehallgatása – pedig az engedélyezési szint meghatározása és ezáltal annak elhatárolása, hogy mi minősül külső vagy belső engedélyezésű titkos információgyűjtő eszköznek, ahelyett hogy előre megtörténne a titkos információgyűjtő eszközök pontos meghatározása. E tekintetben azt sem tartom elegendő iránymutatásnak, hogy a lakás fogalmát – és ehhez hasonlóan a magánlakását is – kiterjesztően¹⁶ kell értelmezni, hiszen így olyan eszközök alkalmazása is megtörténhet, amelyek tekintetében a jogalkotónak esetleg nem állt szándékában megadni a felhatalmazást.

12 Lásd Gyuresó Judit: A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés (újra)szabályozásához. Belügyi Szemle, 2011/7–8., 141. old.; Dezső Lajos – Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok, HVG-ORAC, Budapest, 2000, 312. old.; Balla Lajos: Adalékok a titkos információgyűjtés, valamint a titkos adatszerzés kriminalisztikai és eljárási problémáihoz. Online. <http://www.debreceniiteltabla.hu/doc/bunteto/TitkosAdatgyujtes.pdf> 25. o.

13 2014. január 1-jétől a magánlakás fogalmkörébe beemelték a jármű kategóriát, a lakás fogalmának módosítása nem történt meg.

14 Balla Lajos: i. m. 25. o.

15 Az Alkotmánybíróság, hasonlóan az EJEB ilyen témájú határozataiban foglaltakhoz megállapította, hogy az alapjogokat korlátozó eljárásokban a hatóságok számára nem garantálható diszkrecionális jogkör, a felhatalmazást megadó jogszabályoknak egyértelműeknek kell lenniük.

16 Dezső Lajos – Hajas Gábor: i. m. 312. o.

A magánlakás meghatározása a lakásnál annnyival bővebb, hogy pontosabban felsorolja a körébe tartozó helyiségeket, illetve 2014 eleje óta része a jármű is. Viszont a meghatározás vizsgálatakor azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az Rtv. alapmeghatározása¹⁷ valamennyi rendészeti intézkedés értelmezését szolgálja, így a nyilvános és a közönség számára nyitva álló hely külön kiemelésének célja kizárólag az engedélyköteles kör bővítése lehet. Hogy az Rtv. és a Be. esetében van-e pozitív hozadéka beemelni az általános lakás-meghatározást is, arra akkor kapjuk meg a választ, ha megvizsgáljuk, hogy a megfogalmazás második része egyébként teljes egészében lefedné-e ezt a helyiségekört. Ehhez érdemes segítségül hívni a büntetőjog által kidolgozott értelmezést annál is inkább, mivel a büntető és szabálysértési tényállások szintén a házi jog állami védelmét szolgálják.

Ezek szerint „*lakás minden oldalfalakkal és tetővel körbehatárolt hely, amely rendeltetésszerűen a magánszemélyek tartózkodási-pihenési helyéül és éjszakai szállásául szolgál (pl. a szállodai szoba, szanatóriumi vagy üdülő szoba, munkásszállás, kollégiumi szoba, de lakókocsi és lakósátor is). Nem szükséges, hogy a lakás ténylegesen lakott legyen, de az igen, hogy lakhatásra rendelt legyen. Nem tartozik a körbe a középület, intézmény, hivatal nem lakás céljára szolgáló helyisége (akkor sem ha lakóházban található), a gazdálkodó szervezet irodája, üzlethelyisége. Egyéb helyiség minden olyan helyiség, épületrész, amely a lakással egybeépült vagy azzal szoros összefüggésben van, de önmagában nem minősül lakásnak (pl. a padlás, pince, folyosó, garázs), vagy egybeépülés nélkül, a lakáshoz tartozó bekerített helyen van. Ugyanakkor nem ilyen a többlakásos házban a közösen használt udvar, lépcsőház, folyosó, különböző tároló helyiségek. A lakáshoz tartozó bekerített hely kerítésel teljesen körülhatárolt terület (udvar; kert), amelynél a kerítés jelzi egyben a lakáshoz tartozását is. Nem tekinthető bekerített helynek, amikor a kerítés nem akadályozza a bejutást, csupán a telekhatárt jelzi.*”¹⁸

Ha egyesével végigelemezzük a felsoroltakat, megállapítható, hogy ezek között nem található olyan helyiség, amely nyilvános vagy a közönség számára nyitva álló lenne. A matematika nyelvén, a fogalom első mondata a második mondat bennfoglaló halmaza. Ebből viszont az még mindig nem következik, hogy – az egyetlen jármű kivételtől eltekintve – a nemzetbiztonsági lakás és a rendészeti magánlakás meghatározások teljes egészében ugyanazt

¹⁷ Az Rtv. az értelmező rendelkezések között egy meghatározást fogalmaz meg a magánlakásra, ez a teljes Rtv. vonatkozásában használatos, és ezt bővíti tovább a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés szabályaira.

¹⁸ 2012. évi C. törvénnyel hatályon kívül helyezett büntető törvénykönyv kommentárja.

a kört fednék le, hiszen a rendészeti meghatározásában még egy plusz található, az „*ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület*” kitétel. Ennek körében viszont már találhatunk olyan helyiségeket (például lakással egybeépített étterem, lakás területén lévő szórakozóhely stb.), amelyek a titkosszolgálatok számára a nyilvános helyiség miáltal miatt nem tartoznak bele a lakás meghatározásba. E következtetés további dilemmákhoz vezet (például hogyan kutathat titkosszolgálat ilyen helyiségben?), amelyek rendszerszintű feloldására szükség van a rendszer újragondolására is.

Nem lehet továbbá megjegyzés nélkül hagyni, hogy a nyomozó szervek számára kifejezetten a magánlakás részévé tette egy 2013. végi módosítás a járművet is, míg a nemzetbiztonsági szervek esetében ez mindeddig nem történt meg. Lényegi kérdésként vetődik fel tehát, hogy jogalkotói akarat szerint a nemzetbiztonsági szervek a járművekben alkalmazhatják-e a lakáshoz kötött külső engedélyköteles titkos eszközöket, vagy azokban csak a nem külső engedélyköteles eszközök használhatók-e. A szolgálatok szempontjából ennek a titkos kutatás és a vizuális megfigyelés körében fontos jelentősége van, hiszen a belterek közül ezek csak lakásban hajthatók végre, míg beszélgetések lehallgatása belső engedélyezéssel lakáson kívül is elvégezhető. Mindenesetre, ha az imént feltett kérdésre igen a válasz, akkor miért nem történt meg az egységes módosítás? Hiszen a módosító törvényjavaslat indokolása is kiemelte¹⁹, hogy a jármű beemelése azért volt szükség, mert a gyakorlatban értelmezési problémákat vetett fel, hogy az a magánlakás része-e. Ha pedig a magánlakás esetében értelmezési nehézséget okoz, akkor ugyanolyan értelmezési problémát jelent a lakás esetében is. Ha viszont a kérdésre nem a válasz, akkor mi lenne ennek a rendszerszintű indokoltsága. Mi oka lehet annak, hogy a rendőrség és a ványomozók kutathatnak járműben, a titkosszolgálatok viszont nem? Mi oka lehet annak, hogy a TEK terrorcselekménnyel kapcsolatos eljárásában nem kutathat járműben, egyéb titkos felderítése idején viszont igen? A rendszerszintű válasz természetesen az, hogy a lakásba beletartozik a jármű is, viszont ebben az esetben az értelmezési problémák elkerülése és az egységes alkalmazhatóság érdekében az Nbtv. hasonló módosítása indokolt. Mindenképpen szerencsésebb lenne – a rendészeti törvények 2014. eleji módosításához hasonlóan – a jármű beemelése az Nbtv.-be is, hiszen akkor a szolgálatok a járművek ellenőrzésekor semmilyen szempontból nem lehetnének támadhatók.

¹⁹ T/12617. számú törvényjavaslat egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról, 61. o.

A (magán)lakás és a titkos kutatás

Ha a (magán)lakás meghatározás fontosságának igazolására elsőként megvizsgáljuk a titkos kutatást mint önálló titkos információgyűjtő módszert, akkor jelentős értelmezési lehetőségekkel találkozunk. A mai magyar titkos információgyűjtés egyedül a (magán)lakás titokban történő átkutatását ismeri, külső engedélyköteles eszközként, korlátozott időkeretben (2. számú táblázat).

2. számú táblázat
A titkos kutatás eszközei

Nbtv.	Rtv.	NAVtv.
Külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés	Bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés	
lakást titokban átkutathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik	magánlakást titokban átkutathat, az észlelteket technikai eszközökkel rögzítheti	magánlakást és telephelyet titokban átkutathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik

A kutatás a titkos eljárásokat folytató szolgálatoknak régóta alkalmazott, alapvető, bizonyos esetekben nélkülözhetetlen információszerző módszerük, különböző célok elérése érdekében. A cél lehet valamilyen dokumentumnak, adathordozónak, tárgynak vagy dolognak a felkutatása, bizonyítékok, kompromittáló vagy igazoló adatnak a megszerzése, stb. További célja lehet akár idegen titkosszolgálati tevékenységre utaló adatok megszerzése, vagy akár idegen titkosszolgálatok technikai eszközeinek felfedése is.²⁰ A felsorolt dolgoknak a felkutatása és megszerzése viszont nem feltétlenül kötődik a helyiséghez, ezért megkülönböztethetjük egymástól a tárgykutatást és a helyiségkutatást.

A titkos eszközrendszerünkben a nem külső engedélyköteles eszközök között nem található meg a titkos kutatás lehetősége, ezért bármilyen meglepő, a szolgálatok csak helyiségkutatást végezhetnek, ez pedig rámutat a mai magyarországi rendszerfelépítés több jelentős pontatlanságára.

Egyrészt, a kutatás célja nem feltétlenül található olyan helyszínen, ami belefelel a (magán)lakás meghatározott körébe, ennek következtében a szolgálatok a céljaik elérése érdekében kénytelenek olyan, egyébként szükségtelen élethelyzeteket kialakítani, amelyekben az egyes kutatásokat szabályszerűen elvégezhetik.

Másrészt a helyiség- és tárgykutatás kutatási tárgya eltérő, ennek következtében a célzott tárgykutatás végrehajtása kisebb jogsérelmet okozhat,

²⁰ Dezső Lajos – Hajas Gábor: i. m. 312. o.

mint a helyiségek kutatás, mert ebben az esetben nem feltétlenül valósul meg a magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog sérelme. Ennek ellenére a szolgálatokat az érvényes rendszerünk belekényszeríti a nagyobb jogsérelem megvalósításába abban az esetben is, amikor ezt a nemzetbiztonsági vagy a bűnüldözői érdek egyébként nem igényli. Ez viszont sértheti a szükségesség–arányosság követelményét, amely kimondja, hogy az egyes alapjogok sértése minden esetben csak és kizárólag a cél eléréséhez szükséges és a véendő értékkel arányos beavatkozással valósítható meg.

Mindezekhez harmadik észrevételként hozzá kell még tenni, hogy a titkos adatszerzés keretében a titkos kutatás lehetősége nem biztosított, vagyis büntetőeljárás alá vonttal szemben azonos eljárásban nincs mód titkos kutatás végrehajtására, kizárólag a rendőri kényszerintézkedések között szereplő nyílt házkutatás végezhető.²¹

Negyedik észrevételként szükségesnek tartom megemlíteni a pénzügyi nyomozók titkos felderítő eljárására külön nevesített titkos kutatási lehetőséget, a telephely titkos átkutatását. A pénzügyi nyomozók esetében a telephelynek a helyiségek közül történő kiemelése nem újdonság, nem a 2010-ben létrehozott új szervezethez kötődik, már a korábbi szabályozás is tartalmazta. A kiemelésnek egyetlenegy ésszerű indoka lehet, mégpedig az, hogy a jogalkotó megítélése szerint a telephely nyilvános, vagy a közönség részére nyitva álló hely, tehát nem tartozik bele a magánlakáskörbe, ennek következtében a pénzügyi nyomozók ezeken a helyszíneken titkos kutatást nem végezhetnének, holott ezt a jogalkotó szükségesnek ítéli meg. Ez a gondolatmenet természetesen az eszközzrendszer szintjén azt is előidézi, hogy a többi szervezet telephelyen nem kutathatna, hiszen ha a NAVtv. esetében nem tartozik a magánlakásba, akkor az Rtv. esetében sem tartozik oda, és az Nbtv. esetében sem része a lakásnak, ellenben ezekben az ágazati jogszabályokban a (magán)lakásba nem tartozó telephely kiemelésére mégsem került sor. Ha tehát a rendőrség ugyanolyan típusú bűncselekményben nyomoz, mint a NAV, és egy telephelyen kéne titkos intézkedést végeznie, akkor ezt nem teheti meg. Ismét a már feltett kérdés vetődik fel: van-e ennek rendszerszintű indokoltsága? Megítélésem szerint nincs, az azonos nyomozati hatáskörrel felruházott szervezeteknek teljesen azonos eszközparkot szükséges nyújtani, különben ez

²¹ Az új büntetőeljárási kódex hatálybalépése utáni években lángolt fel a vita, hogy a titkos adatgyűjtés ideje alatt azonos személy vonatkozásában azonos eljárásban lehet-e titkos információgyűjtést folytatni, hiszen akkor a titkos információgyűjtés szerinti kutatásnak nem lett volna akadálya. Lásd bővebben Fekcs Gyula: Titkos információgyűjtés, vagy titkos adatszerzés? *Belügyi Szemle*, 2005/6., 46–55. o.

a szabályok kijátszásához, vagy egyes bűncselekmények felderítetlenségéhez vezethet.

A kutatás esetében a vázolt dilemmák véleményem szerint egyszerű jogalkotással feloldhatók, mégpedig úgy, hogy a szabályozásunk a titkos kutatást mint módszert engedélyezné a külső engedélyköteles eszközök körében. Az egyszerűséget arra a tényre alapozom, hogy azt az alapjogi szempontokat előtérbe helyező tudományterületek képviselői sem vitatják, hogy a titkos kutatás eszközeinek helyük van a szolgálatok arzenáljában. A megoldás jóval tisztább felhatalmazást adhat mind a szolgálatok, mind az engedélyező szervek számára, több pozitívummal járna amellet, hogy megítélésem szerint negatív következménye nincs. Nem zárna ki egyes helyszíneket a kutatási körből, ezáltal sokkal inkább fókuszálhat a végrehajtó szolgálat a kutatás céljára és tárgyára. Egyes esetekben alacsonyabb jogsérelemmel valósulhat meg azonos cél elérése, valamint az eljáró szervek nem pazarolnak anyagi és humán erőforrásokat egyébként szükségtelen operatív tevékenységekre.

A (magán)lakás és a lehallgatás

A kutatás helyzetétől valamelyest eltérő a jelen lévő személyek közötti beszélgetések lehallgatása, köszönhetően annak, hogy legalább két, de egyes értelmezések szerint három különféle eszköz is biztosított a szolgálatok számára (3. számú táblázat).

Ha az előbbi táblázatot megnézzük, és ismét összehasonlító elemzést végzünk, akkor egy jelentős tétel tűnik fel. Az Nbtv. a nem külső engedélyköteles eszközök között egyértelmű felhatalmazást ad a titkosszolgálatoknak a lakáson kívül folytatott személyes beszélgetések lehallgatására, míg az Rtv.-ben és a NAVtv.-ben ezt az eszközt önállóan nem találhatjuk meg, hanem a jogalkalmazói értelmezés szerint²² a konspirált figyelés részeként történik meg a jogosultság megadása. A rendelkezés a lehallgatásra összpontosítva azt mondja ki, hogy „[...] személyt [...] megfigyelhetnek, arról információt gyűjthetnek, az észlelteket hang [...] rögzítésére szolgáló technikai eszközzel [...] rögzíthetik”. Csakhogy ugyanilyen szabálya van az Nbtv.-nek is minimális különbséggel, a titkosszolgálatok számára mégis van egy külön lakáson kívüli helyszínre vonatkozó, egyértelmű felhatalmazás. Ezek szerint, ha a rendőrség szeretne egy margitszigeti padon beszélgetést lehall-

²² Nyíri Sándor: A titkos információgyűjtés jogi alapjai. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 1997, 55. o.

3. számú táblázat

Jelenlévő személyek közötti beszélgetések lehallgatásának eszközei

Nbtv.	NAVtv.	Rtv.	Be.
Külső/bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés			
a feladataik által érintett személyt, valamint azzal kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyelhetik, az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik	a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható és vele kapcsolatban lévő személyt, valamint a bűncselekménnyel kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyelhetnek, arról információt gyűjthetnek, az észlelteket hang, kép, egyéb jel vagy nyom rögzítésére szolgáló technikai eszközzel (a továbbiakban: technikai eszköz) rögzíthetik	a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható és vele kapcsolatban lévő személyt, valamint a bűncselekménnyel kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyelhet, arról információt gyűjthet, az észlelteket hang, kép, egyéb jel vagy nyom rögzítésére szolgáló technikai eszközzel (a továbbiakban: technikai eszköz) rögzítheti	
az 56. §-ban foglaltakon kívül beszélgetést lehallgathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik			
Külső/bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés			
a lakásban történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelhetik és rögzíthetik	a magánlakásban és települési történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelhetik és rögzíthetik	a magánlakásban történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelheti és rögzítheti	

gadni, akkor ezt a megfigyelés keretében megteszi. Ha egy titkosszolgálatnak van ugyanerre szüksége, akkor két eszköz közül is választhat tetszése szerint, hiszen mind a kettőnek azonosak az alkalmazási feltételei, és mindkettővel ugyanarra az eredményre jut.

Mindezek mellett szükségesnek tartom kiemelni, hogy ez a szabályozás minden tekintetben rendkívül széles jogkört ad mind a titkosszolgálatok, mind a nyomozó hatóságok számára, és mindezt külső szervezeti kontroll nélkül. A széles körben meglévő felhatalmazást önmagában nem tartom hibának, de a külső szervezeti kontroll hiányát már igen. A magyar rendszer ugyanis ezt annak ellenére teszi meg, hogy a megfigyelés és azon belül is elsősorban a lehallgatás az alapvető jogokat súlyosan sértő beavatkozás, ami önmagában indokolja a külső szervezeti kontroll kialakítását. A lehallgatás mellett a megfigyelésnek a szabályozás óta további számtalan lehetősége alakult ki, há-

la a technikai eszközök rohamos fejlődésének. A rendszer kiépítések sor sem volt még a mindenki számára elérhető GPS-alapú helymeghatározásról, az okostelefonok konspirált felhasználásáról, széles sávú rádiófrekvenciás adatátvitelről, a nagy felbontású, rendkívül fényérzékeny miniatűr videokamerákról, a miniatűr hang- és képrögzítő berendezésekről, vagy a mozgás- és hangfelismerő rendszerekről. Mindezek ma már a mindennapjaink részei, a titkos eszközök rendszerszintű meghatározása ellenben nem követte ezt a változást.

A (magán)lakás fogalmi jelentéséből a beszélgetések ellenőrzésekor két lényegi következmény is adódik, amelyek meglátásom szerint²³ a (magán)lakás alkalmazói értelmezését az egyes élethelyzetek függvényében az ellenkező irányba befolyásolják. Először is a büntetőeljárás alá vont személlyel szemben azonos eljárásban már nincs a nyomozó hatóságoknak titkos eszközük a magánlakáson (és a NAV-nak telephelyen) kívül folytatott beszélgetések ellenőrzésére. Ezért a nyomozó hatóság a feladatai ellátása érdekében az értelmezést megpróbálja az éppen aktuális igényeinek megfelelően tágítani, és akár olyan helyszínekre is igyekezhet engedélyt beszerezni, amiken a titkos információgyűjtés idején belső engedélyezéssel végezhetett lehallgatást. Vagyis a titkos adatgyűjtés időszakában a szolgálatok inkább kiterjesztő értelmezést alkalmaznak. Másodszor pedig a meghatározás értelmezése kijelöli az engedélyezőt, mert ha a helyszín nem minősül (magán)lakásnak, akkor a végrehajtó szervezet önállóan, saját belső eljárásrendje szerint dönt és hajtja végre a lehallgatást. Ezért a titkos felderítést végző szervezetek a (magán)lakásnak inkább a szűkebb körét keresik, hiszen ebben az esetben az eljárásukat nem kell kivinniük egy külső szervhez, nem kell kitenniük azt egy külső szerv ellenőrzésének. Vagyis a titkos információgyűjtés időszakában a szolgálatok inkább szűkítő értelmezést alkalmaznak.

Szintén – ráadásul azonos tartalommal, viszont ellentétes eredménnyel – a lehallgatások esetében is felvethető a NAV bünyügyi területének biztosított telephelyen történő lehallgatás. Ahogy már említettem, ha a telephely alap esetben nyilvános helynek minősül, akkor ott mindegyik szervezet belső engedélyes eljárás keretében elvégezheti a lehallgatást. Kivétel ez alól a NAV, hiszen az ő esetében a bíróiengedély-köteles tevékenységek között külön nevesítve van a telephelyen történtek megfigyelése, vagyis ismét ahhoz a kérdéshez jutottunk, mint az előzőkben.

²³ Sem a szolgálatok, sem pedig az engedélyező szervek nem hoznak nyilvánosságra erre vonatkozó statisztikákat, az eljárások iratai pedig minősítettek, ezért e kérdésben semmilyen statisztikai adatunk nincs.

Összegzés, javaslatok

A tanulmány első részében felvetett kérdésre, miszerint a most megvizsgált eszközök és módszerek vonatkozásában a fogalmazásbeli és tartalmi különbségek vajon a nemzetbiztonsági és rendészeti szervezetek titkos információgyűjtő tevékenységeinek módszertani különbözőségét is jelentik-e, az általam megfogalmazott válasz az, hogy alapvetően nem. A rendszer elméleti felépítéséből nem olvasható ki, hogy az eltérő módszer- és eszközmeghatározásokon és értelmezhetőségeken egyébként a szolgálatok eltérő eszközkészletet is értenének. E mellett, tekintettel arra, hogy az e tevékenységekre egyébként jogosult szervezetek a végrehajtást legnagyobb részben a Nemzetbiztonsági Szakszolgálattól veszik igénybe, valójában feltételezhető, hogy a gyakorlatban módszertani különbségekről sem beszélhetünk.

Az eszközök és módszerek differenciált megteremtésének egyrészt akkor van létjogosultsága, ha a titkos felderítés végrehajtása horizontálisan vagy vertikálisan megbontódik. Tehát ha megtörténik az ezeket alkalmazó különböző szervezeteknek az egyértelmű hatásköri elválasztása és így semmilyen átfedés nem lenne tapasztalható, vagy ha a különböző szervezetek számára a titkos módszerek közül csak egyes jól körülhatárolt, minden szervre egyedileg jellemző eszközhasználat lenne engedélyezett. Az első megoldás valószínűleg kivitelezhetetlen, tulajdoníthatóan a bűnözés és a nemzetbiztonságra vonatkozó tevékenységek nagymértékű átfedésének, míg a második megoldás egy végtelenül megosztott és feldarabolt eljárási rendszert idézne elő. Belátható, hogy e két megoldás a gyakorlatban kivitelezhetetlen.

Másrészt abban az esetben szükséges az eszközök differenciált engedélyezése, ha a különböző szervezetek a titkos tevékenységük közben a nekik meghatározott feladatok végrehajtásához tartalmában is egyedi, elhatárolható és egyértelműen körülírható eszközökre van szükségük. Jelen viszonyaink között azonban e követelmény – ahogy az egyes példákon keresztül bemutattam – nem áll fenn. Arról az egyszerű tényről sem szabad megfeledkeznünk, hogy az egyes titkos felderítő eljárásokban beszerzett adatok és információk utóbb teljesen más jellegű nyílt eljárásokban jelenhetnek meg, ahol felhasználóságuk nagyban függ a megszerzésük körülményeitől.

Mindezekből viszont egyenesen következik, hogy akár a nemzetbiztonsági célú, akár a rendészeti célú titkos információgyűjtés, akár a titkos adatszerzés keretében folytatható helyiséglehallgatások és az egyéb jelenlévők között folytatott beszélgetések lehallgatása, valamint a titkos kutatás mindenki számára megismerhető alapvető fogalmi meghatározásainak azonosaknak kell

lenniük. Ennek megfelelően viszont nem látom be a jelenlegi szervezeti körönként kialakított eszközmeghatározásoknak és szabályozásnak az indokoltságát, ez ugyanis óhatatlanul széttagolt, nehezen átlátható és sokrétű értelmezéshez vezet. Szükségesnek tartom, hogyha egyelőre még nincs is létjogosultsága egy egységes jogszabálynak, de a biztosított módszerek és eszközök, illetve a (magán)lakás meghatározásában a legcsekélyebb eltérés se legyen felfedezhető.

JAKAB ZSOLT

A modern magyar szabálysértési jog kialakulásának története, különös tekintettel a kihágásokra

A napjainkban szabálysértési jogként ismert jogterület megközelítőleg másfél évszázados jogfejlődés következménye, a XIX. századra nyúlik vissza. Ebben az időben erősödött az igény a bűncselekmények súly szerinti felosztására. A XIX. században létrejövő büntetőjogi szabályozási rendszereket két csoportba lehet osztani, egyrészt a trichotóm (büntett–vétség–kihágás), másrészt a dichotóm rendszerbe (büntett–kihágás) tartozókra.

Nehézséget okozott azonban az egyes csoportok elméleti különbségeinek a megállapítása, különös tekintettel arra, hogy a kihágások eltérő jellegű tényállásokat tartalmaztak. Voltak a büntetőjogi jellegű „kis bűncselekmények” (bagatell-bűncselekmények) és voltak az *igazgatásellenes normaszegések*. A kihágások e kettőssége alapozta meg a közigazgatási büntetőjog eszméjét, amely kihatott a jogalkotásra és a tudományra is.

A társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekmények elleni védelmet jogrendszerünkben a szabálysértési jog hivatott betölteni. A szabálysértési jogi szabályozás egyszerre kell hogy védelmet nyújtson az alapvető értékeket csekélyebb fokban veszélyeztető, valamint a jog által „még” védendőnek ítélt értékeket fenyegető magatartások ellen. E kettősség a szabálysértési jog fejlődését és a hatályos szabályozást egyaránt áthatja.

A magyar jogtörténelem alakulásában is, mint sok más európai országban, kiemelkedő szerepe volt az 1810. évi francia büntető törvénykönyvnek, a *Code pénal*nak.

Ez a törvénykönyv hozta magával azokat az általános alapelveket, amelyek mai napig is a legalapvetőbb követelményeket támasztják az igazságszolgáltatás vonatkozásában.

„A »nullum crimen sine lege« és a »nulla poena sine lege« elvét az 1810. évi büntető törvénykönyv kifejezetten úgy fogalmazta meg, hogy egy kihágás, vétség, büntett sem büntethető másként, mint olyan büntetéssel, amelyet a törvény az elkövetésük előtt megállapított.”¹

¹ Simon Attila: A szabálysértési jog története. Rendvédelmi Füzetek, 2007/1–2., 89. o.

A kihágásoknak egyéb büntetendő cselekményektől történő elkülönítését már *Montesquieu* is megkísérelte, és a kihágások sajátosságát abban látta, hogy a törvényes rendnek múltó jelentőségű megzavarásai, amelyeket a hatóság helyesen csak mint pusztá engedetlenséget róhat meg. A régi magyar jog is ismerte a kihágásokat.

A magyar szabálysértési jog előzménye az 1840. évi IX. tc., a mezei rendőrségről szóló rendelkezésére, amely a kisebb súlyú, a gazdálkodás s iparnak kívül fekvő tárgyait veszélyeztető cselekvéseket kívánta szankcionálni, arányosan a károkozás mértékéhez, megkülönböztetve a szándékosságot és gondatlanságot. A törvény a későbbi szabálysértés előfutárának tekinthető. A cselekményeket sommás eljárásban, a közigazgatási hatóságok bírálták el.

A következő előzmény a *Toldalék* című norma, amely a közfenyítés alá tartozó rendőrségi kihágásokról, s azok büntetéséről szólt. A *Toldalék az 1843-as büntetőjogi javaslatnak*, a „Deák-féle Btk.”-nak a csatolmánya volt. Megtalálható volt benne az általános és különös rész is.

A *Toldalékban* rögzítették, hogy kihágást kormányrendelet, törvény vagy szabályrendelet határozhatott meg, lehetőséget adva központi és a törvényhatóság által felügyelt helyi szintű szabályozásnak.

A kihágások elkövetőit fogsággal, pénzbüntetéssel és bírói megdorgálással marasztalhatták el. Bírói megdorgálást egyébként olyan fiatalkorúak esetében alkalmaztak, akik az első, csekélyebb fokú kihágást követték el, feltéve, ha attól jövőbeni viselkedésének, erkölcsi magatartásának javulása várható volt. A szabályozás ismerte a fogság pénzbüntetéssé való átváltoztatását. Az elsőfokú fellebbezés bírói úton történt.

Az ezt követő időszakban az osztrák büntetőjogot alkalmazta a magyar jogrendszer, a „*neo-abszolútizmus hatályon kívül helyezte a magyar törvényeket*”².

A későbbiekben ismét felvetették, hogy szükség van a magyar büntetőjog kodifikálására. 1878. május 27-én az akkori uralkodó szentesítette, majd két nap múlva kihírdették a *Csemegi Károly* államtitkár nevéhez fűződő, első magyar büntető törvénykönyvet, az 1878. évi V. törvénycikket, *A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről* szóló rendelkezést.

A Csemegi-kódex általános és különös részből állt, általános részre tartalmazta az egységes szabályokat. A bűncselekmények rendszerezésére hármas tagolást alkalmazott (büntett–vétség–kihágások).

A legtöbb külföldi törvényhozás a kihágásokat magába a Btk.-ba foglalta. Az elkészült Csemegi-kódex az 1843-as javaslattal ellentétben nem az újabb,

² Blaskó Béla: Magyar Büntetőjog. Általános rész. Tankönyv. 4., átdolgozott kiadás. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2010, 57. o.

hanem a régebbi külföldi kódexek példáját követve a kihágásokat külön kódexbe foglalta, aminek három oka lehetett:

- A kihágások rendszerint nem valóságos jogsértések, hanem a tilalmat inkább az úgynevezett „veszélynek veszélye” miatt állították fel.
- A kihágásokra nem alkalmazhatók mindenben a büntetésekre és vétségekre megállapított általános szabályok.
- Mert a kihágások kimerítően nem kodifikálhatók a gyakorlati élet folyton változó szükségletei miatt.

Mivel a Csemegi-kódex nem tartalmazta az összes jogellenes magatartást, ezért a kihágások kodifikálására megalkották az *1879. évi XL. törvénycikket a kihágásokról* (a továbbiakban: kBtk.).

A két norma 1880. szeptember 1-jén lépett hatályba és csaknem hatvan évig érvényben volt. Máig koruk kiemelkedő és modern jogforrásként tekinthetünk rájuk, hiszen e két törvény alkotta az első magyar kodifikált büntetőjogot történelmünkben, és alkotta egységesen a *trichotóm (büntett–vétség–kihágás) rendszert*.

Tíz fejezetben sorolta fel a kihágási cselekményeket, döntő többségüket továbbra is miniszteri, illetve helyhatósági rendeletek tartalmazták. Az akkor még a büntetőjog részének definiált jogsértési kategória több eltérést mutatott a büntettekhez és a vétségekhez képest:

- a) *kihágást rendelettel is lehetett statuálni* (a központi szabályozás dominanciája, egyben a szakszerűség garanciája abban mutatkozott meg, hogy a törvényhatósági [önkormányzati] rendeletben megállapított kihágás érvényességéhez a belügyminiszter jóváhagyására volt szükség);
- b) *a kihágás kísérlete nem volt büntethető*;
- c) *a vétkesség foka tekintetében a gondatlanság volt a domináns*;
- d) *a kihágás szankcionálása a pénzbüntetésre épült, az elzárás maximális tartama két hónap volt*;
- e) *csak a legsúlyosabbnak ítélt kihágások tartoztak járásbírói hatáskörbe, döntő többségüket a közigazgatási hatóságok bírálták el*.

Az 1879. évi XL. törvénycikk (magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról) értelmében „*kihágást képez azon cselekmény, melyet a törvény, miniszteri rendelet, a törvényhatóság vagy törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város, vagy rendezett tanácssal bíró város által kiadott szabályrendelet kihágásnak nyilvánít*”.

A miniszteri rendelet és a szabályrendeletek csupán valamely rendőri tilalom vagy rendelkezés megszegését minősíthették kihágásnak.

Kihágás a büntetendő cselekmények hármas felosztásában a legalsó fokozat volt, amely elvileg csak azáltal vált el a vétségtől, hogy felette a rendőri bíróság ítélkezett.

A kihágásoknak csak igen csekély része volt az, amelyet a kBtk. megállapított, mert a gyakorlati élet sokszor igényelt új rendészeti szabályokat, amelyek felállítását, tekintettel a szükséglet felmerülésének akár időleges, akár soron kívüli okára, nem lett volna célszerű a törvényhozás nehezkesebben mozgó apparátusára bízni.

A kBtk. tartalmazta a különbségeket. Alapvető különbségek voltak a hatály, a szándékosság, a gondatlanság, a büntetések és elvűlések szabályai között.

A kihágásokra vonatkozó általános szabályokat a kBtk. állapította meg, akárcsak a miniszteri és szabályrendelet területi hatályát.

A kBtk. hatálya ugyanazon területre terjedt ki, mint a magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről (1878. évi V. törvénycikk; a továbbiakban: Btk.) hatálya. A miniszteri rendelet hatálya vagy ugyanezen területre, vagy intézkedéséhez képest annak valamely részére, a törvényhatósági szabályrendelet hatálya ennek egész területére vagy egy részére, végül a város által kiadott szabályrendelet hatálya csak a kibocsátó város területére terjedt ki.

A kihágás elkövetője azonban az esetben is büntetendő volt (a területi és személyi mentességet élvezők kivételével), ha az elkövető az elkövetés helyén csak ideiglenesen tartózkodott és a kihágás rendes lakóhelyén egyébként nem volt büntetendő cselekmény.

A kBtk. a miniszteri és szabályrendelet érvényességének feltételeit is megállapította, továbbá rendelkezett a miniszteri és szabályrendelet hatályának megszűnéséről is.

Általános szabály volt, hogy a Btk. általános határozatai – ha a kBtk. ellenkezőt nem állapít meg – a kihágások eseteiben is alkalmazandók voltak. Így különösen a Btk. *Bevezető intézkedései* közül a területi és személyi hatályra vonatkozó rendelkezések, amelyek alapján a kBtk. kimondta, hogy külföldön elkövetett kihágások miatt büntetésnek nem volt helye (a kábelkihágás³ és a fegyveres erő elleni kihágások kivételével), továbbá a kBtk. elrendelte, hogy kihágás miatt kiadás nem engedélyezhető, ezt a rendelkezést az osztrák honosokra és külföldiekre is alkalmazni kellett.

³ Kábelvétségek és kihágások, a tenger alatti kábel védelme. 1888. évi XII. törvénycikk a tenger alatti kábelek védelme iránti büntető határozatok megállapítása tárgyában.

A kihágások büntetése az elzárás és a pénzbüntetés volt, ezek közül utóbbi az elzárás mellett mellékbüntetésül is szolgált. Az elzárás tartamát és végrehajtását a KBtk. állapította meg. Ha az enyhítő körülmények voltak túlsúlyban, az elzárás helyett pénzbüntetést lehetett megállapítani, ami a Btk.-ban meghatározott rendelkezéseknek felelt meg.

A pénzbüntetés maximuma a szerint, hogy a kihágást törvény, miniszteri, törvényhatósági vagy városi szabályrendelet állapította meg: hatszáz, kétszáz, száz és negyven, általános minimuma egy korona volt.

A behajthatatlan pénzbüntetés átváltoztatására a következő szabályok voltak irányadók:

- négy koronát meg nem haladó pénzbüntetés helyett tizenkét óránál hosszabb tartamú elzárás nem volt megállapítható;
- négytől húsz koronáig egy nap, ezen felül pedig minden húsz koronáig terjedő összeg helyett egy-egy napi elzárás;
- ha a pénzbüntetést mellékbüntetésként szabták ki, akkor annak átváltoztatására még az a további korlát állt fenn, hogy a fő büntetésként kiszabott elzárás tartama felemelhető volt maximum tizenöt nappal, ha törvényben; öt nappal, ha miniszteri rendeletben; két nappal, ha törvényhatósági szabályrendeletben; egy nappal, ha városi szabályrendeletben határozták meg az elkövetett kihágásnak a két büntetési nemmel való szankcionálását.

Kiszabható mellékbüntetések: a foglalkozástól való eltiltás, de csak hat hónapot meg nem haladó tartamra; az elkobzás.

Mellékbüntetésként kihágás miatt hivatalvesztés és politikai jogok felfüggesztése nem volt megállapítható, de egyes esetekben a KBtk. megállapította a viselt hivatal elvesztését.

A kihágás kísérlete általában nem volt büntethető, kivéve az erdei kihágásokat, a részességre nézve a Btk. rendelkezései voltak irányadók, azzal az elteréssel, hogy ha a kihágást olyan rendelkezés megszegésével követték el, amelynek megtartásáról a családfő, gyám, gondnok, felügyelő, háztulajdonos, iparos vagy gazda volt köteles gondoskodni, és az ő rendeletük vagy utasításuk folytán a családtag, a gyámolt, a gondnokolt, a lakó, segéd, tanonc, cseléd vagy munkás követte el a kihágást, a büntetés csakis a rendeletet vagy utasítást adó vonatkozásában volt megállapítható.

Ha azonban az alárendeltségi viszonyban álló tettes a kihágást a hatósági közegek felhívása, intése vagy figyelmeztetése ellenére követte el, akkor őt kellett megbüntetni.

Orgazdaság és bűnpártolás csak az erdei kihágások esetén volt büntethető. Míg a Btk. szerint a gondatlanságból elkövetett vétség csak akkor büntethető, ha ezt a Btk. Különös része előírja, addig a kBtk. szerint a kihágás az esetben is büntetendő, ha azt gondatlanságból követték el, kivéve ha a kihágást megállapító jogforrás csak a szándékos elkövetést rendelte büntetni.

A bűnhalmazatról a kBtk. a következők szerint rendelkezett:

- ha mindegyik kihágás csupán elzárással büntetendő, az elzárás kiszabására együtvéve egy összbüntetésben került sor, ennek maximális tartama ugyanaz volt, mint az elzárás mellett kiszabott pénzbüntetés átváltoztatásának;
- pénzbüntetés halmazata esetén az általános maximum határain belül kumulációnak volt helye. Az ezeket helyettesítő elzárás együttes tartamának maximuma negyvenöt, tizenöt, hét és három nap volt a szerint, hogy törvénybe, miniszteri rendeletbe, törvényhatósági vagy városi szabályrendeletbe ütköző kihágás volt-e;
- ha a kihágások egy része elzárással volt büntetendő, az összbüntetésként a pénzbüntetést helyettesítő elzárás együttes tartamának maximuma kilencven, huszonöt, kilenc és öt nap volt a szerint, hogy törvénybe, miniszteri rendeletbe, törvényhatósági vagy városi szabályrendeletbe ütköző kihágás volt-e.

A büntetőeljárás megindítása hat hónap, a kiszabott büntetés egy év alatt évült el. Az elévülés kezdetére, félbeszakítására és hatályára, a magánindítványra a Btk. volt az irányadó.

A kihágások elbírálása a kir. járásbíróságok; vagy a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozott a szerint, ahogyan a bűnvádi perrendtartás életbe léptetéséről szóló 1897. évi XXXIV. törvénycikk (a továbbiakban: Bp.), illetve a kihágást megállapító törvény vagy rendelet az egyik vagy másik hatóság eljárása alá helyezte.

Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy ha – a kBtk.-tól eltekintve – valamely speciális törvény az abban meghatározott kihágást nem utalta kifejezetten a közigazgatási hatóság hatáskörébe, akkor az a járásbíróság; míg ha a miniszteri rendeletben megállapított kihágást kifejezetten nem utalták a járásbíróság hatáskörébe, továbbá a törvényhatósági vagy városi szabályrendeletben megállapított kihágás mindig a közigazgatási hatóság elé tartozott.

A kihágásokat megállapító jogszabályok:

- a kBtk.-ban foglalt kihágások;
- egyéb törvényekben foglalt kihágások;
- a miniszteri rendeletekben megállapított kihágások.

A kihágási ügyekben az ítélezés négy bíróság, illetve hatóság között oszlott meg:

- a) ha valamely törvényben megállapított kihágást nyomtatvány útján követték el, akkor ebben az esetben a Bp. szerint az esküdttbíróóságok ítéleztek;
- b) a Bp. szerint a járásbíróóságok hatáskörébe utalt kihágások esetében a járásbíróóságok ítéleztek;
- c) a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó kihágások feletti eljárást a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk, az 1880. évi 38,547. számú belügyminiszteri rendeletnek az idézett törvény által hatályon kívül nem helyezett rendelkezései, és egyes kihágási csoportok tekintetében a kihágásokat megállapító törvények, illetve miniszteri rendeletek speciális intézkedései szabályozzák.

A közigazgatási hatóságok elé utalt kihágási ügyekben a rendőri büntetőbíráskodást a következő hatóságok gyakorolták:

Első fokon

- kis- és nagyközségekben a főszolgabíró, illetve a szolgabíró;
- rendezett tanácsú és törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány, illetve a helyettese, ezek akadályoztatása esetén a tanács által ezzel megbízott tisztviselő;
- Budapesten az illetékes kerületi kapitány (a törvény, rendelet vagy szabályrendelet által az államrendőrséghez utalt kihágások ügyében), egyébként a kerületi elöljáró.

Másodfokon

- kis- és nagyközségekben és rendezett tanácsú városokban az alispán;
- törvényhatósági joggal felruházott városokban a tanács;
- Budapesten a főkapitány vagy helyettese, illetve a tanács.

Harmadfokon az illető miniszter (belügyi, földművelésügyi, honvédelmi, kereskedelmi).

Az eljárás megindítása hivatalból történt. Illetékes rendszerint az elkövetési hely hatósága, ha azonban a feljelentés a vádlott lakóhelyén eljáró hatóságnál történt, akkor ez vált illetékessé, hacsak a vádlott az első hatósági intézkedéstől számított három nap alatt kifogást nem tett, aminek alapján az ügyet az elkövetési hely hatóságához tették át.

Elsőfokú hatóságok között felvetődő illetékességi összeütközés esetében a másodfokú hatóság, egyéb esetekben a belügyminiszter döntött, közigazgatási hatóságok és bíróságok közötti illetékességi összeütközésekben a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk szerint a minisztertanácsnak volt döntési joga.

A feljelentés alapján a hatóságnak az eljárás sikere érdekében kötelessége volt gondoskodni a bűnjelek beszerzéséről, tanúk kihallgatásáról, a szakértői szemléről, illetve szakvéleményről.

A vádlott előzetes letartóztatásának rendszerint nem volt helye, kivéve, ha a vádlottnak rendes lakóhelye nem volt, vagy szökést kísérelt meg. A letartóztatás ilyen esetben is csak negyvennyolc óráig tartott, csak pénzbüntetéssel büntethető kihágások esetén pedig egyáltalán nem volt rá lehetőség. A letartóztatást meg kellett szüntetni, ha megfelelő kezességet, külföldieknél pénzbeli garanciát nyújtottak.

A feljelentés alapján végzéssel tárgyalást tűztek ki, vagy a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk szerint büntetőparancsot bocsátottak ki. Ennek azonban a rendőri büntetőeljárásban csak akkor volt helye, ha a pénzbüntetést harminc koronát meg nem haladó összegben szabták ki, viszont – eltérően a járásbírói eljárásban kibocsátott büntetőparancstól – már abban az esetben is végrehajtható volt, ha a terhelt a kézbesítéstől számított tizenöt napban az ügy tárgyalását nem kérte, vagy nem fellebbezett. A járásbírói eljárásban a terhelt passzív magatartása is tárgyalás kitűzését vonta maga után.

A tárgyaláson a vádlott helyett meghatalmazott képviselője is megjelenhetett, de megtartható volt a tárgyalás akkor is, ha sem a terhelt, sem a képviselője nem jelent meg. A tárgyalás szóbeli és nyilvános, azon az eljáró hatósági személy kötelessége volt az igazság kiderítésére szolgáló minden adatot összegyűjteni.

A terhelt tagadása esetén a tanúkat és a szakértőt kihallgatták, de csak akkor kellett őket megesketni, ha a tárgyaló hatósági személy, tekintettel előadásuk jelentőségére, szükségesnek tartotta. Kölcsönös sérelmek esetén a tárgyalás befejezéséig a terhelt viszonzpanaszt emelhetett, ha ennek tárgya közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozott.

Az ítélet hozatala előtt meghallgatták a sértettet, a terheltet, esetleg ennek képviselőjét. Az ítélet, amely beismerésen vagy bizonyításon, esetleg szakértői véleményen is alapulhatott, felmentő vagy büntető volt, és kiterjedt az eljárási költségekre, valamint a száz koronát meg nem haladó, a konkrét kihá-

gásból származó kártérítési követelésre is. Ha ennek elbírálása az eljárást késleltette, polgári útra utasították.

A fellebbezést az 1901. évi XX. törvénycikk szerint a közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt összes kihágási ügyben a kihirdetés vagy kézbesítés utáni naptól számított tizenöt nap alatt kellett bejelenteni, és halasztó hatályal bírt.

A büntetést az ítélet jogerőre emelkedése után azonnal végrehajtották, de a közigazgatási hatóság az elzárásbüntetés megkezdésére egy ízben harminc napig terjedő halasztást adhatott. Az 1890. július 28-án kelt 2608. számú belügyminiszteri rendelet szerint az elsőfokú hatóság olyan ítélete ellen, amelyben négy koronát meg nem haladó pénzbüntetést szabott ki, fellebbezésnek nem volt helye, a másodfokon hozott ítélet ellen pedig csak akkor, ha az elzárást vagy húsz koronát meghaladó pénzbüntetést állapított meg.

Tárgyalási vagy fellebbezési határidő elmulasztása miatt az akadály megszűnése utáni naptól nyolc nap alatt igazolást lehetett bejelenteni, amelyet minden érdekelt részvételével tárgyaláson bíráltak el.

Az 1950-es évektől az akkori jogalkotási elveknek és jogpolitikai megfontolásoknak megfelelően speciális formában *törvényerejű rendeletben szabályoztak* bizonyos életviszonyokat, e jogforrások megalkotása a rendeleti formának megfelelően viszonylag egyszerű volt, joghatása azonban a törvényekével volt egyenrangú. A nyolcvanas évektől jellemzően már nem, a demokratikus átalakulás után pedig értelemszerűen nem alkottak törvényerejű rendeleteket, de elenyészően kis számban még mindig hatályban vannak.

A második világháború után jelentős változások történtek a magyar jogfejlődésben. A büntető törvénykönyv Általános részéről szóló 1950. évi II. törvény a bűncselekmények súly szerinti megosztásának szűkítésével dichotomikus rendszert hozott létre, továbbá a kihágásokra a büntettekre vonatkozó rendelkezéseket rendelte alkalmazni, ha a törvény másképp nem rendelkezett. A kihágás büntetései az elzárás, a pénzbírság, az elkobzás, a foglalkozástól eltiltás és a kiutasítás. Fő büntetésként az elzárást alkalmazták, az összes többi mellékbüntetésként funkcionált.

A Btá. szerint: „*Kihágás az a társadalomra veszélyes tevékenység vagy mulasztás, amelyet jogszabály, rendőrségi rendelkezés vagy a törvénnyel, az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletével, vagy a minisztertanács rendeletével erre felhatalmazott hatóság kihágássá nyilvánít.*”⁴

⁴ 1950. évi II. törvény a büntetőtörvénykönyv általános részéről 72. §. Kihirdetve: 1950. május 18.

„A törvény a bűncselekményeket súlyuk szerint csoportosította. A kihágásokra is a büntetésekre vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni. Különbséget a kihágások miatt kiszabható jogkövetkezmények, szankciók között lehetett tenni. Kihágás miatt kiszabható volt: az elzárás, a pénzbírság, az elközbás, a foglalkozástól eltiltás és a kiutasítás vagy főbüntetésként az elzárást alkalmazták, az összes többi büntetés mellékbüntetésként funkcionált.”⁵

A törvény „egybemosta tehát a felelősségrevonásra irányuló eljárás alapfunkcióit: ugyanannál a szervnél helyezte el a nyomozói-vádloi feladatokat, ahol magát a döntéshozatalt, az ítélezést, anélkül, hogy a döntés bírói felülvizsgálatáról gondoskodott volna”⁶. Ez azt jelentette, hogy „ugyanazon szerv látta el a nyomozati cselekményeket, a váddal kapcsolatos feladatokat és a döntéshozatalt is, mindezt bírósági felügyelet nélkül. Az utóbb említett probléma később jogállami kifogás célpontjává vált.”⁷

Szankciórendszerét tekintve a törvény a pénzbírság alkalmazását rendelte el általános büntetésként, minimális szabálysértés esetében azonban lehetővé tette az elzárást is.

A törvény legnagyobb hibája az volt, hogy nem adott bírói utat, igazodott a korábbi rendőri és törvényhatósági bíraskodás hagyományaihoz, egybemosta tehát a felelősségrevonásra irányuló eljárás alapfunkcióit: ugyanannál a szervnél helyezte el a nyomozói-vádloi feladatokat, mint ahol magát a döntéshozatalt, az „ítélkezést” anélkül, hogy a döntés bírói felülvizsgálatáról gondoskodott volna. Nem a büntetőjogtól való külön tartás volt a baj, hanem hogy az ügy nem juthatott túl a közigazgatáson.

A kódex három évtizedes működése idején jó néhány problémát nem tudott feloldani.

Az 1971. évi 28. tvr. emelte vissza a vétséget, s ezzel egy kvázi trichotóm rendszer jött létre: büntett és vétség a büntetőjogban, és elkövetetlen, de szoros kapcsolatban az előbbiekkal: a szabálysértés.

Az újraszabályozást több tényező is elősegítette, ugyanis a rendszerváltozás után csatlakoztunk az Európa Tanácshoz, valamint ratifikáltuk az Emberi jogok európai egyezményét. E nemzetközi kötelezettségvállalás és a 63/1997. AB határozat világosan érthetővé tette, hogy a jogalkotónak olyan szabálysértési törvényt kell létrehoznia, amely lehetővé teszi az elkövetők tisztességes eljárásához való jogát, egyebek között joga lehessen ahhoz, hogy

⁵ Simon Attila: i. m. 93. o.

⁶ Kántás Péter: Szabálysértési jog. Általános rész. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2004, 9. o.

⁷ A szabálysértési törvény átfogó felülvizsgálatának koncepciója. Belügyminisztérium, Budapest, 2011. július 12.

a rá vonatkozó ügyben bírósághoz forduljon, és az döntsön a vádról, illetve a szankcióról. A kodifikáció másik fő eleme volt, hogy elzárást közigazgatási szerv ne mondhasson ki, ezt csak bíróság tehesse.

Ennek következtében 1999-ben megszületett a *szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény*.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) kodifikációs előkészítése a nyolcvanas évek közepén kezdődött az Igazságügyi Minisztériumban, majd a második kodifikációs bizottság 1993-as megalakulásával folytatódott, amely a Belügyminisztérium égisze alatt tevékenykedett, munkája az Sztv. tervezetének megalkotásáig tartott.

Az Sztv. végleges tervezetének elvi és jogi sarokpontjait az Európa Tanácshoz való csatlakozásunk, az Emberi jogok európai egyezményének ratifikálása, a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, az 1078/1996. (VII. 19.) kormányhatározat, valamint az a döntés jelölte ki, amely szerint az új szabályozási modell a német jogrendszer szerinti mintát követi majd, azaz a szabálysértés elkülönül a büntetőjogtól, elbírálása a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozik, a bírói jogorvoslat lehetővé tételével.

A *szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény* 2000. március 1-jén lépett hatályba, felváltva a harminc évig hatályos 1968. évi I. törvényt.

Az Sztv. már a megalkotása előtt is három-négy esetben, hatálybalépése után – az új szabálysértési törvény 2012. április 15-i hatálybalépéséig – harmincnégy módosításon esett át. A törvénymódosítások célja a jelentkező anomáliák megszüntetése. A természetes joganyag túlszabályozáshoz vezetett, ennek a következménye a szabálysértési eljárások lassúsága, bonyolultsága, az elkövető számára az időhúzás lehetősége.

A gyakorlatban felvetődő jogalkalmazási kérdéseket a jogalkotó nem a törvény módosításával oldotta meg, hanem új törvényt alkotott: a *szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt*.

A 2012. évi II. törvény megalkotásának körülményei, okai, szükségessége

Amikor törvényt alkot a jogalkotó, az egyetemes megoldás az élet valamely, addig írásban nem szabályozott területére. Mivel csak alkothat jogot, ezért övé a felelősség, hogy az állandó változások tekintetében rugalmas legyen, az új területet szabályozza, a változó, illetve rosszul szabályozott területeken

módosítson, hatályon kívül helyezzen. A szabálysértés területe az élet igen széles részét átfogja, ezért a jogalkotó hatalmas terhet vesz a vállára annak megfelelő szabályozásával. A mindenkori jogalkotás problémája a nehézkes, bonyolult alkalmazkodás a modern társadalom vívmányaihoz.

Magyarországra általában a túlszabályozás a jellemző: arányát tekintve igen sok a joganyag. Az átlagembertől távol áll a joganyagok megismerése, nyomon követése, így aztán a jogalkalmazó kezében összpontosul azok értelmezése, használata, esetleg felvilágosítás adása. Az átlagembernek elég anynyi a törvényből, amennyire éppen szüksége van, de ez megbonthatja az egyensúlyt az emberek jogkövető magatartása és a követendő jog között, emlékeztetve arra a fontos jogdogmatikai tételre, hogy a jog nem ismerése nem mentesít a felelősség alól.

Amikor a régi Sztv.-ről beszélünk, nem mondhattuk azt, hogy van egyetlen jogszabály, illetve a 218/1999. kormányrendelettel együtt egy kódex, amely azokat a jogellenes cselekményeket rendelné büntetni, amelyek nem érik el a bűncselekmények társadalomra veszélyességét, hanem több joganyagot is hozzá kellett csatolni. Ennek a területnek éppen ezért is számtalan problémával kellett szembenéznie, és hatalmas fejlődésen ment keresztül, amíg elérte a jelenlegi formáját.

A régi Sztv. büntetései és intézkedései európai viszonylatban „gyengének”, kellő visszatartó erővel nem jellemezhetőnek mondhatók, azok bonyolult végrehajtása szintén az elkövetőnek kedvezett.

Mindez kártékonyan hat az állampolgárok jogkövető hajlandóságára, a problémás szabályozás nem jelent kellő visszatartó erőt.

A gondok orvoslását nem egy újabb módosításban látta a jogalkotó, hanem a régi értékeket megtartva, azok hibáiból tanulva, a társadalom mai fejlettségének megfelelő törvényben kívánta megoldani.

Az új szabálysértési törvény célja

„Az új szabálysértési törvény megalkotásának célja egy olyan új szabálysértési eljárási rendszer kialakítása, amely hatékony és gyors eljárási lehetőségeket biztosít az egyes szabálysértési hatóságok számára. A hatékony és gyors eljárás mellett a törvény célja egy költséghatékony eljárás felépítése, amelyben a szabálysértés elkövetőjének már nem fűződik érdeke az eljárási cselekmények indokolatlan elhúzásához.”⁸

⁸ 2012. évi II. törvény. Kommentár. HVG-ORAC, Budapest, 2012

„Cél a cselekmények elbírálásával kapcsolatban, hogy a szabálysértési eljárások megfeleljenek a hatékony, gyors ügyintézés kritériumának.”⁹

A Kommentárban megfogalmazott célon kívül jogalkotói szándék volt az is, hogy az anyagi és eljárásjogi anyagok továbbra is egy törvényben foglaljanak helyet. Az új törvény, immár eleget téve az említett szándéknak, tartalmazza az anyagi és eljárásjogi szabályokat, az egyes szabálysértési tényállásokat, valamint a végrehajtásra és a nyilvántartásra vonatkozó új szabályokat. Ezáltal, ha módosításra, illetve kiegészítésre kerülne sor, azt a korábbiaknál lényegesen egyszerűbben tehetné meg a jogalkotó.

A legfőbb társadalmi cél mindemellett a kellő visszatartó erő elérése. A régi törvény szabályainak megváltoztatása, illetve az új jogi intézmények bevezetése mind e célt kívánja kielégíteni. A visszatartó erőt nem az állam büntető fölényekedésének fitogtatásával kívánják elérni, hanem a szabályok egyszerűsítésével segítik az állampolgárokat a jogkövető magatartáshoz.

IRODALOM

Kántás Péter: Szabálysértési jog. Általános rész. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2004

Bisztricki László – Kántás Péter: A szabálysértési törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012

Blaskó Béla: Magyar Büntetőjog. Általános rész. Tankönyv. 4., átdolgozott kiadás. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2010

Erdődy Gyula: A szabálysértési jog Németországban és Magyarországon. Pécs, 2010 [PhD Tanulmányok 9.]

Márkus Dezső: Magyar jogi lexikon. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1898

⁹ A szabálysértési törvény átfogó felülvizsgálatának koncepciója... i. m.

DICZIG ISTVÁN

A kriminológiai okkutatás és megelőzés múltja, jelene és jövője

Egy kutatás részeredménye

Ez az írás rendhagyó, nem követi a tudományos kutatások kialakult rendjét, nem idéz más szerzőktől, sőt a szerző korábbi önmagától sem. Tulajdonképpen egy szűrő, amelyen az elmúlt ötven év saját kutatási tevékenységem múltja, jelene és „eredménye” szűrődik át a mai tudásom tükrében. Kerestem, de nem találtam meg a „végső igazságot”. A részigazságok sem alkotnak olyan zárt rendszert, amely nem vet fel új kérdéseket. Az a kérdés, hogy miként alakult ki és formálódott évezredekken keresztül az az emberi magatartás, amely az őshordát arra ösztönözte, hogy adott tagját kiközösítse, ami egyenlő volt a halállal, milyen tudat vagy meggyőződés ösztönözte és váltotta ki a vallás kialakulásával a máglyahalálra ítéletet, az állam megjelenésével pedig a büntetőjogi büntetést – máig feltáratlan. Ma sem tudjuk, hogy a társadalom normáitól eltérő viselkedés miért csak egyes emberek magatartásában, tevékenységében jelenik meg annak ellenére, hogy életkörülményeik – legyenek gazdagok vagy szegények – a többségével azonosak. A téma pszichológiai és szociológiai megközelítése sem hozott áttörést, mert nem ad választ arra, miért éppen az adott személynél alakult ki az a gondolat, amely a társadalom védelmét szolgáló normák megsértéséhez vezetett. A bűncselekmény elkövetését lehetővé tevő feltételek feltárása (és megszüntetése) fontos, de tény, hogy ezeket a feltételeket az emberek nagy csoportjából csak az adott személyek használják ki vagy teremtik meg, holott az másoknak is rendelkezésére állt. Nem kapunk választ a kérdés lényegére, hogy miért (?), hiszen a hozzáférők számára ugyanazok a lehetőségek éppen úgy kihasználhatók voltak. Kutatómunkám során mindig több új kérdés merült fel, mint amelyet megkíséreltem megoldani. Az elért részeredmények azonban fontosak a tanulságok levonása szempontjából, de főként azért, mert az új kérdések felvetődésével ösztönzést adtak és új irányt szabtak a kutatásnak. A mai gyors változások követése önmagában is nagy próbatétel a tudmánynak. A korábbi „eredményeknek” pedig mindinkább csak tudománytörténeti szerepük marad.

A kriminológia nagy mulasztása, hogy kutatásai folyamán megállt a bűnözés okainál, és nem kereste az okok okait, a bűnözés gyökereit. Megállt

azoknál a tényezőknél, amelyek a bűncselekményt közvetlenül kiváltották vagy elősegítették. A gyökerek, amelyek az egyénben, a társadalom életében és gazdaságában rejtőznek, feltárás nélkül maradtak. Bebizonyosodott, hogy a közvetlen kiváltó okok feltárása utáni intézkedések csak felületi kezelésnek bizonyultak. A felderített visszaesők száma nem csökkent, az új „belépők” száma stagnált vagy növekedett. Az államhatalom az új elkövetésekre főként a büntető jogszabályok számának növelésével vagy szigorításával kereste a megoldást, a megelőzésre pedig új szervek létrehozásával vagy megerősítésével, illetve időnként a lehetővé tevő körülmények csökkentésével válaszolt. Ez pedig olyan, mint a kört alkotó, egy pontból kiinduló önmagába visszatérő körív. Ez a „játék” azonban a társadalomnak milliárdjaiba kerül. Azok a magyarázatok, hogy mi az oka annak, hogy a bűnügyi statisztika hol növekedést, hol pedig csökkentést regisztrál, csupán föltételezésen alapulnak. Ezt erősíti a latens bűnözés léte és méretére vonatkozó kutatások eredménytelensége. Az a kérdés pedig megválaszolatlan, hogy mennyiből derítették fel azt a mennyiséget, amelyet a nyomozó hatóságok kimutatnak. A politika pedig kifogyhatatlan az ötletekből és magyarázatokból, a tudomány pedig hallgat. Új utakra és megközelítésekre van szükség.

Kutatásaim az utóbbi évtizedben két irányban indultak el. Egyik a társadalmi és gazdasági viszonyokban rejlő kriminalitást kiváltó tényezők eddigieknél mélyebb feltárása, a másik az emberi tudatra közvetlenül ható, azt befolyásoló tényezők vizsgálata volt. Az előbbibe tartozott a társadalomban és gazdaságban rejlő bűnözési okok okainak – a bűnözés gyökereinek – vizsgálata, amely részeredményt hozott azzal, hogy sikerült kimutatni azok emberekre ható befolyását. Arra azonban a kriminológiai ismeretem nem volt elegendő, hogy az emberi tudatban kialakuló folyamat lényegét feltárjam. Erre a vonatkozó szakirodalomban sem találtam választ. A pszichológia tudományának előbb-utóbb választ kell adnia arra a kérdésre, hogy milyen folyamatok játszódnak le az emberi tudatban (a motívumok harcában), amikor a személy a különböző lehetőségek közül miért a büntetendőt, a kockázatosat választja. Befolyásolható-e és hogyan az emberi magatartás akkor, amikor még nem késő.

Mindkét esetben szembetaláltam magam azzal, mi az oka annak, hogy ugyanazok a körülmények és hatások miért csak az adott személyekben – a társadalom elenyésző kisebbségében – váltottak ki bűncselekmény elkövetésére irányuló szándékot, a többség esetében pedig nem. A már kialakult veszélyhelyzet vizsgálata adott némi támpontot, de ott is felvetődött, hogy a visszaesők között is az egyik személynél igen, a másiknál nem lett következménye a veszélyhelyzet meglétének.

Új utakat kerestem. A hivatásom, amely több évtizedes bűnüldözési és büntető ügyvédi tevékenységben fejeződik ki, lehetővé tette az elkövetők számai életútjának vizsgálatát. Ennek révén jutottam arra a következtetésre, hogy az életútban lennie kell egy hosszabb vagy rövidebb időszaknak – amelyet töréspontnak neveztem el –, amikor a személy letér a társadalom normáinak követésének útjáról. Kerestem azokat a látható jeleket, amelyek a szándék kialakulására utalnak. Azokat a jeleket rögzítettem, amelyeket a töréspontok részének tekintettem. A jelek kutatása azonban nem volt egyszerű. Az első tíz-húsz esetben az eltérő életutak miatt kevés volt az azonos töréspont. Később azonban, részben a módosítás hatására, továbbá a vizsgált esetek számának növelésével, kialakult egy azonosítható rendszer, amely a bűnös szándék felismerhető jeleire utalt. Ez azonban újabb problémát vetett fel. A kutatás szinte laboratóriumi körülmények között történt. Rendelkezésre állt a személy, akire rá lehetett kérdezni, a vonatkozó ügy tényállását az iratok, majd az ítéletek rögzítették. A bűnözési szándékra utaló jelek tömegjelenség szintjén történő feltárása jelentős előrelépés volt, tudományos értéke vitathatatlan, de továbbra is ismeretlenül maradt a bűncselekmény csírájának, gyökerének létrejötte. Meg kellett elégednem azzal, hogy sikerült a közvetlen ok okának tömegjelenség szintjén történő feltárása, amely továbblépés volt a korábbi eredményekhez képest. Eljutottam azokig a tényezőkhöz, amelyek az ember tudatát befolyásolják, aminek a következő lépése maga a közvetlen ok létrejötte. Ez az a szakasz, amikor az emberi tudat még formálható és a szándék megszakítható. A megelőzésnek ebben a szakaszban kell belépnie, mert az ok kialakulása után már késő, a végrehajtás következik!

Felvetődött azonban a kérdés, hogy felismerhetők-e (a büntetőügy iratai nélkül) az életben is azok a jelek, amelyek az adott személy esetében már töréspontot (szándékot) jeleznek. A kutatás eredménye azt mutatta, hogy igen. A bírósági ítéletek százainak indokolásában is szerepel, hogy „bár látható jelei voltak a cselekmény bekövetkeztének, de azt a szülők (hatóságok) figyelmen kívül hagyták”. További kérdésként vetődött fel, hogy vannak-e olyan személyek, akik képesek ezeket a jelzéseket idejében felismerni, és a személy (főként a gyermek- vagy fiatalkorú) életútját más irányba terelni. E nélkül a jelzések – mint a gyakorlat mutatja – csupán jelzések maradnak. A kérdésre a válasz az, hogy nincsenek, vagy nagyon kevesen vannak. Ebből következik, ha eredményt akarunk elérni, olyan rendszert kell kialakítani, és százakat, ezreket kiképezni, akik képesek a szándék külső jeleinek felismerésére; ez után pedig a szándék kialakulásának folyamatában segítően belépni.

A jelenlegi bűnmegelőzési gyakorlat azért hatástalan, mert hiányzik az észlelő és reagáló rendszer.

Ma a bűnmegelőzésért szervezetek sokasága felelős, de ez a felelősség csak általánosságban, „papíron” létezik. A tevékenység eredménye mérhetetlen. Egyetlen előnye, hogy az államnak látszólag kevésbe kerül, hiszen a következményeket, a nyomozás és a büntetés-végrehajtás következtében felmerülő költségeket később fizeti meg a társadalom.

Az új rendszer felépítését az általános és a középiskolában kell elkezdni. Az „iskolarendőrség” helyett egyetemen és főiskolán képzett kriminálpszichológus tanárookra van szükség, akik képesek a korai korban megjelenő törésvonalak felismerésére, és a folyamat megállítására. Olyanokra, akik vezetik az erkölcstanórákat, tartják a kapcsolatot az osztályfőnökökkel, a tanulókkal, a szülőkkel, akiknek a feladatkörébe tartozik a „problémás esetek” kezelése. Itt azonban nem szabad megállni. Tovább kell lépni a felsőoktatás irányába.

A jogtudományi egyetemeken kívül, ahol kötelező tantárgy, valamennyi felsőfokú intézményben is kötelező vizsgatantárgyként kell bevezetni a kriminológia oktatását. Az egyetemet, főiskolát végzett hallgatók előbb-utóbb vezetők lesznek, szerencsés lenne, ha nem az életben találkoznának először a bűncselekmények különböző fajtáival. Ha ezek a kriminológiát is ismerő vezetők képesek felismerni az általuk vezetett gazdasági szervnél vagy intézménynél azokat a jeleket (töréspontokat), amelyek bűncselekmény gyanúját keltik, idejében tehetnek lépéseket azok megszakítására, vagy a hatóságok figyelmének felkeltésére. Az sem elhanyagolható szempont, ha a bűncselekmény büntetőjogi következményei már az életnek ebben a szakaszában rögződnek a hallgatók tudatában.

Összegzés

A felismerő és reagáló rendszer létrehozásának mikéntje az oktatási rendszerbe belépés előtti és az utána következő időszakra vonatkozóan nem lehet tárgya e tanulmánynak. Ahhoz az egész államigazgatási és szociális rendszer ismeretére van szükség. Ehhez megvannak a kiváló szakemberek a Belügyminisztérium szerveinél. Az állami és gazdasági szerveknél is szükség van az észlelő, reagáló rendszerre. Ma gyakori az az eset, amikor a bűnös szándékra utaló jeleket már a „laikus” is észleli, de a reagáló rendszer nem működik. Politikai döntésre, kormányhatározatra van szükség ahhoz, hogy a

megelőzés új formái a meglévő és működő állami szervek rendszerébe beépüljenek, esetleg új szervek létrehozásával egészüljenek ki.

Jelen tanulmány keretei azt sem teszik lehetővé, hogy az ügynevezett töréspontok felismerhető jegyeivel foglalkozzam. Ezek publikálása részben már megtörtént, de részletes leírásuk meghaladja egy publikáció terjedelmét.

Végül meg kell említeni a felismerő és reagáló rendszer anyagi és társadalmi előnyeit. A rendszer alkalmas arra, hogy a gyermekek, fiatalkorúak és felnőttek ezrei kerüljék el a költséges hatósági, később a büntetőeljárást, végül a börtönt. A magyar társadalomnak pedig nagy szüksége van a közmorál javítására.

BÖRÖCZ MIKLÓS – VÁRALJAI TÍMEA

Az Európai Unió EUPOL missziója

Az Európai Unió Tanácsa 2007. június 15-én hozta létre az EU afganisztáni rendfenntartó misszióját (*European Union Police Mission in Afghanistan*). A telepítés jogi háttérét a 2007/369/KKBP együttes fellépés (2007. május 30.) adta meg. A tanács az EUPOL fő feladataként határozta meg, hogy előmozdítsa Afganisztán teljes körű és aktív szerepvállalását a nemzetközi közösségben, valamint hogy elősegítse az ország terrorizmus általi fenyegetéstől, a szélsőségektől és a szervezett bűnözéstől mentes jövőjének megvalósítását. Az EUPOL az unió igen fontos állomása a közös kül- és biztonságpolitikában, mivel ezzel bizonyította elszántságát a terrorizmus és a szélsőségek elleni küzdelem terén. A tálibok és az általuk támogatott terrorszervezetek jelentős biztonsági kockázatot jelentenek mind az Amerikai Egyesült Államokra¹, mind pedig az európai országokra², ezért szükségessé vált a katonai beavatkozás mellett a rendőri és titkosszolgálati jelenlét megszervezése is. Ezzel az intervencióval a szövetséges államok anyaországi biztonsága is jelentősen növekedhet, mivel Afganisztán nemcsak terrort importál, hanem a világ ópiumtermesztésének nagyhatalma, e terméknek fő célállomása Európa és az Amerikai Egyesült Államok. Az aktív beavatkozás mellett érdemi lépések történtek a terrorfinanszírozás visszaszorítására is, ez kezdte ellehetesíteni az illegális szervezetek működését. A stabilitást azonban a szövetséges erők egyedül nem képesek kivívni, ezért érdekeltek egy olyan multikulturális rendőrség felállításában, amely a jogszabályok és az emberi jogok tiszteletben tartásával képes megteremteni egy jogállamot jellemző közbiztonságot. Azért is tartjuk fontosnak a misszió bemutatását, mivel a rendfenntartók háborús környezetben végzik feladataikat, és nem ritka, hogy támadások célpontjaivá, olykor áldozataivá válnak. Az EU által működtetett missziók közül az EUPOL az egyik legveszélyesebb, ezért az abban elkövetett legkisebb hibák is könyörtelenül visszaüthetnek. Kutatási területünk vonatkozásában biztonságpolitikai szempontból relevanciája a rendőri komponensnek van, ezért a tanulmány főként ennek a területnek a bemutatására korlátozódik.

¹ Például a World Trade Centert érő 2001. szeptember 11-i terrortámadás.

² A 2004. március 11-i madridi, illetve a 2005. július 7-i londoni terrortámadások.

Az afganisztáni konfliktus történelmi háttere³

Tekintettel arra, hogy a tanulmány fő irányvonala egy biztonsági helyzetkép vázolása, ezért eltekintünk az ország teljes történetének ismertetésétől.

A modern Afganisztán megszületése 1738-ra tehető, amikor is *Nádír* sah hadseregével elfoglalta Kandahár körzetét és több jelentősebb várost. Nádír sahot⁴ 1747-ben megölték. Ekkor a sah egykori katonai parancsnoka, *Ahmed Sah Abdali* összehívta az afgán törzsfőnökök tanácsát, amely elismerte királynak.

1751-ben Ahmed Sah hadseregével meghódította a mai Afganisztánt, Pakisztánt, Irán egy részét, sőt egészen Delhiig is elért. Ahmed Sah 1772-es lemondása után fia, *Timur Sah* vette át a hatalmat, aki a fővárost Kandahárból Kabulba tette át.

A XIX. század angol–afgán háborúiban Afganisztán elvesztette területének nagyobb részét, az autonómiáját, és brit fennhatóság alá került. 1919-ben *Amanullah* kán lépett trónra, és sikerült visszaszereznie Afganisztán teljes függetlenségét. A brit megszállás alatt az afgánok által lakott területet megosztották a Durand-vonal⁵ mentén, amely később a brit Afganisztán államhatára lett.

Afganisztán legnyugodtabb időszaka 1933 és 1973 között *Zahir* sah király uralma alatt volt.

1978-ban a kommunista Afgán Demokratikus Néppárt által vezetett népfelkelés tört ki, és az uralkodót és családját kivégezték.

A Szovjetunió ekkor katonai segítséget nyújtott a frissen alakult kommunista hatalomnak. A szovjet csapatok 1978. december 27-én léptek az országba, és egészen 1989-ig harcoltak, de az irányítást soha nem sikerült teljesen megszerezniük a gerillaharcot folytató törzsek és a mudzsahid⁶ felkelők fölött. Végül az elszenvedett veszteségek és a nagy nemzetközi nyomás hatására a Szovjetunió 1989-ben kivonult. A szovjet katonai beavatkozás következtében mintegy ötmillió afgán menekült külföldre; megközelítőleg másfél millióan veszítették életüket.

³ Balogh András: Ázsia a hosszú 19. században. Afganisztán. In: Vadász Sándor (szerk.): 19. századi egyetemes történelem. Korona Kiadó, Budapest, 2005, 711–712. o.

⁴ Feltehetően az unokaöccse, Ali Kuli utasítására.

⁵ Az Afganisztán és Pakisztán közötti, nagyjából 2640 km hosszú határszakasz.

⁶ „Isten harcosai”, azok a muszlimok, akik részt vesznek a dzsihádban, a muzulmán földek fegyveres megvédésében.

A hidegháborús időszak másik superhatalma, az Amerikai Egyesült Államok sem maradt ki az események befolyásolásából. Carter elnök jóváhagyásával a CIA a pakisztáni titkosszolgálat (*Inter-Services Intelligence; ISI*) felhasználásával katonai felszerelést adott és kiképzést tartott a mudzsahid felkelőknek.

A szovjet kivonulás után Moszkva 1992-ig folytatta *Nadzsiullah* elnök támogatását. A szovjet támogatás megszűntével az ország hadurai között felerősödtek a harcok. Ez idő tájt emelkedett ki a vallási-politikai nézeteken alapuló Talibán mozgalom. A táliboknak 1996-ban sikerült elfoglalniuk Kabult, majd 2000 végére az ország területének kilencvenöt százalékát. Az Északi Szövetség nevű ellenzéki csoport, csak Badahsán tartományt tudta megtartani. A Talibán az iszlám jog szerint uralkodott. Ennek alapján súlyosan korlátozták a lakosság szabadságát és az emberi jogokat. A nőket eltiltották a pénzkeresettől, a lányokat kitiltották az iskolákból és az egyetemekről. Az ellenszegülőket azonnal megbüntették. A kommunistákat szisztematikusan felkutatták, és kézfejük, karjukat levágták. 2000-ben a máktermesztést is betiltották, de később szemet hunytak felette, ugyanis a bevételeik jelentős része az ópiumeladásokból származott.

A 2001. szeptember 11-i terrortámadás után az Amerikai Egyesült Államok hadjáratot indított az al-Kaida terrorszervezet és vezetője, *Oszama bin Laden* ellen. A szervezetnek ekkor jelentős bázisa volt Afganisztánban. A bin Laden alapította terrorszervezet célja egy világkalifátus megteremtése volt, amelyben egyesítik az összes muszlimot. Bin Laden a tálibok egykori vezetője, *Omár molla* kérésére költözött Afganisztánba 1996-ban. Az amerikaiak felvették a kapcsolatot a volt mudzsahidekkel is, valamint a tálibokkal szemben az afgán átmeneti hatóság élére segítették hatalomra jutni *Hamid Karzai* elnököt, akit az afgán törzsek is elfogadtak. Időközben a NATO 2003-ban átvette a nemzetközi katonai kontingens, a Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő (*International Security Assistance Force*, a továbbiakban: ISAF) főparancsnokságát.

2004-ben új alkotmányt fogadtak el, és még ebben az évben megválasztották Hamid Karzait az Afganisztáni Iszlám Köztársaság elnökének.⁷ A képviselő-választásokat 2005-ben tartották, ez után, hosszú kihagyást követően, összeült az afgán törvényhozás.

⁷ Hamid Karzait 2009-ben újraválasztották.

Afganisztán államszervezete, közigazgatása⁸

A nyugati típusú államszervezetet a 2004 januárjában ratifikált alkotmány teremtetette meg, elválasztva a törvényhozói, a végrehajtói és az igazságszolgáltatói hatalmat. A törvényhozás a kétkamarás Nemzetgyűlés kezében van, amely a Bölcsők Házából (*Meshrano Jirga*) (102 képviselői mandátum), a tulajdonképpeni felsőházból, valamint a Polgárok Házából (*Wolesi Jirga*) (maximum 250 képviselői mandátum), más néven az alsóházból áll. A legutóbbi képviselő-választás 2010. szeptember 18-án⁹ volt, ezen a pastuk 96, a hazarák 61, a tádzsikok 53 mandátumot szereztek, a többi parlamenti hely a fennmaradó népcsoportok között oszlott meg.

Az állam- és kormányfői tisztséget ötvözi az elnöki poszt, amelyet 2014. szeptember 29. óta *Asraf Gáni* tölti be. Az első alelnök jelenleg *Abdel Rasid Dosztum*, a miniszterelnök pedig *Abdullah Abdullah*. Az elnököt, az alelnököt és a miniszterelnököt közvetlenül választják öt évre, a legutóbbi elnökválasztás első fordulója 2014. április 5-én, második fordulója 2014. június 14-én volt.¹⁰ A kormány huszonöt miniszterből áll, őket az elnök jelölésére a Nemzetgyűlés választja meg.

A jogrendszer a polgári jog, a szokásjog és az iszlám jog keveréke. A legfőbb bírói hatalom a legfelsőbb bíróság (*Stera Mahkama*), ezen kívül felsőbb és helyi bíróságok is működnek. Az ország igazságügyi rendszerének része továbbá az igazságügyi minisztérium, valamint a bonni egyezményrel létrehozott afgán független emberi jogi bizottsága (*Afghan Independent Human Rights Commission*), amely a háborús bűnök és az emberi jogok megsértésének nyomozásával foglalkozik.

A helyzet a Pakisztánnal határos déli tartományokban, főként Nímruzban, Helmandban, Uruzgánban és Kandahárban a legsúlyosabb, ugyanis itt a legerősebb a tálibok befolyása, a központi kormányzat szinte el sem ér ide. Emiatt ezekben a tartományokban a legaktívabbak a terroristák, itt vannak a leghevesebb harcok és a legtöbb áldozat. Afganisztán harmincnégy tartományra tagolódik, ezek nem tartoznak az ISAF fennhatósága alá. Az ISAF más felosztás szerint működik, több nemzetközi katonai parancsnokság irányítása alatt áll.¹¹

⁸ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>

⁹ Nem összekeverendő az elnökválasztással!

¹⁰ <http://hu.euronews.com/tag/afgan-politika/>

¹¹ Fővárosi régióparancsnokság (Kabul), Déli régióparancsnokság (Kandahár), Délnyugati régióparancsnokság (Laskar), Nyugati régióparancsnokság (Herát), Északi régióparancsnokság (Mazari-Sarif), Keleti régióparancsnokság (Bagrák).

Az ISAF létrehozásának az volt a célja, hogy megvédje az afgán népet, felépítse az afgán fegyveres erőket, amelyek már képesek lesznek önmaguktól fenntartani a biztonságot, fellépni a lázadók ellen, és megerősíteni a központi kormányzatot. A szervezet 2003 óta közvetlen NATO-irányítás alatt működik.

Az ISAF jelenleg negyvennyolc nemzet katonáiból, mintegy tizenhárom-szer fővel, öt parancsnokság alatt vesz részt feladatai ellátásában.¹² A csapatok a jelenlegi információk szerint 2014 végéig maradnak az országban, a csapatkivonások már 2013-ban megkezdődtek.

Afganisztáni helyzetkép

Afganisztánban számtalan nemzetközi, katonai, állami és nem kormányzati szervezet (*Non-Governmental Organization; NGO*) folytat képzést, nyújt segítséget. Megpróbálnak közreműködni egy demokratikus állam kiépítésében. Az országba érkező külföldiekben joggal merül fel a kérdés, hogy igazából mi a különböző missziók célja, és hogyan lehet bárki is biztos abban, hogy a demokratikus államforma az, ami mindenkinek a legmegfelelőbb. Miért akar a Nyugat mindenáron demokráciát építeni egy muzulmán államban, ahol az élet megrekedt középkori szinten?

Afganisztánban a nők nem vezethetnek, sok helyen a lányok még iskolába sem járhatnak, illetve az iskolák – főleg a lányiskolák – elleni támadások sem ritkák, a korrupció pedig természetes része a hétköznapi életnek. Életképes elképzelés-e az, hogy az európai vagy amerikai minta működhet Afganisztánban?

A kultúrák közötti különbséget tovább mélyíti a nagyjából hétmagyarországnyi ország földrajzi tagoltsága. Eleve nagy különbségek tapasztalhatók az ország északi, déli, keleti és nyugati részei között, ezt tovább mélyítik a városok és a távoli vidékek közötti különbségek. Ennek következtében vannak olyan elszigetelt települések, amelyeken szinte a teljes lakosság analfabéta, sok helyen nincs elektromos áram, vagy ivóvíz.

Az elmaradottság mértékét jól szemlélteti, hogy például Badahsán tartomány az év három hónapjában – miután megkezdődik az esőzés – megközelíthetetlen. A 2009-es parlamenti választások során egyes helyekre csupán számárháton volt lehetséges eljuttatni a szavazólapokat.

¹² <http://www.isaf.nato.int/>

Ebből következik, hogy Afganisztán újjáépítéséhez különböző, a földrajzi adottságokat figyelembe vevő, az etnikai összetételnek és fejlettségi szintnek megfelelő programok kidolgozása és végrehajtása szükséges.

E programok megvalósításának korlátaira két példát kívánunk bemutatni, ezek egész Afganisztánra jellemzők, és ezzel állomáshelytől függetlenül, minden EUPOL-nál dolgozó személy szembesült.

Az első az analfabetizmus nagyságrendje. Az afgán rendőrség felvételi követelményként egy ideig középiskolai végzettséget követelt meg, ez a szint napjainkra az általános iskola harmadik osztályának követelményszintjére csökkent. Vagyis a rendőröknek szinte csak a számokat kell ismerniük, és még ezt a kritériumot sem tudja mindenki teljesíteni a testületben!

Másodikként a nyugati és az afgán (büntető-) jogi rendszerek közötti különbség szembeötlő. Nagy eltérés, hogy ami a nyugati jogrendszerekben teljesen magától értődőn bűncselekményi kategória, az a tradicionális jog szerint nem minősül annak, az afgán emberek még csak el sem ítélik. Így az afgán törvények szerint a szerelemföltésből elkövetett emberölés, erőszakos közöszlenség vagy más, családon belüli erőszak fogalomkörébe eső cselekmények nem szükségképpen büntetendők. Olyan esetek is előfordultak, amikor mindezt egyenesen a nő hibájaként értékelték.

Afganisztán biztonsági értékelése

Általános értékelés

Az afgán nemzeti rendőrségnek (*Afghan National Police; ANP*) jelenleg százötvenhétezer¹³ tagja van, az EUPOL és az ISAF folyamatosan képi őket. Az afgán nemzeti rendőrséghez a következők tartoznak:

- az afgán nemzeti rendőrség speciális egysége (*Afghan National Civil Order Police*), amely főként az oszlatásokért és a rendkívüli helyzet kezelésért felelős;
- a rendőrség határrendészeti részlege (*Afghan Border Police*);
- a rendőrség egyenruhás része (*Afghan Uniform Civilian Police*), amelyhez főként közlekedésrendészeti, közrendvédelemi, illetve bűnügyi szakág tartozik;
- a rendőrség korrupcióellenes részlege (*Afghan Anti-Crime Police*).

¹³ Jane's Sentinel Country Risk Assessments. South Asia. Issue, no. 30, 2012, p. 66.

A rendőrség jelenleg nem tudja önállóan ellátni feladatait, jelentős támogatásra szorul a nemzetközi erők részéről. Fő feladata egyelőre a közbiztonság fenntartása, valamint a máktermés irtása lenne, ezt azonban a különféle fegyveres csoportok rendszeres támadásai miatt csak gyenge hatékonysággal tudja végrehajtani.

A rendőrség mellett 2010-ben létrehoztak egy programot a helyi szintű rendőrség (*Afghan Local Police; ALP*) megteremtésére. Tagjait az öregek tanácsának jóváhagyásával a helyi lakosságból választják meg, fő célja a tálibok befolyásának csökkentése. Az ALP-nek jelenleg húszezer tagja van. A program sikeresnek mondható, ugyanis a tálib befolyás csökkent Helmand, Kandahár, Nimrúz és Uruzgán tartományokban.

Létrehoztak egy autópálya-rendőrséggént működő egységet is (*Afghan Highway Police*) is.

A rendőrségen mintegy öt százalék a női munkatársak aránya. Szakmailag kiemelkedő teljesítményt nyújtanak, a képzéseken az átlag felett végeznek, ennek ellenére korántsem a képességeiknek megfelelő beosztást töltenek be.

Nyílt titok, hogy a középvezetői szint feletti, valamint a „jövődolgozó”¹⁴ beosztásokat meg kell vásárolni. Emellett a kiválasztásnál fontos szerep jut az adott személy etnikai, törzsi hovatartozásának, valamint a családi kapcsolatainak, ami olykor a szakmaiság ellen hat.

A titkosszolgálati feladatokat az afganisztáni nemzeti biztonsági igazgatóság (*National Directorate of Security; NDS*) látja el, de az amerikai hírszerző szolgálatok tevékenysége is jelentős az országban.

A légierőt (*Afghan Air Force; AAF*) is magában foglaló afgán fegyveres erőknek (*Afghan National Army; ANA*) százhetvenötezer¹⁵ katona a tagja. A hadsereg fejlesztése is folyamatos, egyelőre a NATO-tagállamok felajánlásából szerelik fel haditechnikával. Jelenleg főként nyugati eszközöket kapnak, de jelentős készletek vannak raktáron a szovjet haditechnikából is.¹⁶ Ezres nagyságrendben találhatók katonai dzsipek és páncélozott szállító harcjárművek, tüzéségük, egyéb nehézfegyverzetük elhanyagolható. Légierőjük egyelőre a szállítófeladatok ellátására koncentrálódik, ehhez használt teherszállító repülőgépeket¹⁷ és szállítóhelikoptereket¹⁸ kaptak kis mennyiségben. A hadsereg képzését is az ISAF végzi. Afganisztánnak nincsenek CBRN-fegyverei.

¹⁴ Például ellenőrzőpont-parancsnok.

¹⁵ Jane's Sentinel... i. m. 53. o.

¹⁶ Több száz ezer kézfegyver, lőszer.

¹⁷ Amerikai gyártmányú C-130 Hercules.

¹⁸ Orosz gyártmányú Mi-17, és modernebb változatai.

Afganisztán történelme mindenben kedvezett annak, hogy a terroristák megfelelő helyet találjanak az országban: területének nagy része lakatlan, a hegységekben sok a barlangrendszer. Szegényes az infrastruktúra, gyér az úthálózat, gyenge a központi kormányzat. A hivatalos személyek, köztük a fegyveres szervek tagjai is könnyen korrumpálhatók az állami bérek alacsony szintje miatt, amit ráadásul nem is minden esetben kapnak meg.

Afganisztánban a terroristák vallási fanatizmustól feltüzelve, veszténivaló nélkül, elszántan küzdenek. Sokan nem tudnak és nem is akarnak beilleszkedni a társadalomba. Egyrészt munkalehetőségük sem lenne, amiből elláthatnák a családjukat, másrészt a helyi hadurak, vagy a tálibok gondoskodnak a szükséges életfeltételekről. Egy-egy elesett családtagja miatt sok terrorista személyesen is érintett a folyamatos háborúban.

Afganisztánban számos terrorista csoport működik, közülük a legjelentősebb immáron a Hakkani-hálózat (*Haqqani Network*). Korábban ezt a pozíciót az al-Kaida töltötte be, amely jelenleg is szoros kapcsolatban áll a tálib mozgalommal, a pakisztáni tálib mozgalommal (*Tehrik-e-Taliban Pakistan; TTP*) és a Laskar-i-Taiba szervezettel. Az Egyesült Államok által 2001-ben indított háború is annak a következménye volt, hogy az akkor uralmon lévő tálib rezsim, Omár molla vezetésével menedéket nyújtott, sőt támogatta is az al-Kaida számos alakját, köztük Oszama bin Ladent. Annak ellenére, hogy az al-Kaida ebben a térségben egyre veszít a jelentőségéből, a terrortámadások mindennaposak Afganisztánban. Ezek hol kifejezetten katonai célpontok, hol a polgári lakosság ellen irányulnak, céljuk, hogy a helyi lakosság semmilyen formában ne támogassa a hivatalos kormányt, valamint a szövetséges erőket, és emiatt a nemzetközi erők kénytelenek legyenek elhagyni az országot. A terroristák fő módszere a robbantás, amelyet vagy út mellé (*improvised explosive device; IED*), vagy gépjárműre (*vehicle-borne improvised explosive device; VBIED*), vagy öngyilkos merénylőre¹⁹ telepített robbanóeszközzel hajtanak végre. A robbantások után rendszerint kézi fegyverekkel is támadják a célpontokat, majd a szövetséges erők megérkezésekor visszavonulnak.

A terror elleni küzdelem nehéz, mivel egyrészt csak kiválóan képzett katonákkal lehet sikeresen végrehajtani, másrészt a válaszcsepások közben a szövetséges és az afgán erőknek a polgári lakosság épségével is törődniük kell, míg ez a terroristákat nem érdekli. Gyakran civil épületekbe, vagy civi-

¹⁹ 2011. június 25-én tálib fegyveresek egy nyolcéves kislánynak adtak robbanóanyagot, aki azt működésbe is hozta. Az egyetlen áldozat a kislány volt.

leket pajzsként felhasználva harcolnak, ennek következtében jelentős a polgári áldozatok száma.

A jelentős haditechnikai fölény ellenére az ISAF-erőknek is nagyok a veszteségei, mindez rossz hatással van az itt szolgáló katonák harci moráljára. Nehézséget okoz továbbá, hogy a terroristák esetenként beszivárognak a szövetséges erők által kiképzett afgán fegyveres erők soraiba, majd ott követik el merényleteiket.²⁰

Egyes amerikai források szerint az országban tevékenykedő terrorista csoportok jelentős segítséget kapnak a szomszédos Pakisztánból is, ahol több kiképzőközpont működik, és számos fegyverraktár és terrorista bázis található. Pakisztánnal az országnak 2430 km – ráadásul a déli, zömében tálibok uralta tartományokkal – közös határszakasza van, így szinte lehetetlen a terroristák útvonalainak feltérképezése és megszüntetése. Ezt kihasználva sok terrorista Pakisztánból indul merényleteket végrehajtani Afganisztánba, majd visszatér oda. Az Egyesült Államok ezért is fokozta pakisztáni jelenlétét, és egyre több terroristát sikerül még Pakisztánban kiiktatnia.²¹ A térségben végzett erőfeszítések következtében az al-Kaida helyi ága fokozatosan gyengül, de előtérbe kerülnek az al-Kaida más térségben működő szervezetei²², illetve egyéb szervezetek.

A terrorizmus elleni küzdelem főbb irányvonalait a helyesnek tartjuk, mivel az ópiumtermesztés és -kivitel radikális csökkentésével elapadnának a tálibok anyagi forrásai, így megszűnne, vagy legalábbis megnehezülne a terroristák finanszírozása is. Ezt segíti elő a hatályos uniós szabályozás is, amely jelentősen korlátozza a terrorizmus Európai Unióból történő finanszírozását. Szükséges lenne azonban az afgán fegyveres erők intenzív, minőségi és mennyiségi fejlesztése, valamint a rendőrség lázadók elleni műveleti képességének (*Counter-Insurgency; COIN*) növelése is. Ezekkel az intézkedésekkel, valamint a szövetséges erők fokozatos kivonásával valószínűleg a terroraktivitás is csökkenne a térségben, hiszen a terroristáknak egyrészt nem lenne mivel, másrészt nem lenne miért harcolniuk.

²⁰ Green-on-Blue támadási módszer.

²¹ Az al-Kaida vezetőjét, Oszama bin Ladent is a pakisztáni Abbotábád városban likvidálták 2011. május 2-án.

²² Az al-Kaida magreb államokbeli szárnya (Al Qaeda in the Islamic Maghreb; AQIM), és az al-Kaida az arab-félszigeti szárnya (al-Qaeda in the Arabian Peninsula; AQAP).

Afganisztán a mai napig hadműveleti terület, így a misszió tagjai táborokban laknak. Ezek Kabulban, az EUPOL főparancsnokságán, illetve egy Green Village-nek nevezett őrzött táborban találhatók. A Kabulon kívül szolgálatot teljesítő tagokat pedig ISAF-táborokban szállásolják el.

A közlekedés kizárólag páncélozott autóban, minimum két, felfegyverkezett személlyel lehetséges, akik lehetnek a misszió tagjai, ha jogosultak fegyverviselésre. A kísérés történhet még úgynevezett CP-tiszttel is.²³

Mivel a misszióban dolgozó személyek az idejük nagy részét őrzött, a helyiektől elzárt táborban töltik, így nem részesei a mindennapi afgán életnek, a helyi kultúráról csak a velük együtt dolgozótól tájékozódhatnak. Ez alól a későbbiekben bemutatandó mentorok és a trénerek jelentenek kivételt, akik rendszeresen érintkeznek az afgán rendőrökkel, ügyészekkel és más apparátus alkalmazottaival.

Habár a kijárási korlátozott, ez nem jelenti a társas élet teljes hiányát. A biztonsági tisztek által előzetesen biztonságosnak minősített éttermek és más katonai táborok látogathatók, ha semmilyen más korlátozás nincs érvényben. Az aktuális terrorfenyegetettségre vonatkozó információk többnyire az ISAF-től, illetve nemzeti hírszerzőktől származnak.

A biztonság emellett természetesen mindenki saját felelőssége is. Nem szabad elfelejteni, hogy európaiként egy muszlim országban – főként a nőknek – nagyon könnyű nem kívánt helyzetbe kerülni. Ennek elkerülése érdekében a misszió minden tagjának a megérkezés után viszonylag hamar kötelező részt vennie egyfajta orientációs, egészségügyi és járművezetői tréningen. Ezeken a képzéseken vannak különböző előadások a helyi kultúráról, a különböző helyzetekben követendő magatartásformákról, valamint egyfajta „harctéri” elsősegélynyújtást is adnak.

Idővel az emberek veszélyérzete csökken. Ez főként a már évek óta Afganisztánban dolgozóknál érzékelhető. Jó példa erre, amikor valamelyik másik táborba kell átmenni. Az újonnan érkezettek a kötelező felszerelésen kívül²⁴ magukkal viszik tartalék fegyverüket, hátizsákjukat, amelyben elsősegély-csomag, repeszálló szemüveg, kesztyű, víz, némi élelem és extra ruha is található, míg a „tapasztaltak” a sisak miatt is panaszkodnak. Bár a statisztikák azt mutatják, hogy a biztonsági helyzet évről évre javul, ezt a Kabulban dolgozók kevésbé érzékelik.

²³ Close protection (officer), személyvédelmi tiszt.

²⁴ Repeszálló mellény, sisak és fegyver, ha rendelkezésre állnak.

2003–2004-ben a katonák, illetve a Kabulban dolgozók szabadon járhattak az utcákon a helyiek között, piacon vásárolhattak mindenféle védőfelszerelés nélkül. Azóta az Afganisztán legbiztonságosabb részének tartott zöld zónában²⁵ is többször történt halálos áldozatokat is követelő robbantás, valamint az április és október közötti „fighting seasonnek” hívott időszakban a táborlezáráások is mindennaposá váltak.

Az EUPOL tagjai, illetve valamely tábora ellen eddig nem intéztek támadást, bár a belügyminisztérium épülete mellett található indiai nagykövetség elleni merényletben az ott dolgozó egyik mentor könnyebben megsérült. 2012-ben megnövekedett az úgynevezett Green-on-Blue vagy Insider Attacks akciók száma, ezek során az afgán biztonsági erők²⁶ közé beférkőző radikálisok a velük együtt dolgozó, őket kiképző nemzetközi szakemberekre támadtak, ezeknek a merényleteknek számos esetben halálos áldozatai is voltak.

2012. december 24-én egy afgán rendőrnő ölt meg az afgán honvédelmi minisztérium épületében egy amerikai mentort. Ez volt az első, nő által nemzetközi segítő ellen elkövetett támadás. Az EUPOL szintén kiképez, mentorál rendőröket, ügyészeket, a tanulmány elkészültéig azonban nem keletkezett olyan információ, miszerint a misszió tagja ellen támadást intéztek volna.

Afganisztán geopolitikai, geostratégiai értékelése

Bár Afganisztán mint állam nem tölt be meghatározó szerepet a térségben, fekvése mégis felértékelí a jelentőségét. Több feltörekvő állam²⁷, illetve annak közelségében fekvő²⁸ és több, a szövetséges erők államaira biztonsági kockázatot jelentő ország szomszédja.²⁹ Emellett jelentős mennyiségű az ásványi anyag és energiahordozó, a kitermelés hiánya miatt azonban nem tud élni ezzel az előnnyel. Ahhoz, hogy a térségben növelhesse a befolyását, elsőként a belső egységét kellene megteremtenie.

Afganisztán meghatározó szerepet tölt be a világ kábítószerpiacán, az ópium jelentős része ugyanis innen származik. A kábítószer leginkább az északi és déli tranzitutakon kerül Nyugat-Európába. A nemzetközi és helyi rendvédel-

²⁵ Olyan biztonsági zóna, amelyben a biztonsági erők koncentrált létszáma mellett útakadályokat és útzárakat alakítottak ki a külföldi diplomáciai képviseletek épületeinek környékén, hogy ezzel elháríthassák az öngyilkos merényletek támadásait.

²⁶ Katonák, a különleges erők tagjai, rendőrök és határőrök.

²⁷ Kína, Tádzsikisztán, Üzbegisztán, Türkmenisztán.

²⁸ India.

²⁹ Irán, Pakisztán.

mi erők erőfeszítései nyomán napjainkra jelentősen csökkent a máktermesztés, de a cél a termesztés minél alacsonyabb szintre szorítása.

Asraf Gáni külpolitikája békés, az ország aktívan részt vesz a nemzetközi politikai életben, állandó szereplője a terrorellenes konferenciáknak. A XX. század végi szovjet befolyás és támogatás után jelenleg az Amerikai Egyesült Államok a meghatározó az ország külpolitikai partnerségében.³⁰ Az ország segélyek formájában amerikai haditechnikát kap, de a későbbiekben számolni lehet azzal, hogy potenciális piaca lesz az amerikai fegyvereknek, és ezzel egyben stabil szövetségessé is válik a térségben.

A misszió jogalapja³¹

Már a bevezetőben említettük, hogy az unió a tanács 2007/369/KKBP együttes fellépésével hozta létre az EUPOL afganisztáni misszióját. Erre a jogi felhatalmazást az Európai Unióról szóló szerződés, különösen a szerződés 14. és a 25. cikk harmadik albekezdése adta. A politikai felhatalmazást pedig az alapozta meg, hogy a tanács 2005. november 16-án megállapodást kötött³² az Afgán Iszlám Köztársaság kormányával. Ebben az EU és az afgán kormány kijelentette, hogy „biztonságos, stabil, szabad, virágzó és demokratikus Afganisztán mellett foglal állást, amint az a 2004. január 4-én (14 Dabwa 1383) elfogadott afgán alkotmányban is rögzítve áll. Mindkét fél szándéka, hogy Afganisztán teljes körű és tevékeny szerepet játsszon a nemzetközi közösségben, valamint hogy a terrorizmus fenyegetésétől, a szélsőségességtől és a szervezett bűnözéstől mentes, virágzó jövőt valósítson meg.”

Az együttes nyilatkozatot 2006. január 31-én az Afganisztánnal Londonban megkötött együttműködési megállapodás aláírása követte. Ennek újdonsága az volt, hogy hatékony protokollt dolgozott ki a következő öt évben elérni kívánt célokra és azok megvalósítására.

Ez után 2006. október 13-án a politikai és biztonsági bizottság elé terjesztették a közös uniós értékelő misszióról szóló jelentést. Az ajánlások között szerepelt, hogy az EU fontolóra vehetné egy rendfenntartó misszió létrehozását, ami a rendőrségi ágazat támogatásához vezetne. Ehhez szükségesnek

³⁰ Amelynek elsődleges célja, hogy a térség meghatározott államainak mindegyikére befolyást gyakorolhasson.

³¹ A tanács 2007/369/KKBP együttes fellépése (2007. május 30.) az Európai Unió afganisztáni rendfenntartó missziójának felállításáról (1) bekezdés.

³² Az Új partnerségi kötelezettségvállalás az EU és Afganisztán között együttes nyilatkozata.

ítélték egy tényfeltáró misszió afganisztáni telepítését, ennek célja a misszió megvalósíthatóságának felderítése lett volna.

Ezt az ajánlást elfogadták, ennek következtében 2006. november 27. és december 14. között tényfeltáró missziót küldtek Afganisztánba. A misszió jelentése alapján a tanács 2007. február 12-én jóváhagyta az európai uniós rendfenntartó misszió afganisztáni válságkezelési tervét.

2007. március 23-án az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa elfogadta az ENSZ afganisztáni segítségnyújtási missziója (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) megbízatásának meghosszabbításáról szóló, 1746. (2007) számú határozatot. Ebben üdvözölték az EU afganisztáni rendfenntartó missziójának telepítési szándékát.

Ez után a tanács 2007. április 23-án jóváhagyta az európai uniós afganisztáni rendfenntartó misszió műveleti koncepcióját (CONOPS), Afganisztán kormánya pedig 2007. május 16-i meghívólevelében felkérte az EU-t a misszió elindítására.

Az EUPOL misszió

Általános bemutatás

Az EUPOL rendőri missziójának alapvető feladata, hogy aktívan részt vegyen egy hatékony, a jogállamiságot és az emberi jogokat tiszteletben tartó afgán rendőrségi struktúra kialakításában. Ez az alapja annak, hogy kialakulhasson egy afgán irányítás alatt álló, a nemzetközi jogelveknek is megfelelő, büntető igazságszolgáltatási rendszer is. Ennek keretében támogatja a nemzeti biztonsági stratégia implementálását, különösképpen az afgán rendőri egységeknél; a büntügyi nyomozások hatékonyságát, amelyeknek képessé kell válniuk, hogy felvegyék a harcot a határokon átnyúló bűnözéssel is. Közreműködik továbbá abban, hogy a jogállamiság szélesebb körben is megvalósuljon, ennek nyomán pedig egy hatékony és jogállami büntetőjogi eljárási rend alakuljon ki.³³

Stratégiai céljai közé tartozik az afgán belügyminisztérium és a nemzeti rendőrség parancsuralmi, ellenőrzési és kommunikációs rendszereinek kiépítése, a hírszerzésen alapuló eljárási rend létrehozása, a büntügyi nyomozó egység megeremtése, létszámának növelése, a korrupció elleni harc haté-

³³ Az EUPOL Afganisztán honlapja: <http://eupol-afg.eu/>

konyságának növelése, a rendőrség és a többi rendészeti szerv, valamint az ügyészség és bíróság közti kapcsolatok koordinálása.

A misszió tervezési szakasza 2007. május 30-ig tartott, operatív szakaszba 2007. június 15-én lépett, befejezése 2014. december 31-én várható. Nem végrehajtott misszió, tevékenysége felügyeletre, iránymutatásra, tanácsadásra és képzésre terjed ki.³⁴

A misszió főhadiszállása Kabulban található, a misszió vezetőjéből³⁵, központi tanácsadókból, képzést vezető személyekből, tanácsadási és iránymutatással foglalkozó személyekből és az igazgatási osztály munkatársaiból áll.

A misszió vezetője felelős a műveleti irányításért és a napi irányítási feladatokért, a fegyelmi kérdésekért, a nemzetközi szervezetekkel³⁶, illetve az afgán kormánnyal történő sikeres együttműködésért és a megfelelő missziós PR-ért. A parancsnok munkáját egy vezető beosztású biztonsági tisztviselő támogatja, aki a tanács biztonsági hivatalával is szoros munkakapcsolatot tart fenn.

Az EUPOL misszió szervezeti felépítése

Az Európai Unió misszióikért felelős központja Brüsszelben található³⁷, a misszió parancsnoka innen kapja a kinevezését, ez a szervezet tekinthető a misszió felettes szervének is.

Az afganisztáni misszió szervezeti felépítése időről időre változik, szükség szerint újjászervezik.

A misszió külön rendőri és jogi pillérre épül, az élén a misszió parancsnoka és a helyettese áll.

2009-ben a rendőri pillér a bűncselekmények nyomozását oktató, mentori, korrupció elleni és bünyügyi szolgálatot oktató egységekre épült. A jogrendi pillér mentori, emberi jogokat és női egyenjogúságot oktató egységekre tagolódott. Emellett mindkét pilléren belül egy a régiós fejlesztésért felelős részleg is jelen volt.

34 Feladatvégzését tekintve az Európai Unió Megfigyelő Missziójának (EUMM) grúz missziójára hasonlít szemben az Európai Unió jogi és jogi és igazságügyi (EULEX) koszovói missziójával, ahol egyes rendfenntartók végrehajtott tevékenységet is ellátnak. Azonban az EUMM-től és az EULEX-től is jelentősen eltér, mert nem tekinthető békefenntartó misszióknak, mivel Afganisztán műveleti területnek minősül.

35 A tisztséget jelenleg a svéd Karl Åke Roghe tölti be.

36 Leginkább a NATO-val, ISAF-fel, az ENSZ-szel és a tartományi újjáépítési csapatok (PRT) vezető országaival.

37 Civilian Planning and Conduct Capability.

2012 közepén a rendőri pillér bűnmegelőzési, bűnüldözési, egyenruhás és civil rendőri felosztást követett, míg a jogrendi ág vázát a korrupció elleni, a rendőrség és az igazságszolgáltatás közötti együttműködésért, valamint az emberi jogokért és az egyenjogúságért felelős egységek alkották.

Emellett persze fontos szerepet játszik az Európai Unió az Afganisztánban vállalt küldetésének ellátásáért felelős támogató eleme is, amelynek feladatkörébe tartozik egyebek között a szálláshelyek, irodai felszerelések, üzemanyag beszerzése, biztosítása.

A misszió rendőri pillére

A rendőrök képzésével foglalkozó szervezetek³⁸ összehangolásáért a Nemzetközi Rendőri Koordinációs Bizottság (*International Police Coordination Board; IPCB*) a felelős, amelybe az EUPOL is delegál összekötő tisztet.

A koordinációs bizottság, valamint a rendőröket képző szervezetek kapcsán kritikaként fogalmazódott meg, hogy egymástól függetlenül, teljesen különböző tematika és követelményrendszer szerint végeznek képzéseket.

Ennek kiküszöbölésére elsőként egy általános definíció és követelményrendszer elfogadására lenne szükség, amelynek alapján a nemzetközi szervezetek végezhetnék képzésüket. Erre azonban a mai napig nem került sor.

2009-ben az EUPOL rendőri pillér négy egységre tagolódott, a bűncselekmények nyomozását oktató részlegre, a belügyminisztériumhoz delegált mentorokra, valamint kiképzőkre, a korrupció elleni, valamint a bűnügyi szolgálatot oktató egységre, amely főként a titkos információgyűjtés helyes végzésének oktatására helyezte a hangsúlyt.³⁹ A négy egység tevékenységét a következőkben mutatjuk be.

A nyomozás oktatásáért felelős egység tagjai többnyire az EUPOL-főparancsnokságon látták el a megbízatásukat. Fő feladatuk az afgán büntető törvénykönyvvel kapcsolatos javaslatok, módosítások, valamint egy nyomozástani kézikönyv kidolgozása volt. Nyomozástanon leginkább egy általános összefoglalást kell érteni, nem pedig a klasszikus krimináltechnikai, -taktikai, -metodikai és -metodológiai felosztást. Azért került sor egy európai mértékhez képest egyszerűsített eljárási rend kialakítására, mivel az afgán rendőrök képzettségi szintje nem túl magas.

³⁸ Ez 2012 novemberében harmincnégy szervezet volt.

³⁹ A bűnügyi pillér vezető beosztásait főként brit és francia rendőrök töltötték be, így főként az e nemzeti modellek mintájára épülő képzési tervek, ajánlatok, kézikönyvek készültek.

Az egység tagjainak azzal a nehézséggel is szembe kellett nézniük a hét-köznapiakban, hogy egy-egy módosítás, tematika kidolgozásakor egyik napról a másikra át kellett helyezniük a hangsúlyt egy témáról a másikra, illetve más irányvonalra kellett váltaniuk. Ennek oka többnyire a minisztériumi szinten bekövetkezett személyi vagy szemléletváltás volt, ami így nagymértékben megnehezítette a szakanyagok kidolgozását.

A belügyminisztériumhoz delegált mentorok és kiképzők kerültek a legközvetlenebb kapcsolatba az afgán emberekkel és kultúrájukkal.

Fontos kiemelni, hogy a mentoroknak nem volt semmilyen hatás- és/vagy jogkörük, csupán tanácsadói szerepet tölthettek be. Ennek során nem csupán az afgán és az európai kultúra közötti különbségekkel, de a technikai felszereltség, iskolázottság, koordináció, szakmai tapasztalat hiányával is szembe kellett nézniük.

Nagy előrelépést jelentett a területen az ügyvitel „modernizálása”. Ennek következtében az ügyeket el kezdték iktatni, tárolóhelyiségeket alakítottak ki, ezáltal visszakereshetővé váltak, illetve bizonyos részekben számítógépes rendszer bevezetésével kezdetét vette az elektronikus ügyvitel is.

A kiképzők többször beszámoltak arról, hogy a tanfolyamon részt vevők egyáltalán nem motiváltak, emellett a többségük analfabéta. Ezen kívül többen beismerték, hogy csak a napidíj miatt vettek részt a tanfolyamon, de az messze elmarad attól az összegtől, amit egy-egy szolgálat alatt „megkereshettek” volna.

Az újítások ellenére további nehézséget okozott a résztvevők regisztrációja. Általában a következő személyes adatok voltak elérhetők: keresztnév, le származotti vagy oldalági rokon neve, születési év. Ezek alapján azonban nem lehet pontosan beazonosítani, hogy ki melyik szervezet milyen képzésén vett már részt. Így sokszor a korábbi képzésekre alapuló továbbképzésre sem lehetett a megfelelő embereket elküldeni. A képzést tovább nehezítette, hogy a két modul között sokan elhagyták a rendőrség kötelékét.

A korrupció elleni részlegen főként olasz vámos kollégák kamatoztatták addig megszerzett tudásukat olyan ügyek vizsgálatakor, amikor is arra keresték a választ, hogy például az üzemanyagra elkülönített pénz miért nem jutott el a megfelelő egységhez, vagy ha eljutott is, azt mire használták fel, a rendőrök fizetésére szánt pénz hol, kinél, milyen okból akadt el. Vizsgálták továbbá a kertes közbeszerzések lebonyolítását, illetve pályázatok aggályos elbírálását.

Afganisztánban a korrupciónak mélyen gyökerező hagyományai vannak, az természetes velejárója az ország életének. A hivatalos ügyintézés lassú, a magyarországi ügyintézési idő három-négyszerese. Ezen kívül néha a dolgok

előmozdításához elengedhetetlen az „anyagi ösztönzés”. Tehát az afgán embereknek természetes, hogy ha valamit elfogadható időn belül szeretnének elérni, akkor ahhoz pénzre van szükségük. Az ügyintézői oldalon pedig természetes az anyagi ellenszolgáltatás elfogadása, ez hosszú évtizedekre tekint vissza, több generáció nőtt már fel így.

A korrupció elleni harc sehol a világon nem könnyű, de Afganisztánban ehhez a változáshoz több nemzedékre lesz szükség. Sajnos a legtöbb esetben, azokat a bizonyítottan korrupt hivatalnokokat, akiket „eltávolítottak” a beosztásukból, rendre az ország valamely másik részében nevezték ki hasonlóan magas beosztásba. Arra is volt példa, hogy a korrupt vezető a kilenc hónapos börtönbüntetés letöltése után visszakerült a korábbi munkakörébe.

Vannak biztató jelek is, mivel napjainkban egyre több büntetőeljárás indul korrupció miatt, amelyek a bírósági szakaszig jutnak, és nem egy esetben börtönbüntetéssel zárulnak.

Ettől függetlenül még hosszú út áll a korrupció ellen küzdők előtt.

A bűnügyi szolgálatot oktató egység a bűnügyi felderítés, titkos információgyűjtés, megfigyelés alapköveinek lerakásáért volt felelős. E kis csoportnak három dán és két német kolléga volt a tagja. Beszámolóik szerint az afgán rendőrök várakozáson felül teljesítettek.

A misszió jogi pillére

Az igazságügyi minisztériumhoz delegált mentorok a jogi pillér egyik leglátványosabb részének tagjai, akik szintén számos próbatétellel szembesültek munkájuk ellátásakor.

Afganisztánban két igazságszolgáltatás él egymás mellett, a legális és a tradicionális. Az emberek – főként a távoli országrészekben, elzárt falvakban – a mai napig a tradicionális igazságszolgáltatást részesítik előnyben.

A tradicionális út előnye, hogy inkább mediátor szemléletű az eljárás, ami gyorsabb, mint a legális, és nem ismer olyan büntetést, amely egyben megsegényítés is lenne, hanem inkább jóvátétel szemléletű. A „bírák” ismerik a feleket, költségmentes, és nem kötelező a jogi képviselőt.

A sok negatívuma ellenére egyre több helyen fogadja el a lakosság az állami igazságszolgáltatást, amelynek működése az európai mintához hasonlít. A bírósági eljárásokban a hivatásos bírón kívül kötelező a jogi képviselő, bizonyos esetekben pedig az ügyész részvétele is.

Az emberi jogok, női egyenjogúság kérdéskörével foglalkozó csoport szervez része a misszió jogi pillérének. Az Európai Unió nagy súlyt fektet az emberi jogokra és a női egyenjogúságra. Mindezt olyan országban próbálja érvényre juttatni, amelyben a nők még csak nem is vezethetnek, több helyen az oktatásban sem vehetnek részt, pusztán a nemük miatt. Emiatt az európai jogi vívmányokat rendkívül nehéz meghonosítani, különös tekintettel arra, hogy több szempont, például a közbiztonság helyzete előnyt élvez az emberi jogokhoz képest.

A nagyobb városokban (Kabul, Mazari-Sarif, Herát) rendszeresen tartanak konferenciákat, tréningeket az EUPOL e témakörrel foglalkozó tagjai. Ezek azonban inkább a trénerek képzésére (*train the trainer program*) összpontosulnak tekintettel arra, hogy kevés a szakember, illetve nincs elegendő kapacitás állandó tanfolyamok szervezésére, tartására.

A misszió területi tagolódása

A misszió területi tagolódása az ISAF felépítését követi. A főparancsnokság Kabulban található, területi szervek az ISAF régiós parancsnokságain, illetve a tartományi újjáépítési csoportok bázisain belül találhatóak.

Kabulon kívül minden EUPOL-tábor valamelyik ISAF-létesítmény területén helyezkedik el. Az az adott nemzet döntése, hogy küldöttjeit az EUPOL misszióon belül mely tartományba, régióba delegálja.

A magyar Belügyminisztérium Kabulba, Mazari-Sarifba, illetve Puli-Humriba delegálta kiválasztott rendőreit, ahol a magyar katonai kontingens volt. Az olasz hatóságok Kabulba és Herátba, a német szervek Mazari-Sarifba, Kunduzba, az új-zélandiak Bámijánba vezényelték szakértőiket, ez pontosan megfelelt az ISAF misszióban közreműködő katonai csapatai állomáshelyének Afganisztánban.

A misszió személyzeti felépítése

2008-ban a misszió munkáját kétszáznegyven nemzetközi szakértő segítette. 2011-ben a tagállamok egyetértettek a létszám négyszázra emelésében. Ez 2012 nyaráig nem történt meg. A misszió létszámát ekkor háromszázhusz nemzetközi és százhetven helyi alkalmazott alkotta, jelenleg háromszázötven nemzetközi és kétszáz nemzeti (helyi) munkatársat alkalmaz.

Huszonhárom EU-tagállam mellett Kanada, Norvégia és Új-Zéland delegál szakértőket a misszióba.

A szakértők kifejezésen nemcsak rendőröket, hanem ügyészeket, bírákat, jogászokat és más civil foglalkozásúakat is érteni kell, a delegáló nemzetek többsége ugyanis civileket is vezényel.

A nemzetközi tagok lehetnek saját államuk által delegáltak. Ebben az esetben a személy nemcsak a misszióhoz tartozik felelősséggel, hanem a küldő országnak is, továbbá illetményük egy részét is a delegáló állam állja.

A másik csoportba a szerződéses személyek tartoznak. Ők a misszió parancsnokával állnak szerződéses viszonyban – amelyet előzetesen a brüsszeli központ hagy jóvá –, munkaviszonyukat a parancsnok szüntetheti meg, fizetésük teljes egészében uniós költségvetésből származik.

A személyzeti erők alkalmazása megegyezik a többi uniós misszió személyzeti politikájával.

Magyarok az EUPOL-nál

2009-ben az akkori Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, napjainkban újfent a Belügyminisztérium delegál rendőri szakértőket az EUPOL misszióba.

A misszióba a Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ⁴⁰ keresztül az jelentkezhetett, aki sikeresen elvégezte az Európai Unió válságkezelői tanfolyamát, minimum ötéves szakmai múltja volt, és bírta az állományilletékes parancsnok támogatását. Jelenleg további feltétel a korábbi missziós tapasztalat.

A válságkezelési központ a pályázatokat az előbbieken megjelölt, az Európai Unió misszióikért felelős brüsszeli központjának küldi meg, onnan továbbítják az EUPOL Afganisztán misszióhoz, ahol, ha a jelentkező túljut az első szűrőn, telefonos elbeszélgetésen vesz részt, mielőtt megkapná kinevezését az adott beosztásra.

2009 májusában az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium az EUPOL afganisztáni missziójának kontingenskeretét⁴¹ hat főben határozta meg. A kontingens tagjai a következő helyeken látták el beosztásukat: egy Kabulban, kettő Mazari-Sarifban, illetve három Puli-Humriban.

Emellett még két szerződéses magyar kolléga segítette a misszió munkáját. Számuk 2010-ben két újonnan érkezett civil kollégával négyre nőtt.

⁴⁰ Korábban Nemzetközi Oktatási Központ (NOK).

⁴¹ Más néven ambíciósámát.

A kiképzés nehézségei

Az előbbiek alapján joggal vetődik fel a kérdés, hol is kellene kezdeni az afgán rendőrök képzését.

A korábban említett analfabetizmuson túl megjegyzendő, hogy a legtöbb rendőr nincs tisztában az alkotmányjog alapjaival, a büntetőjoggal, a büntetőeljárás-joggal. E jogágak ismerete nélkül azonban a krimináltechnika, -taktika, -metodika és -metodológia alkalmazása sem lehetséges a szükséges szakmai követelményeknek megfelelően.

E tények ismeretében megállapítható, hogy a helyi rendőrök képzését az alapoknál kell kezdeni. Joggal vetődik fel azonban a kérdés, hogy mennyire a kezdeteknél, mivel ami az európai rendőröknek természetes, az az afgán rendőröknek általában újdonság. Megjegyzendő, hogy itt nem elsősorban a technikai újításokról van szó, hanem arról, hogy a kiképzendő állományt meg kell tanítani a logikus gondolkodásra, a bizonyítékok felkutatására, azok szabályszerű rögzítésére, értékelésére és az eljárásban való szabályos felhasználására. A következő körülmények azonban megmutatják, hogy még ezeknek az alapvető kívánalmaknak a teljesülése is rendkívül nehézkes.

Az afgán btk. szerint ugyanis a gyanúsított őrizetbe vételétől hetvenkét óra áll a rendőrök rendelkezésére, mielőtt az ügyész átveszi a nyomozást. Mindez nem elégséges a bűncselekmény teljes feltárásához, a szükséges nyomozati cselekmények elvégzéséhez. A határidő rövidegének ellenére az ügyben az ügyész felügyelete folyamatos. Elfogatóparancsot is csak az ügyész adhat ki, aki szabadon mérlegeli a rendelkezésére bocsátott bizonyítékokat is. Ez akkora függetlenséget ad neki, hogy egyes ügyészek el sem fogadnak tárgyi bizonyítékokat, kiváltképp, ha azt az ISAF vagy valamely más nemzetközi szervezet terjesztette be, míg más esetben elégséges bizonyíték egy alá nem támasztott állítás is.

Többször előfordult, hogy megfelelő összeg letétele után az ügyész szabadon engedte az előzetes letartóztatásban lévő gyanúsítottat. De ugyanez a büntetés végrehajtásakor is előforduló jelenség, amikor jogerősen elítélteket szabadon engednek pénzügyi ellenszolgáltatás fejében.

A helyszínre kikerülő rendőrök feladata lenne továbbá a helyszín biztosítása, a nyomok rögzítése, a tanúk felkutatása, adataik felvétele, illetve kihallgatása is.

Ezt a követelményt nehezíti, hogy Afganisztánban nagyon népszerűek a Mohamed és az Omár nevek, emellett a családnevek sem igazán egyediek. A személyeket inkább a valakinek a fiaként, illetve bátyjaként próbálják meg

beazonosítani. A születési időt pedig legtöbbször homály fedi, ezt tovább nehezíti, hogy Afganisztánban 2014-ben 1394-et írnak. Amikor a személyek életkorát kérdezik, akkor a válasz sokszor annyiban merül ki, hogy ez a harminchetedik nyaram vagy a huszadik tavaszom, ami európai szemmel nem túl pontos adatszolgáltatás. Az életkor megbecslése is nehézkes, mivel az emberek a rossz életkörülmények, a környezeti hatások miatt általában jóval idősebbeknek néznek ki, mint ahány évesek valójában.

Az adatrögzítés mellett a nyomrögzítés színvonala is fejlesztésre szorul. Nem egyszer fordult elő, hogy több halálos áldozatot követelő robbantás helyszínéről egy A4-es lapon csak egy skicc készült helyszínrajzként. Olyan eset is megtörtént, hogy egy leszámolásba torkolló konfliktusban, amelyet a felek végül is gépfegyverrel zártak le, a helyszínre kiérkező rendőrök értesítették a hozzátartozókat az esetről, majd a véres járművet minden nyomrögzítés nélkül visszaadták a családnak.

Ezek a bűncselekmények kirívók, de Afganisztánban sajnos nem ritka események, talán azért is kezelik őket ilyen módon. Afganisztánban azonban sokszor nemcsak a nyomok rögzítéséhez szükséges tudás, hanem az alapvető eszközök (ecset, por, fényképező) sem állnak rendelkezésre. Emiatt kijelenthetjük, hogy a szegényes humán erő, a felszerelés- és a képzéshiányosságok csak a jéghegy csúcsa, a végső megoldás pedig az egész jogrendszer és az emberek gondolkodásmódjának megváltoztatásában rejlik, ez azonban túlmutat az EUPOL keretein.

Összegzés

A tanulmányban bemutatott Afganisztán modern kori történetét, államigazgatását, közigazgatását, biztonsági és geopolitikai értékelését. Ezeken keresztül eljutottunk az EUPOL misszió jogi alapjához, illetve a misszió bemutatásához. Ezt végül a kiképzés nehézségének vázolása követte.

Afganisztán jövője, fejlődése nagyban múlik a nemzetközi közösségen, az általuk folyósított anyagi támogatáson. Kérdés, hogy az Európai Unió, a nemzetközi erők és szervezetei kivonulása után az ország képes lesz-e megállni a saját lábán, fenntartani a békét. Ez kulcsfontosságú a nemzetközi befektetők megtartásához, újak szerzéséhez, a gazdasági fejlődés fenntartásához. A fejlődés nélkülözhetetlen ahhoz, hogy Afganisztán állampolgárainak megteremtse az alapvető ellátást. Ha nem jár sikerrel, akkor a törekény hely-

zetet kihasználva Afganisztán újra a terroristák hátszágává válhat, aminek azonban nemzetközi hatásai is lehetnek.

Az Európai Unió rendőri missziója először három évre kapott mandátumot, ezt később újabb három évvel meghosszabbították. Nyilvánvaló, hogy ennyi idő nem elég egy színvonalas rendfenntartás és igazságszolgáltatás megteremtéséhez, főként arra tekintettel, hogy honnan kellett elkezdni, hiszen a számos természeti adottságból fakadó hátrányt a kultúrák közötti különbözőség tovább mélyítette.

Mindezek ellenére a chicagói csúcson a Nemzetközi Közösség tíz évvel, 2024-ig meghosszabbította Afganisztán iránti elkötelezettségét, ez nagy valószínűség szerint magával hozza az EUPOL misszió mandátumának meghosszabbítását is. Ha ez megtörténik, akkor a képzések tovább folytatódhatnak, amelyek elősegítik a jogállamiság fennmaradását is.

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

BEZSENYI TAMÁS

Stadler József, a rendszerváltozás vállalkozója

A posztszocialista szervezett bűnözés összefonódása a gazdasággal

„...én már csak üzleti megfontolásból is belenyugsom, hogy a közönségnek és minden adófizetőnek joga van a maga hőséhez és happy endjéhez, és ezt egyaránt mi vagyunk kötelesek szolgáltatni, mi, a rendőrség, és maguk, írók.”¹

„A Szovjetunió kaotikus átmenete a piacgazdaságra megteremtette annak a lehetőségét, hogy az üzleti tevékenységet Oroszországban [...] mélyen áthassa a szervezett bűnözés.”² Manuel Castells szerint ezt elősegítette, hogy a nyugati országok megelégnélkül legális és illegális kereskedést folytattak a volt szovjet érdekszférával. A szervezett bűnözői csoportok az irányító és termelési funkcióit ellátó részegységeket alacsony, míg a kereskedést magas kockázattal, jó kereslettel jellemezhető országokba telepítik.³ Ez kísértetiesen hasonlít a különböző termékeket előállító transznacionális cégek működési profiljához.

Az orosz elnöki hivatal szociál- és gazdaságpolitikai elemzőközpontja szervezett bűnözést taglaló 1994-es jelentésében becslést fogalmazott meg arról, hogy a gazdaság és kereskedelmi szféra hány százalékát érintik illegális pénzügyi cselekmények. A beszámolók szerint feltehetően tíz százalék volt érintett, viszont ez a piacon működő cégek tőkeforgalmának akár a húsz százalékát is elérhette.⁴

Egy magyar példa segítségével kívánom bizonyítani, hogy a kelet-európai rendszerváltozások révén kiépülő piacgazdaságban működő bűnözői csoportokat nehéz elválasztani a sikeres vállalkozói szerveződésektől. Ugyanis mindkét közeg tagjai között elfogadott volt informális kapcsolatokon keresztül illegális tevékenységek beiktatásával profitábilisan működni. Természetesen nem kívánom azt állítani, hogy ez minden vállalkozóra igaz lenne, de mindenképpen jelzésértékűnek tartom, hogy Magyarországon a kilencvenes évek bűnözői leszámolásai legális vagy féllegális, hatalmas profitot termelő

¹ Friedrich Dürrenmatt: Az ígéret. A bűnügyi regény rekviemje. In: Friedrich Dürrenmatt: Válogatott elbeszélések 3. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2003, 87. o.

² Manuel Castells: Az évezred vége. Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra III. kötet. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 206. o. [Az információs társadalom klasszikusai]

³ Uo. 193. o.

⁴ Rossiiskaya mafia sobiraet dos'ye na krupnykh chinovnikov i politikov. Izvestiya, 26. January, 1994, pp. 1–2.

cégirányítókat is érintettek.⁵ Oroszországban pedig a *Kommerszant* szinte már halálozási rovatot vezetett a magyar leszámolásokkal egy időben a munkavégzés közben meggyilkolt üzletemberekről.⁶

A következő elemzésben azt mutatom be, hogy a szervezett bűnözés az államszocialista örökségből építkező piacgazdasági szereplők miként fonódtak össze. Ezért azt kívánom bizonyítani, hogy *Stadler József* gazdasági bűncselekmények elkövetése nélkül is profitábilis vállalkozó volt és lett volna. Ezzel szorosan összefügg annak cáfolása, hogy Stadler főként és elsősorban adócsaló lett volna. A média által előszeretettel ráaggatott adócsaló, áfacsaló minősítés igencsak leegyszerűsítette az ügy értelmezését. Ebben szerepet játszott, hogy az újságírók kevésbé értettek az új piacgazdasághoz kötődő gazdasági bűncselekményekhez, ennek oknyomozói kultúrája még a maihoz képest is szegényes volt. Másrészt az ügyben bizonyítatlanul maradt politikai szálakra fókuszáltak⁷, noha a Stadler által működtetett rendszerből kiindulva sokkal plauzibilisebb feltevéseket és valószínűsíthető érdekeket lehetett volna kitapintani.⁸ *Ballai József* újságíró szemléletes módon világítja meg, hogy a vidéki bíróságok ügyeiről elsősorban szabadúszó újságírók tudósítanak, akiknek a bevételeik függ attól, hogy mennyire szórakoztató a hír, amelyet közölnek. Az *infotainment*⁹ elvárásai alapján a legfontosabbnak Stadler huszonéves barátja, illetve a vállalkozóról olajfestményt készítő festő tűnik. A saftosabb részletek érdekében pedig ezek az újságírók a vádlottakkal próbálnak minél jobb kapcsolatot kiépíteni, így „*az együttműködés (ítéljük is meg bárhogyan)*” dönti el, „*hogy a közvélemény másnap mely szemszögből követheti nyomon a történetet, azaz vélekedése milyen irányba fordul*”¹⁰. Olyan újságírónál is megtalálható azonban a tárgyi tévedés, illetve a ferdtetés gyanúja, akik egész könyvet áldoztak az ügy boncolgatására.¹¹

5 Barnóczyki Brigitta – Prókai Eszter: Az első utcai kivégzéstől a leghírhedtebb robbantásig. Origo, 2012. július 18. <http://www.origo.hu/itthon/20120717-a-kilencvenes-evek-robbantasai-merenyletei-es-az-olajugyek.html>

6 Marshall I. Goldman: Why is the Mafia so dominant in Russia? Challenge, January–February, 1997, pp. 39–47.

7 Stadler: eredeti a Hámori-levél. Index, 2001. február 22. <http://index.hu/belfold/stadlermszp/>

8 Üdítő kivételnek számít Ballai József, aki alapos tényfeltáró munkát végzett a Stadler-ügy kapcsán.

9 Az *information* (tájékoztatás) és az *entertainment* (szórakoztatás) angol főnevek összeolvastásából létrejövő fogalom.

10 Ballai József: Stadler József vádlott „levele” az MSZP-nek: Az utolsó vicsora. Magyar Narancs 2001. március 1. http://magyarnarancs.hu/belpol/stadler_jozsef_vadlott_levele_az_mszp-nek_az_utoolso_vicsora-61342 [2001a]

11 Ambrus Sándor: Stadlerakasztó. Pilvax Publishing Co., Budapest, 1995. Ambrus korábbi munkáinál is felvetődött ez a gyanú. Zelei Miklós: Még egy kis Ambrusológia. Beszélő, 1990/ 1., 3. o.

A Stadler-ügy kutathatóságának kérdései

Stadler József akasztói vállalkozó büntetőügye az 1990-es évek egyik legnagyobb gazdasági botrányává vált Magyarországon. Az említett ügy a rendszerváltozás utáni években kiépülő piacgazdaság alapvető hiányosságaira, informálisan létező politikai érdekek létezésére hívta fel a figyelmet. Az 1990-es évek második felére elharapódzott alvilági leszámolások és más gazdasági bűncselekmények (Globex-, Postabank-ügy) azonban viszonylag gyorsan háttérbe szorították a bűncselekmény jelentőségét, szerepét. Az újságírók és más szakértők is inkább a később történt bűnügyeket írták meg könyv¹² vagy szakcikkek¹³ formájában.

A rendőrnnyomozókkal készített interjúk során az is bebizonyosodott, hogy az említett okok miatt a rendvédelmi szakmai konferenciákon is gyorsan felledésbe merültek az akasztói vállalkozó ügyének főbb motivációi, elkövetési technikái.¹⁴ Habár az ügy aktája rövid időn belül olyan méretes lett, hogy már azt is megnehezítette, később pedig lehetetlenné tette, hogy új nyomozókat vonjanak be a szövevényes ügybe. Hiszen egy-egy új rendőrtisztnek először több hétre, majd több hónapba került volna csak az ügy megismeréséhez elolvasni az anyagokat. Az egyik rendőrnnyomozó elmondása szerint az egyik házkutatáson annyi iratot foglaltak le, hogy a zsákok megtöltöttek egy negyven négyzetméteres irodát.¹⁵ Talán az egész Stadler-ügy egyik legironikusabb részlete, hogy a több tonnát kitevő iratok és akták nincsenek a rendőrségi irattárban, és információim szerint a levéltárnak sem adták át. Minden valószínűség szerint selejtezték.¹⁶

A kutatáshoz négy egykori és egy aktív rendőrtiszttel készítettem félig strukturált mélyinterjút, amelyek a nyomozati források hiánya miatt, illetve más forrásokhoz kapcsolva egyaránt rendkívül hasznosnak bizonyultak. A kérdések az ügy vonalát követték végig, ám a helyzetfüggőségre való tekintettel, az új információk megismerése érdekében csak félig strukturált interjúkat készítettem.¹⁷ Minél inkább strukturálatlan az interjú, annál nagyobb részben függ a sikeresség az interjúkészítő iránt érzett bizalomtól. Az inter-

¹² Mong Attila – Vajda Éva: Az ártatlanok kora. Elektromédia, Budapest, 2009

¹³ Diós Erzsébet: Bankcsődök és bankárperek: bankbukások története tanulságokkal. Virág György (szerk.): OKRI Szemle. OKRI, Budapest, 2009, 81–100. o.

¹⁴ Interjú B. M. rendőr ezredessel. 2013. február 24.

¹⁵ Interjú B. I. nyugalmazott rendőr ezredessel. 2013. március 31.

¹⁶ Interjú B. M. rendőr ezredessel. 2013. február 24.

¹⁷ Kovács Éva: Interjú módszerek és technikák. In: Kovács Éva (szerk.): Közösségtanulmány – módszertani jegyzet. Néprajzi Múzeum, Pécs, 2007, 269–277. o.

júalanyaim csak anonimizálva, nevük kezdőbetűjének feltüntetésével vállalták az interjút. A felmerülő „interjúcsapdákra” a legjobb megoldásnak a *Gabriele Rosenthal*-féle módszert tartom, amely összefüggő narratív rendszerként kezeli az interjúkat, miközben feljegyzi a metakommunikatív jeleket is, hogy ezek alapján narratív konstrukcióként értelmezhesse a beszélgetés egészét.¹⁸

A szervezett és gazdasági típusú bűnözés nyomozásának nehézségei

A következőkben végigtekintem a rendőrség és a rendszerváltozás kapcsolatát a gazdaságvédelem szempontjából, hogy Stadler József vállalkozói tevékenysége, illetve a bűnügy folyamatai világossá váljanak, és értelmezhető legyen az akasztói vállalkozó népmesei figura helyett valóságos személyként. A rendszerváltozást megelőző időszakban társadalmi tulajdon elleni vétségek és bűncselekményeket nyomozó osztályok (TT = társadalmi tulajdon védelme) a rendszerváltozás idejére a megszűnés szélére kerültek, és 1989–1990-ben több rendőri vezető is kezdeményezte, hogy a piacgazdaság bevezetésével a TT-s osztályokat, alosztályokat ne alakítsák át gazdaságvédelmi szervekké. Erről 2000-ben *Kiss Ernő* dandártábornok beszélt az olajbizottság előtt tett beszámolójában: „voltak olyan rendőri vezetők, akik azt hangoztatták, hogy piacgazdaság viszonyai, körülményei között nincs szükség gazdaságvédelemre, gazdasági bűnüldözői munkára”¹⁹. Sajnos ebből az optimista szándékú megközelítésből olyan vulgarizált gazdaságelméletre redukálható érvelés bontakozik ki, mintha a kapitalista piacgazdaság létrejöttével a piac önszabályozó tevékenysége értelmetlenné tenné olyan gazdasági bűncselekmények elkövetését, amilyeneket addig a nagyarányú állami tulajdon és monopóliumok következtében végrehajtottak.

Ebből a téves felismerésből következett a gazdaságvédelem háttérbe szorítása, ám ez összekapcsolódott egy másik problémával is. 1990. január 5-én

¹⁸ Gabriele Rosenthal: *The Narrated Life Story: On the Interrelation Between Experience, Memory and Narration*. In: Kate Milnes – Christine Horrocks – Nancy Kelly – Brian Roberts – David Robinson (eds.): *Narrative, Memory & Knowledge: Representations, Aesthetics, Contexts*. University of Huddersfield, Huddersfield, 2006, pp. 1–16.

¹⁹ Jegyzőkönyv az Országgyűlés az olajügyek és a szervezett bűnözés között az esetleges korrupciós ügyek feltárására létrehozott vizsgálóbizottságának 2000. október 30-án, hétfőn 10 órakor, az Országház főemelet 61. számú üléstermében megtartott üléséről. <http://www.parlament.hu/biz36/olaj/v006-021.htm>

az akkori SZDSZ és Fidesz prominens politikusai feljelentést tettek hivatalos személy által elkövetett visszaélés miatt. A Belügyminisztérium Állambiztonsági Szolgálatával illegálisan használt olyan titkos módszereket és eszközöket, amelyekkel megfigyelték az akkori ellenzéki pártokat és civil kezdeményezéseket, noha az 1989. október 23-án hatályba lépő alkotmánymódosítás szerint ilyen tevékenység alkotmányértőnek minősül. A feljelentéshez hozzákapcsolták a *Véghvári Józseftől*, a Belső Biztonsági Csoportfőnökség dolgozójától kapott BM III/III-7. osztályának 219. számú, 1989. november 10-i napi jelentését. A Bányász moziban a témához kapcsolódóan sajtótájékoztatót tartottak, ahol az ellenzéki csoportok egyebek között nyilvánosságra hozták az 1989. december 6-i, december 20-i és december 22-i napi jelentést is. Az itt szereplő információk jelentős része titkos eszközök (telefonlehallgatás, levél-ellenőrzés, hálózat) felhasználása révén jutott a belügy tudomására. Ez az eseménysor önmagában olyan politikai vihart kavart, hogy *Horváth István* belügyminiszter 1990. január végén lemondott tisztségéről.

A rendőri vezetőkre is olyan fokú nyomás nehezedett az ügynökkérdés miatt, hogy szinte kivétel nélkül szélnek eresztették a nem állambiztonsági, hanem büntügyi vonalon használt és foglalkoztatott ügynevezett társadalmi kapcsolatokat, informátorokat.²⁰ Ez rettenetesen megnehezítette bármilyen operatív munka folytatását. Különösen igaz volt ez a gazdaságvédelem területére, ahol az érdeksérelem sok esetben nem volt, nem lehetett olyan nyilvánvaló, mint a vagyon elleni bűncselekmény miatt feljelentést tevő károsult érdekséreleme. Hiszen itt, főleg a rendszerváltozás idején sok esetben az állam megkárosításáról volt szó.²¹ Az akkori Btk. XVII. fejezetében bekövetkező változtatások természetesen egyértelművé tették, hogy a gazdasági bűncselekmények sértettje a korábbi felfogással ellentétben nem csupán az állam és annak valamely gazdálkodó szerve lehet, hanem a magánszektor képviselői (befektetők, hitelezők) is. Ezzel együtt az állam sértetti szerepe informális szempontból továbbra is meghatározó maradt. Egyrészt a kiépülő magánszféra a privatizáción keresztül juthatott például befektetett eszközökhöz²², vagyis egykori állami tulajdonhoz. Másrészt az adó- és járulékfizetés büntetőjogi védelmén keresztül továbbra is megmaradt az állam szerepe.

20 Interjú N. L. nyugalmazott rendőr ezredessel. 2013. április 17.

21 Interjú B. M. rendőr ezredessel. 2013. február 24.

22 A jelenlegi számviteli törvényben (2000. C. törvény) is ugyanolyan kiemelt hangsúlyt kap az a könyveléstechnikai alapképlet, hogy a mérlegkészítés az eszköz és a forrás oldal alakulásával írható le. Losonczy Csaba – Magyar Gábor: Pénzügyek a gazdaságban. Juvent Kiadó, Budapest, 1996, 415–417. o.

Az ORFK-nak mint szakirányító szervnek akkoriban nem volt külön társadalmi tulajdon elleni részlege. A BRFK-n a társadalmitulajdon-védelmi osztály operatív szervként működött, a feljelentéseken alapuló nyomozásokat a vizsgálati osztály végezte. A megyei kapitányságokon működő társadalmitulajdon-védelmi alosztályok egyszerre végeztek operatív és vizsgálati munkát is. Csakhogy az informátorok elküldése szinte ellehetetlenítette az operatív munkát, a bűnügyi felderítéshez elengedhetetlen információkat lehetetlenné vált megszerezni.

Az említett rendőri vezetői elképzelések, miszerint ne alakítsák át az új gazdasági környezethez alkalmazkodó társadalmitulajdon-védelmi osztályokat gazdaságvédelmi osztályokká, valamint az operatív munkát ellehetetlenítő lépések együttesen oda vezettek, hogy rettentően megszaporodtak a gazdaságvédelemhez tartozó bűncselekmények, mint a csalás, sikkasztás és hűtlen kezelés.

Kiss Ernő rendőr dandártábornok *Tonhauser László* rendőr ezredessel egyetértésben kihangsúlyozta, hogy a felderítő munkát akadályozó döntések leginkább a gazdaságvédelmet sújtották. Egy emberölési vagy rablási ügyben nagyobb eséllyel találunk tanúkat, a média is több segítséget tud nyújtani. Viszont egy gazdasági bűncselekménynél²³ sok esetben bennfentes információkra, egy-egy szűk körből származó tanú lehet hasznos a bűncselekmény felderítésénél. Nem beszélve a média itt megfigyelhető hiányos megismerő, felderítő szerepéről. Egy-egy szövevényes gazdasági bűncselekményt sokkal nehezebb eladhatóan tálni.²⁴ Közhely, hogy a bűnügyi filmek és különböző műsorok sokszor hiteltelenül ábrázolják a nyomozati munkát.²⁵ A gazdaságvédelmi munkát azonban egyáltalán be sem mutatják. Az elmúlt húsz évben sok orgánium és oknyomozó riporter tett ennek megváltoztatása érdekében, ám a mai napig is sokkal inkább fókuszálnak a politikával direkt módon összefonódó gazdasági bűncselekményekre, mint a közszereplőktől mentes, adott esetben transznacionális elkövetői körökre.

²³ Az egyszerűség kedvéért nevezem azokat a bűncselekményeket is gazdasági bűncselekménynek, amelyek a Btk.-ban vagyon elleniként szerepelnek, hiszen a csalást vagy a sikkasztást a büntető törvénykönyvi helyétől függetlenül gazdaságvédelmi nyomozók és osztályok nyomozzák.

²⁴ A filmek és a tévé világában az elmúlt évekből üdítő kivétel a David Simon bűnügyi újságíró által készített *A drót* (The wire) című tévésorozat, amely Baltimore városának bűnözés elleni harcát mutatja be, minél több oldalról.

²⁵ Elég itt a rendőri munkát végzők gyakori panaszára utalni, hogy az állampolgárok sokszor számon kérik rajtuk azokat a technikákat, módszereket és gyorsaságot, amiket a filmekben látnak. Fekete Gy. Attila: A magyar nyomkeresők bealszanak a CSI-on. Népszabadság, 2009. november 28. <http://nol.hu/lap/hetvege/20091128-nyomkeresok>

A gazdasági és szervezett bűnözéssel kapcsolatos statisztika értelmezése

Az előbbieken vázolt szempontok egészen más megvilágításba helyezik a Tóth Mihály által közölt statisztikai adatok értelmezhetőségét: a bűnesetek száma az 1974-ben még körülbelül százezerről 1994-re négyszázezer fölé emelkedett. Értelemszerűen a jelentős emelkedés egy része a piacgazdaság bevezetésével egy időben történt. Míg 1986 és 1988 között évi száznyolcvanezer körül mozgott az összes ismertté vált bűncselekmény, addig 1989-ben már 225 393-ig, 1990-ben 341 061-ig nőtt. 1991-re átlépte a négyszázezeres határt, és 1992-re 447 215-ön kulminált.²⁶

Mindeközben a gazdasági bűncselekmények száma lényegében nem változott, az említett időszakban szinte végig nyolcszázezer körül mozgott. A stagnálás kérdéseire láthatóan Tóth Mihály sem tudott egyértelmű választ adni. Ő inkább azzal kívánta magyarázni, hogy a gazdasági bűncselekmények több mint kétharmadát hagyományosan a vám- és deviza-bűncselekmények adták, amelyek „száma pedig állandó volt (vagy legalábbis állandó volt az ezek üldözésére fordítható kapacitás)”²⁷. Érvelését kétségesse teszi, miért csak a gazdasági bűncselekmények állandók éves szinten, és másokra miért hat a rendszerváltozás. A különböző bűncselekménytípusokkal foglalkozó bűnüldöző szervek is állandó kapacitással dolgoznak. Tóth érvelése alapján inkább arra kapunk választ, hogy 1994-re miért csökkent a gazdasági bűnözés, mivel a határok megnyitásával, a gazdaság átalakulásával egyebek között a vámszabályok is megváltoztak. Magyarázata végén Tóth is utal az értelmezés bizonytalanságára, illetve a bűnüldöző szervek valószínű elmáradására a bűnüldöző csoportok mögött, amikor arról ír, a korszakban egyértelmű gazdasági bűnüldöző csoportot nem fedezett fel a rendőrség. Ennek hiányosságára példaként hozza a bűnözési statisztika 1994-es tájékoztatóját, ahol az üzérkedést és az árdrágítást továbbra is kiemelt bűncselekményként aposztrofálják, noha előbbi már évekkel korábban kikerült a Btk.-ból, az utóbbi pedig lényegesen átalakult.

Az általam bemutatott szempontok, amelyek ellehetlenítették a gazdaságvédelmi nyomozati munkát, sokkal inkább magyarázhatják a statisztikai adatokat. Illetve a rendőrszakmai hiányosságokra és elavult szakmai módsze-

²⁶ Tóth Mihály: Piacgazdaság és büntetőjog. In: Lévay Miklós (szerk.): A piacgazdaság kiépülése és a gazdasági bűnözés. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1995, 4–5. o. [Kriminológiai Közlemények 52.]

²⁷ Uo. 5. o.

rekre jó példa a Tóth Mihály által idézett bűnügyi statisztikai tájékoztató problémafelfogása és nyelvezete, amely mintha figyelmen kívül hagyta volna a rendszerváltozást.

A már említett 1994-es csökkenés Tóth Mihály szerint sem „*látványos javulásra*”²⁸ utal, amit jobb híján ő maga is csak az újságokban gyakorta megjelenő gazdasági visszaélésekkel magyaráz. Minthogy sok cselekmény marad latenciában, így inkább lehet a gazdasági bűnözés érzékelését, a társadalom percepcióját mérni vagy megbecsülni, vajon nőtt-e vagy csökkent. *Fekete Gy. Attila* címmoldalon kezdődő cikkében az ORFK akkori bűnügyi igazgatóját, *Kacziba Antalt* kérdezte, aki legfontosabb ügýtípusként a hamisításokat (Vegeta- és herendiporcelán-), a háztartási tüzelőolajok savazással gázolajként való eladását, valamint a hitelezési csalásokat említette.²⁹ Az utóbbiak esetében jogosulatlan áfa-visszaigénylések, hamis fedezetigazolással felvett hitelek jelentik a legnagyobb problémát. A *Hét* című politikai műsor kérésére a Szonda Ipsos közvélemény-kutatást végzett, ebből kiderült, hogy a megkérdezettek kétharmada a gazdasági szabályok hiányosságával, a rendszerváltozással magyarázta a szerintük növekvő gazdasági bűnözés jelenségét.³⁰ Tehát az 1990-es évek első felében a gazdasági bűnözés a rendőri észlelések szerint csökkent, miközben a Tóth Mihály által citált rendőri vezető és az általam hivatkozott későbbi vezetői megnyilatkozások szerint valójában soha nem látott méreteket ölthetett.

1996-ban Kacziba Antal, akkori helyettes belügyi államtitkár már a csalások és csődbüntettek „*robbanásszerű növekedéséről*” beszélt annak nyomán, hogy 1994–1995-ben a jogi kodifikáció megalkotta a közbeszerzési, csődbüntető, illetve a szerzői jogok védelméről szóló törvényt. Ezek a változások lehetővé tették, hogy nagyobb szerepet kapjon a gazdaságvédelem és „*fokozatosan »életre kelnek« a korábban ritkán alkalmazott [...] tényállások*”³¹.

A kezdeti latencia összes okát felsorolni nem lehet feladatom, de a feltételezhetően fontosabbakat kívánom összegyűjteni. Kiemelt fontosságú a gazdaság kapitalista átalakulásának problémája. Az egykori szovjet érdekszférában kialakított kapitalista államberendezkedés nem jöhetett létre instant módon, hanem egyfajta átmeneti állapot következik be. *Szelényi Iván* mene-

28 Uo.

29 Fekete Gy. Attila: Gazdasági bűncselekmények – milliárdos károkkal. Népszabadság, 1995. január 9., 1. o.

30 Uo. 6. o.

31 Kacziba Antal: A gazdaság, a fekete gazdaság, a gazdasági szervezett bűnözés és a korrupció. In: Domokos Andrea (szerk.): Kriminológiai Közlemények 54. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1996, 61. o.

dzserkapitalizmus-elmélete éppen azt példázza empirikus kutatásokra is támaszkodva, hogy a tőkeerő nélküli kilencvenes évek elején a politikai elit mellett a technokrata, menedzser vezetők hatalma növekedett, és a szocialista korszak gazdasági reformjaival élni tudó kisvállalkozók helyett a nagy, egykori állami vállalatok privatizált utódait irányító, de tulajdonhányadot nem birtokló menedzser vezetői nem hozhatnak létre egyik napról a másikra egy teljesen stabil piaci viszonyokat jelentő kapitalista rendszert. A szocialista időszak tulajdoni viszonyait *Pavel Câmpeanu* alapján tulajdonvákuumként megnevező *Böröcz József* szerint az államszocialista átalakulást a hangsúlyozottan informális privatizáció szünteti meg.³² A kölcsönös szíveségek rendszerének konstitutív erejét *Sik Endre* is hangsúlyozza, amikor arról értekezik, hogy a rendszerváltozás-specifikus folyamatok felértékelik a kapcsolati tőkét a posztszocializmus kezdeti időszakában.³³ Létező tőkeerő helyett informális kapcsolati hálóval mint befektethető, konvertálható értékkel rendelkezvén így az elvárt, létrehozandó piacgazdaság nem is lehetett a gazdasági szereplők célja. A Szelényi által citált korabeli vicc is azt állította, az még csak tudható, egy akváriumnyi halból (kapitalista állam) miként lehet halászlét (szocialista állam) főzni, ám hogy a halászléből miként lehet újra hal, az már kérdéses.³⁴

A következő kérdés az ettől az átalakulástól jócskán lemaradó igazgatszolgáltatás. Tóth Mihály 1994-ben úgy fogalmazott, a gazdasági bűnözésnél, mint sok esetben újszerű tényállásoknál gyakorta előfordul, hogy a rendőrség és az ügyészség teljesen eltérően ítéli meg az ügyet. Nem egyedi eset, hogy csak a bírósági szakban kerül sor olyan releváns ténymegállapításokra, amelyekre például csak a kirendelt könyvszakértő tud választ adni. Tóth ennek kapcsán idéz egy 1995. február 7-i *Népszabadság*-cikket, amelynek már a címe is beszédes: *Szakértőhiány nehezíti a gazdasági bűnüldözést*. Az akkor még kevésbé preferált szakértői munka ma már sokkal komolyabb javadalmazást élvez, mint a kilencvenes évek négyszáz forintos óradíja. Jól példázza ezt *Jávor István* cikke (*Korrupció a bíróságon és a gazdaságban*), amely a szakértői visszaélésekkel foglalkozik. Tóth Mihály 1994-ben még a szakértő minél szélesebb körű használata mellett tört lándzsát, hogy a védelem is használhassa ezt a jogintézményt.³⁵ Jávor említett írása viszont az el-

32 Böröcz József: Kettős függőség és tulajdonvákuum: Társadalmi átalakulás az államszocialista félperiférián. Szociológiai Szemle, 1992/3., 3–20. o.

33 Sik Endre: A kapcsolati tőke szociológiája. ELTE–Eötvös Kiadó, Budapest, 2012, 124. o.

34 Szelényi Iván: Menedzser-kapitalizmus. Lettre, 1995/19.

<http://epa.oszk.hu/00000/00012/00003/szeleny2.htm>

35 Tóth Mihály: i. m. 27. o.

múlt évek tapasztalatát bemutató inkább arra jut, hogy a különböző szakértők egymásnak gyökeresen ellentmondó véleményei sokszor hitvitává súlyosítják a bírósági bizonyítást, így a peres felek anyagi háttére döntő jelentőségűvé válik a per kimenetelében.³⁶

Fontos még kiemelni a jog és a morál kérdését. Itt kifejezetten a gazdasági morálra gondolok, amelynek nagyfokú hiánya lehetővé tette, hogy a média népmesei hősként ábrázolja Stadler Józsefet, ezt jól illusztrálja egy a *Nemzeti Sport*-ban róla megjelent cikk.³⁷ Imrédy Péter *A Stadler story* címmel őt kötetben írta meg a vállalkozó életét. Az írás nyelvezete vidékies, ízes beszédet imitált, ugyanez a népies beszéd Stadler élőbeszédét is jellemzi, példák erre a vele készült videointerjúk.³⁸ Az etika közvetítő, orientáló szerepét hiányolta maga Tóth Mihály is, ennek okát ő az államszocializmus paternalista világában vélte felfedezni. Az írott szabályozás túlsúlya tette lehetővé, hogy az 1990-es évekre „a »mindent szabad, amit jogszabály (természetesen írott norma!) nem tilt« elve parttalan és önkényes értelmezést kapott»³⁹. Tehát a gazdasági átalakulást megkésve követő szabályozás miatt létrejövő joghézagok, nem egyértelmű megfogalmazások lehetővé tették a legalitás és illegális határán mozgó gazdasági cselekményeket. A Rozgonyi–Jávor szerzőpáros a szervezeti működések szintjén ezt nevezi negatív legitimációnak. Míg pozitív legitimáció esetén az állami szervek eljárása a garancia a számon kérhetőségre, addig az államigazgatási szervek nem cselekvése a pozitívhoz hasonló, de ellenkező irányú garanciát nyújtanak a társadalom tagjaira, ami informálisan, társadalmi szinten elfogadottá teszi a normasértést.⁴⁰

A Stadler József vállalkozói tevékenységének és bűnelkövető magatartásának az értelmezéséhez szükséges hátteret érdemes kiegészíteni Kacziba Antal szervezett bűnözéssel kapcsolatos megjegyzéseivel. Az ilyen típusú bűnelkövetésben való részvételt alapvetően a látványos meggazdagodásban lehet felfedezni, amely a luxuscikkek túlzott fogyasztásán keresztül válik láthatóvá. Megemlíti a legális üzletbe való befektetés lehetőségét is, ám ezt annak kapcsán emeli ki, hogy a szervezett bűnözői csoportok elkezdtek együttműködni gazdasági bűnöző elkövetőkkel. E társaságok kapcsolatrend-

³⁶ Jávor István: Korruptiós mechanizmusok a magyar bírósági eljárásban. Társadalomkutatás, 2011/2., 247–267. o.

³⁷ Sinkovics Gábor: Stadler József. Jövők. Nemzeti Sport Online, 2007. december 12.

http://www.nemzetisport.hu/migralt_cikkek/20071212/stadler_jozsef_jovok

³⁸ http://index.hu/video/2007/11/04/stadler_valasza_az_armanira/?s=tag:stadler

³⁹ Tóth Mihály: i. m. 23. o.

⁴⁰ Jávor István – Rozgonyi Tamás: Hatalom – Konfliktus – Kultúra. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 155–157. o.

szerének határozott összeérése volt Kacziba szerint a hazai bűnüldözés egyik legújabb tapasztalata. *Dános Valér* feltételezi ezeknek a csoportoknak már az 1980-as években meginduló együttműködését. Amit valójában a „privatizáció nem kívánt mellékhatásai, a gazdaság liberalizálásának belső ellentmondásai”⁴¹ elmélyítettek, megnövelve ezzel a szervezettségi potenciáljukat.

Stadler mint vállalkozó a posztszovjet térségben

Stadler József 1990-től bizonyíthatóan exportált különböző termékeket a keleti piacokra. Különösen a Szovjetunióba, majd a létrejövő Ukrajnába és Oroszországba. A parlament olajbizottsága előtt tett rendőri beszámolóikban kirajzolódott a Szovjetunió felbomlásának szerepe, ami új pályára állította a rendőrök operatív munkáját. Kiss Ernő megfogalmazása szerint: „*ott [tudniillik Kelet-Európa, Oroszország – a szerző megj.] is elkezdődik a gazdaságba való beszivárgása a különböző beosztásokban lévő embereknek. Megvannak a kapcsolatok, és nekünk mindjárt azt is kellett volna csinálni, és erre nem volt meg az apparátusunk, hogy mondjuk esetleg hazai bázisról felderítő tevékenységet végezzünk Ukrajnában, uram bocsá’ Oroszországban.*”⁴² Az említett belügyi informátori állomány megszűnése mellett itt már szerepet kap az állambiztonság által használt kapcsolatok hiánya, ami megnehezítette a szomszédos országokba irányuló gazdasági kapcsolatok révén megvalósuló transznacionális bűnözői körök feltérképezését, mindez különösen gazdasági vonalon teljesen valószínűtlenné vált. A szovjet és más kelet-európai országok egykori állami vezetőinek gazdasági pozíciószerzése részben hasonlatos a magyar menedzserkapitalista elmélet által képviselt rendszerhez.

A Szovjetunió 1991-es felbomlásával átalakuló orosz birodalmi rendszer gazdasági szempontból folyton változó reformtörekvéseknek volt kitéve. *Csaba László* említi a bartertilalmat, amivel az állam megpróbálta a nemzeti valuta használatára rákényszeríteni a lakosságot.⁴³ Stadler és a hozzá hasonló exportőrök sikerességét a kelet-európai piacon az is elősegítette, hogy az orosz gazdaságpolitika negyvenszázalékos adóval sújtotta a cégek exportált termékekből származó árbevételét.⁴⁴ Csaba a jecini gazdaságpolitikával

⁴¹ Dános Valér: Szervezett bűnözés. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós: Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll. Corvina Kiadó, Budapest, 1996, 221. o.

⁴² Jegyzőkönyv az Országgyűlés az olajügyek... i. m.

⁴³ Csaba László: Tanács-talanul a keleti piacon. Társadalmi Szemle, 1991/6., 3–16. o.

⁴⁴ Uo. 9. o.

kapcsolatban úgy fogalmazott, a költészet és a valóság népmesei kettősségével állunk szemben. Hiszen a politikai nyilatkozatok a médiának egy elméletileg életképes monetarizmust mutatnak, eközben viszont a valóságban továbbra is a szovjet gazdasági programalkotás menete zajlott. A közbeszéd úgy tartotta, Jelcin és csapata esetében valójában az amerikaiak és az IMF alkalmazott sokkterápiát.⁴⁵ *Claus Offe* szerint az egyidejűség dilemmájával néztek szembe a kelet-európai társadalmak, hiszen polgári, politikai és gazdasági szintén kellett egyszerre átalakítást megvalósítaniuk. Viszont a legtöbb restriktív piacgazdasági reform „csak demokrácia előtti feltételektől jönnének lendületbe”⁴⁶.

Tehát a demokratikus legitimitációt jelentő társadalmi támogatás megszerzése rendkívül illuzórikus volt. A korabeli média is tisztában lehetett ezzel, mivel Csaba László szerint a moszkvai lapok azon élcelődtek, a Valutaalaphoz történő csatlakozást olyannyira nem gondolták át a politikusok, hogy még a követelményeket sem fordították le oroszra: a csatlakozási szöveget azonnal visszafordították angolra.⁴⁷ Ezt Csaba László ugyanolyan mesebeszédnek tartja, mint az IMF feltételeinek való lehetséges megfelelést, amelyek főként a pénzellátás szűkítésében, illetve a külgazdasági kapcsolatok liberalizálásában foglalhatók össze. A jelcini gazdaságpolitika viszont erre nem helyezett hangsúlyt⁴⁸, noha Csaba szerint a stabilizáció nem annyira gazdaságelméleti kérdés, mint inkább irányítástechnika.⁴⁹ Talán éppen ennek a hatalomtechnikai kockázatnak a hatására nem valósult meg a jelcini időszak alatt a gazdasági stabilizáció, aminek Csaba szerint három fő pontból kellene állnia. Elsőként az árfolyam fixálásából, ez feketeipari árakhoz vezet, és radikális kiigazításhoz és alkalmazkodáshoz a gazdaság különböző szintjein. A pénzmennyiség korlátozása mesterségesen erősítene az árubőségét. Az államháztartás mindkét oldalához, a kiadási és a bevételi oldalhoz kapcsolódó átalakítások lennének szükségesek, de Oroszországban az 1992 és 1996 közötti reformok szinte kizárólag a központi költségvetést érintették. Mivel a gazdasági liberalizálás az előbbi stabilizációs lépések nélkül történt meg, így a cégek a dollárhoz és a német márkához mérték a gazdasági teljesítménye-

45 Csaba László: Volt-e sokkterápia Oroszországban? In: Krausz Tamás (szerk.): A jelcini gazdaságpolitika alternatívái. Szakértői jelentés. Magyar Ruszisztikai Intézet, Budapest, 1992, 9. o. [Szovjet füzetek 6.]

46 Claus Offe: Az egyidejűség dilemmája. Demokratizálás és piacgazdaság Kelet-Európában. Társadalmi Szemle, 1991/8–9., 118. o.

47 Csaba László (1992): i. m. 11. o.

48 Uo.

49 Csaba László: A szovjet modell összeomlása és a rendszerváltás első szakasza. Valóság, 1999/11., 36. o.

ket, valamint ezekben a valutákban is történt a kifizetés, többek között Stadler is így jutott saját bevételéhez. Az infláción felüli nyereséget mint igazi előnyt éppen a változó gazdasági környezetben az állandóság, a stabil valuta birtoklása jelentette. Az orosz állam a korábbi puha bürokratikus megközelítések helyett a keményebb pénzügyi korlátokat nem érvényesítette következetesen.⁵⁰

Gerascsenko, akit egykor az 1991-es szovjet monetáris reform⁵¹ erős támogatójaként tartottak számon, 1992 nyarán hivatalosan eltörölt egytrilliónyi rubelnél is több vállalkozói körbetartozást. Ez már önmagában is segítette a nehézipari, de még inkább a katonai termelésre fókuszáló vállalati struktúrát. A csőd elkerülésének az volt az ára, hogy fenntartotta a rubel instabilitását, rámutatva egyúttal az akkori gjadai reformpolitika folytathatatlanságára is.⁵²

Grigorij Alekszejevics Javlinszkij, az Oroszországi Demokrata Párt (Jabloko) későbbi vezetője *Michael Ellman* és *Kornai János* hatására egyfajta nemzeti kapitalizmus koncepcióban gondolkodott.⁵³ A minél decentralizáltabb privatizációt elvetette, viszont *Krausz Tamás* szerint nem akarta elfogadni, hogy ebben a térségben a kapitalizmusnak úgynevezett félperifériás változata valósulhat meg.⁵⁴ Így hiába próbálta ellenezni, szabályozásokkal gátolni a cégvezetők, menedzserek kilépését az állami kontroll alól, ez informális úton mindenképpen megtörtént. Az állami vállalatoknál megjelent a „kettős könyvelés”, aminek révén egyre több mindent értékesítettek a feketepiacon. Így válik érthetővé, hogy adott esetben miért érte meg e cégeknek nagyobb összegű számlák befogadása, amivel a saját költségüket termelték meg. A későbbiekben a gazdaság középszintű szereplői informális hálózataik révén 1991 augusztusa után átvették az állam mint irányító kontrollfunkcióját.⁵⁵

50 Geoffrey Ponton: *The Soviet Era. Soviet Politics From Lenin to Yeltsin*. Blackwell Publishers, Oxford, 1994, pp. 132–133.

51 Az akkori pénzügyminiszter, Valentin Pavlov döntése alapján a forgalomban lévő nemzeti fizetőeszköz (rubel) egy részét kivonták a pénzügyi körforgásból, hogy így csökkentse az áruhiány miatt keletkező nehézségeket. A hivatalos verzió szerint a hamisított rubelek kivonása miatt volt fontos a program végrehajtása. Peter Reddaway – Dmitri Glinski: *The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism against Democracy*. US Institute of Peace Press, Washington D. C. 2001, pp. 273–274.

52 Csaba László (1992): i. m. 9–10. o.

53 Grigorij Alekszejevics Javlinszkij: *Uroki ekonomiceszkj reformi*. Eplcentr, Moszkva, 1993

54 Krausz Tamás: *A peresztrojka és a tulajdonváltás. Politikai koncepciók és történelmi valóság*. In: Krausz Tamás (szerk.): *Peresztrojka és tulajdonátelyezés. Tanulmányok és dokumentumok a rendszerváltás történetéből a Szovjetunióban (1985–1991)*. Magyar Ruzsisztikai Intézet, 2003, 91. o.

55 Szelényi Iván – Gyl Eyal – Eleanor Townsley: *A posztkommunista gazdasági vezetés (menedzsersizmus). A gazdasági intézmények átfórmálása és a társadalom szerkezetében végbemenő változások a posztkommunista átmenet idején*. In: Krausz Tamás (szerk.): *Rendszerváltás és társadalomkritika*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1998, 153–193. o.

Krausz szerint Javlinszkij ezt tekintette maffiózókapitalizmusnak, amikor is piaci struktúra helyett szerencsejátékra hasonlító rendszer jön létre, amely az ellenőrizetlen profitok, a feketepiaccaal való üzletelés és az állami járulékok befizetésének permanens elkerülése miatt nem fenntartható.⁵⁶ Ezek az orosz liberális körök viszont nem számoltak a szervezeti kultúra jelentőségével, különösen a hálózati típusú kapcsolati kultúra megtartó erejével⁵⁷, amikor a korrupciós láncban való részvétel a formális piaci elvárások felett létező metapiaci informális hatalom a minőségbiztosítás és a jövőbeni tervezés és ellenőrzés, vagyis a controlling hatékonyságának záloga.

Vagyis a kelet-európai piacokon csak olyan tényezők együttállásával valósulhatott meg a profitszerzés, mint az információs előny, illetve a zavaros gazdasági és közigazgatási viszonyok.⁵⁸ Így egyebek között a gerascenkői pénzügyi támogatás is afelé mozdította az eseményeket, hogy az orosz gazdasági átalakulás nem vezetett szilárd, piacgazdasági viszonyokhoz. A magyar helyzethez hasonlóan fennmaradtak olyan tényezők, amelyek Stadler József meglévő és új kapcsolatai révén lehetővé tették a folyamatos profitszerzést.

Stadler József 1988-ban egymillió forint törzstőkével hozta létre a kereskedelemmel foglalkozó Stadler Kft.-t. Kezdetől ügyvezető igazgatóként tevékenykedett ebben a cégben, amely először csak az országon belüli kereskedelemmel, de a rendszerváltozás évétől már külföldre szállítással is foglalkozott. A saját életéről megíratott könyvben szerepel, hogy tulajdonképpen a hatvanas évektől különböző Bács-Kiskun megyei térségtől és egyéb termelői csoportoktól olcsón felvásárolt alkoholt a környező kocsmákba, éttermekbe és egyéb vendéglátó-ipari egységekbe szállította jó áron.⁵⁹

A nyolcvanas években a Bács-Kiskun megyében található homoki borokkal is foglalkozó termelőszövetkezetektől vásárolt fel nagy mennyiségben bort, amelyet Pest megyei borospincékben tárolt, amíg el nem adta őket számára is jövedelmező áron.⁶⁰

Ez a fajta tevékenység illegálisnak bizonyult, ám ezt a könyvben Stadler nem így állítja be. Későbbi fejezetekben viszont úgymond lebukik, amikor állítja, hogy a szállítmányozás ilyen típusát legálisan csak a térszek kereske-

⁵⁶ Krausz Tamás: i. m. 92. o.

⁵⁷ Jávor István – Rozgonyi Tamás: i. m. 326–329. o.

⁵⁸ Csaba László (1992): i. m. 22. o.

⁵⁹ Imrédy Péter: A Stadler story 1. kötet. A kisjuhásztól a nagy felvásárlóig. Kastély-Bor Kft., Akasztó, 2008, 51–52. o.

⁶⁰ Uo. 115–117. o.

delmi részágazata végezhetette. Az ilyen részlegek élén álló vezetőkkel leszervezett néhány teherautót, amelyek csak neki szállítottak árut. Ehhez hasonló bűncselekményeket a korszakban más téeszalkalmazottak, terménykereskedők is elkövettek, de többségük nem került bíróság elé, mivel a hatóságok úgy ítélték meg, hogy a lakosság folyamatos áruellátása felülírja ezeket a szabálytalanságokat. Az említett téeszkernek dolgozó személyek visszaéltek a nagykereskedelmi vásárlási és eladási jogokkal, valamint a téeszárudák kiskereskedelmi hálózatába, szabadkasszás és szerződéses üzletekbe jelentős árréssel adták tovább a különböző árukat.⁶¹

1988–1989-re olyan jó kapcsolatot épített ki ilyen termelőszövetkezeti kereskedelmi vezetőkkel, hogy kiismerte a nagykereskedelmi hálózatokat. Rögön a gyártótól vásárolt nagy mennyiségben, ezt aztán később a telephelyéről vitték a kamionjai az átvévkökhöz. A rendszerváltozás idején nehéz helyzetbe kerültek azok a nagyvállalatok, gyártók, amelyektől addig Stadler vásárolt. Formálisan magát a KGST-t 1991. június 28-án feloszlatták Budapesten. Ekkorra a Nagykőrösi Konzervgyár, a Szobi szörp, a Kőbányai Sörgyár vagy a Budafoki Pincészet az addig biztos keleti piacokon nehezen vagy egyáltalán nem tudta eladni a termékeit. Sőt ebben az időszakban a mezőgazdasági termékek importja is növekedett.⁶² Ennek következtében Stadler József még alacsonyabb áron vásárolhatta fel nagy tételben az általuk forgalmazott élelmiszereket, elsősorban konzerveket és üdítőitalokat. Az 1990-es választásokat az MDF nyerte, és a KDNP-vel, valamint a FKGP-vel alkotott koalícióban megalakult az Antall-kormány. A híres Tavarisi konyec! (Eltársak, vége!) MDF-plakát is közrejárzott abban, hogy az a tévhit maradt meg az emberekben, hogy az MDF-nek nem voltak fontosak a keleti piacok.⁶³ Ennek valóságtartalma inkább abban fogható meg, hogy az új kormányt támogató gazdasági szereplők közül nem mindenki birtokolt olyan előnyöket, amelyeket Csaba László említett, mint például az információk előny, illetve a gazdasági és közgazdasági viszonyok ismerete, amelyek lehetővé tették a sikeres kereskedést a Szovjetunióval, majd Oroszországgal. *Alekszandr Buzgalin Andrej Kolganov*val közösen írott cikkében egyértelművé teszi, hogy hosszadalmas és lassú feladat létrehozni egy új típusú orosz tőkepiacot.⁶⁴ *Kun Miklós* törté-

61 Paládi József: A zöldséges maffia. Népszava, Budapest, 1988, 114–128. o.

62 Petschnig Mária Zita: Túl az első fél éven. A pangó piac nem ígér változást. In: Kéri László – Petschnig Mária Zita: 24 évszak. Intera Rt., Budapest, 1995, 332–333. o.

63 Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 1978–2012. Park Könyvkiadó, Budapest, 2012., 192. o.

64 Alekszandr Buzgalin – Andrej Kolganov: Totális privatizáció – méreg és orvosság. Tézisek. In: Krausz Tamás (szerk.) (1992): i. m. 79–80. o.

nész egy az orosz piacokról adott interjújában ezzel összhangban fogalmazta meg azt a feltevését, hogy nyugati cégek támogatták az új nemzetállamok szocialista időszakból származó jó kapcsolatokkal felvértezett kereskedőit, hogy minél több információt szerezzenek az adott ország belső kereskedelmi viszonyairól.⁶⁵ Ebből plauzibilis módon megfogalmazható, hogy a nyugat-európai országok irányába történő exportot, gazdasági kapcsolatot a minőségi problémák mellett a bizalmatlansági tényező is befolyásolta.

A kormányzat német piac irányába nyitását akadályozta, hogy az említett nehéz gazdasági helyzetbe kerülő nagyvállalatoknak nem voltak olyan árucikkei, amelyeket profitábilisan exportálhattak volna. Ezt sok esetben a KGST összeomlása után minőségi szempontból eladhatatlannak látszó termékek tömeges mennyisége is lehetetlenné tette. Közgazdasági metaforaként is értelmezhető, hogy egy szűk öbölben a kisebb hajók sokkal inkább szélirányba tudnak fordulni, és könnyebben kormányozzák ki magukat a sekély vízből, mint az óriási, háromárbocos társaik. Ha a rendszerváltozás okozta átalakulásként azonosítjuk a szűk öblöt, akkor az olyan kis hajóként feltűnő bűnöző-kereskedő-vállalkozó, mint Stadler József, sokkal jobban ki tudta használni a lehetőségeket a szocialista mamutvállalatokhoz képest, amelyek egyértelműen óriás hajókként vesztegeltek a rendszerváltozás öblében. Az Antall-kormány például exportszubvenciókkal támogatta a kivitelt alkalmazni tudó cégeket. Mezőgazdasági termékek után exporttámogatást kapott, amely a vételár tíz-harminc százalékát jelentette a kereskedő cég számára.⁶⁶

Ballai József újságíró áttekintő cikke a Stadler-ügyről több ponton nagyon megbízható a rendőrségi interjúkkal összevetve.⁶⁷ A Stadler Kft. először csak kevés kamionnal végezte szállítmányozó munkáját, de folyamatos volt a bővítés. 1993–1994-re „42 saját – többnyire Mercedes – nyerges vontatóval rendelkezett”⁶⁸. A cége ebben az időben százhuszonötmillió dollár külkereskedelmi nyereséggel zárt. A keleti piacokon történő jó pozíciója nyomán a megrendelői dollárban fizettek. A külföldi piacokról szerzett nyeresége mellett a hazai egymilliárd forint árbevétel is jelentősnek mondható. A százhuszonötmillió dollár profit akkori árfolyamon több mint tízmilliárd forintnak felelt meg. E mellett a valós nyereség mellett a Stadler Kft. csupán hatszáz-

65 Márton Gábor: Felértékelődnek a keleti piacok. Interjú Kun Miklóssal. Szegedma.hu, 2010. július 14. <http://szegedma.hu/hir/szeged/2010/07/felertekelodnek-a-keleti-piacok.html>

66 Juhász Pál – Mohácsi Kálmán: Az agrárágazat támogatásának néhány összefüggése. Közgazdasági Szemle, 1995/5., 471–484. o.

67 Interjú B. M. rendőr ezredessel. 2013. február 24.

68 Ballai József: A Stadler-dosszié. I. rész. A bűsuló juhász. Magyar Narancs, 2001. február 1. http://magyarnarancs.hu/belpol/a_stadler-dosszie_-_i_resz_a_busulo_juhasz-62501 [2001b]

millió forintot mutatott ki a könyveiben, vagyis csupán ekkora összeg után kellett társasági adót és egyéb közterheket fizetnie. 1994-ben az adóhatóságnak már csak megközelítőleg százmillió forint árbevételt vallott be.

Az APEH kezdetben a készlet-nyilvántartás kapcsán tett fel neki kérdéseket, sohasem tudott ugyanis pontos választ adni arra, mennyi terméke van például a saját telephelyén. Amikor szörpök vagy sörök voltak a raktáraiban, akkor azt állította x mennyiségű raklapnyi üdítő van nála. Viszont az eltérő méretű raklapok miatt még megsaccolni sem lehetett pontosan, mennyi üveg üdítő vagy más ital van nála.⁶⁹ *Lovas József*, a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság gazdaságvédelmi alosztályának nyomozója is több alkalommal titkos nyomozást végzett Stadler József ellen, de nyílt nyomozás az összegyűlt információk alapján sohasem indult. Maga Stadler az életéről szóló könyvben úgy emlékezik meg Lovasról, mint aki folyton behívta, hogy kérdőre vonja: miként képes ekkora profitra szert tenni?⁷⁰ Ennek az Imrédynél olvasható történetrésznek az esetleges valóságtartalmát egyetlen rendőrtiszt sem erősítette meg nekem.

Amint az előbbi adatok is mutatják, olyan mértékű tényleges bevétele volt, amelyből a legtöbb adó- és más járulékfizetési kötelezettségének is eleget tudott volna tenni. Stadler viszont nagyobb gazdasági birodalmat akart, és gyorsabban.⁷¹ Ezért két számlát készített. Ugyanazzal a sorozatszámmal, árumegnevezéssel és -mennyiséggel, csak az egységár és a végösszeg tért el. A nagyobb összegű számlát nyújtotta be az adóhatóságnak az exportszubszencióért. Tehát egy nem létező óriási eladási ár után százalékosan nagyobb exporttámogatás járt. Valójában a valós eladási ár és a hamis számlák nyomán befolyó támogatásokkal tett szert óriási haszonra, és nem az áfacsalásokkal.⁷² Ha áttekintjük a cég könyveit, kiderül, hogy a valós eladási ár és az utána járó exporttámogatás bőven fedezte volna Stadler József költségeit, és még jelentős profitra is szert tett volna, igaz, valószínűleg az így elértnek a harmadára.⁷³

A kétszámlás trükk egyetlen hátulütője az a nem létező profit, ami után hatalmas társasági adó befizetésére kényszerült volna. Ezt elkerülendő *Hrubi Gyula*, a cég főkönyvelője azt tanácsolta, minél több költséget kell termelnie a Stadler Kft.-nek, hogy a nagy összegű hamis számlák után keletkező úgynevezett „*lufiprofit*”⁷⁴ elköltődjön, vagy veszteségesnek látszó ügyletekben tűnjön el.

69 Interjú K. F. nyugalmazott rendőr őrnaggyal. 2013. március 12.

70 Imrédy Péter: i. m. 148–149. o.

71 Interjú B. M. rendőr ezredessel. 2013. február 24.

72 Interjú B. I. nyugalmazott rendőr ezredessel. 2013. március 31.

73 Interjú B. M. rendőr ezredessel. 2013. február 24.

74 Uo.

Stadler kapcsolata szervezett bűnözői csoportokkal

Az egyre növekvő lufiprofit eltüntetésének problémája miatt Stadler különböző szervezett bűnözői köröket vont be saját vállalkozói tevékenységébe. Például *Pergel Nándor*, aki az interjúk alapján egy rendkívül elegánsan öltöző bűnöző volt, rendkívül jól beszélt franciául, és jobbára gazdasági bűncselekményeket követett el, főként adó- és egyéb áfacsalással kapcsolatos fiktív cégeket hozott létre, majd szüntetett meg.⁷⁵ Korabeli vagyoni helyzetéről sokat elárul a kocsija, amelyben már az 1990-es évek elején légkondicionáló volt. Az ő beosztottja volt *Zsíros László*, aki a könyvelői feladatokat és a különböző cégekkel kapcsolatos hamis számlák gyártását végezte. Egy másik szervezett bűnözői, alapvetően prostitúcióval, majd droggal foglalkozó körből jött *Domák Ferenc*, ismertebb nevén Cinóber, akit 1996-ban lelőttek az Üllői úton.⁷⁶

Ezek a Stadlerhez képest „*kőkemény bűnözők*”⁷⁷ éppen azért voltak hajlandók saját, eddig is végzett adócsaló tevékenységüket az akasztói vállalkozóval megosztani, mert nyilvánvalóvá váltak számukra az egyébként is nyereséges, nagy profitrátaival dolgozó férfiban rejlő lehetőségek. Azt feltételezték, hogy az alapvetően áfacsalás céljából létrehozott, nem nyereséges cégek helyett sokkal jobb hátteret jelent a valóban nyereséget termelő vállalkozóval szövetkezni.

Elsősorban átfuttatást végeztek színlelt szerződések segítségével.⁷⁸ Az első cég 155 288 kozmetikumot importált az országba 971 ezer forint értékben, ezt továbbadta a második cégnek sokkal magasabb áron, negyvenegymillió forintért. Ez a cég Hrubí Gyula kérésére továbbértékesítette az árut a harmadik cégnek, alacsonyabb áron, húszmillióért. Végül a negyedik cég 147,5 millióért megvette, és eladta pár millióval drágábban Stadler cégének. Természetesen az áfát visszaigényelték, amely így Akasztóra került. Ám Ballai József ama feltevése, hogy az egész csak az áfa miatt lett volna fontos, nagyrészt téves. Az említett kozmetikum legtöbbször olcsó francia parfüm volt, illetve Szíriából hozott műbőr cipő, amelyet halottaknak készítettek, ezért nem is volt túlzottan tartós.⁷⁹ A vázolt átfuttatás a valóságban nem létező, a cégbi-

⁷⁵ Uo.

⁷⁶ Interjú N. L. nyugalmazott rendőr ezredessel. 2013. április 17.

⁷⁷ Interjú B. I. nyugalmazott rendőr ezredessel. 2013. március 31.

⁷⁸ Kocsisné dr. Surányi Andrea – Garamvölgyi Ildikó – Pekala Károly: Polgári jogi, gazdasági jogi ismeretek. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999, 107. o.

⁷⁹ Interjú B. I. nyugalmazott rendőr ezredessel. 2013. március 31.

róság előtt ismeretlen cégek között zajlott. A papíron ennyi cégen keresztül-menő áru a valóságban egyenesen Stadler cégéhez került az előbbieken jelzett alig egymillió forintért. Az akasztói vállalkozó pedig valójában ennél kissé többért adta el Ukrajnába és Romániába. Ezzel egyrészt a pénzenél maradt, másrészt papíron, az adóhatóságnak óriási veszteséget könyvelhetett el, ami csökkentette az évi hivatalos árbevételét és így a társasági adóját is.⁸⁰

A bizonyítás ebben az esetben akként zajlott, hogy a nyomozóknak igazolniuk kellett: az átfutató cégek nem léteznek. Ezt a cégbíráson megtették, majd a számlákról bebizonyították, hogy mindegyik Pergel Nándor mechanikus írógépén készült.⁸¹ Az említett bűnözői csoportok előtt Stadler létező kis cégeket használt, amelyek viszont gyakorlati szempontból alkalmatlanok lettek volna ekkora áruforgalom lebonyolítására.⁸²

Részen az előbb említett illegális mechanizmusoknak is tulajdonítható, hogy az 1994. évi IX. törvény beiktatta a Btk.-ba a gazdasági adatszolgáltatás elmulasztása törvényi tényállást. Tóth Mihály megállapítását, miszerint „*kissé talán későn*” reagált a törvényalkotás, mára inkább az enyhítő jelzők nélkül lehetne megfogalmazni, mindazonáltal fontos büntetőjogi mérföldkő az „*illegálisan meggazdagodott és részben örökre eltűnt vagy átalakult utolérhetetlen »konjunktúravállalkozások«*” prosperációjának megállítására.⁸³ A törvény egyértelmű célja volt, hogy a gazdasági társaságok közhitelességét büntetőjogi eszközökkel garantálja.

Stadler egy másik költségtermelő tevékenysége nagyon jól rávilágít arra, miként is működött a külkereskedelem, és az azt végző kereskedők milyen jól tudták, hogyan lehet az üzletág belső szabályait nem ismerő, akár hivatalos személyeket is becsapni. A már korábban említett átmeneti időszakban fontos információs előnyt és bizonytalanságot kihasználó Stadler úgy állította be magát, mintha egy kiépült, stabil piacgazdaság szereplőjeként egy másik, hasonló adottságú országgal kívánna kereskedni. Ezért különböző orosz cégek a Stadler Kft.-nek marketingtevékenységet és piackutatást végeztek olyan piacok vonatkozásában, amelyekkel Stadlernek nem volt semmilyen üzleti kapcsolata, vagy amelyeket saját kapcsolatain keresztül enélkül is nagyon jól ismert. A vád említett hét számlát, ezek 2,4 milliárd összértékű költség számlák voltak, amelyek elszámolásával az akasztói vállalkozó a vád szerint 989,5 millióval csökkentette a befizetendő társasági adóját az adott évben.

⁸⁰ Interjú B. M. rendőr ezredessel. 2013. február 24.

⁸¹ Uo.

⁸² Interjú B. I. nyugalmazott rendőr ezredessel. 2013. március 31.

⁸³ Tóth Mihály: Gazdasági bűnözés és bűncselekmények. KJK-Kerszöv, Budapest, 2000, 232. o.

A média és a politika hatása a Stadler-ügyre

A média nagyobb része Stadlerre, a műgyűjtőre koncentrált, mert ezt lehetett közérthetően bemutatni, valamint szórakoztató, meghökkentő példákkal illusztrálni. Stadler József 1993 decemberében valóban vásárolt huszontkét festményt. Például *Leonardo da Vinci Utolsó vacsora* című freskóját, amely az 1498-as elkészülte óta a mai napig a milánói Santa Maria delle Grazie-templom refektóriumának falán látható. A művészettörténeti kutatóknak nincs tudomásuk arról, hogy Da Vinci festett volna másolatot erről a képről. Egyes művészeti szakértők szerint azonban a XVII. században nagyon sokan másolták a művet. Ezt az elemet a védelem többször is felhozta mentő körülményként, mondván, Stadler nem tudhatta, valóban eredeti képeket vásárolt-e. Az adásvételi listán szerepelnek *Munkácsy Mihály*tól aktok, ám a művészettörténeti szakértők itt sem tudnak arról, hogy a művész valaha festett volna ilyet. A festménycsomagért két részletben fizetett Stadler József, mindkét alkalommal készpénzben. Az 1/93-as és a 2/93-as számla végösszege 820 483 600 forint volt, ebből 205 120 900 forint áfára volt jogosult.⁸⁴

A műtárgy- és marketinganyagok vásárlását egy bizonyos *Szergej Anatoljevics Vekszer* nevű orosz üzletemberen keresztül intézte. A hatóságoknak nem volt biztos tudomásuk arról, ki ez az ember. A Vekszer rendkívül gyakori családnév, ezt a védőügyvédek is felhozták a név mögött lévő személy valószínű létezésének bizonyítására. Stadler hivatalosan az Art Lux Galériától vásárolta a képeket. A két ország közötti rendőri együttműködésre jó példa a Vekszer-szállal kapcsolatos információkérés. Az orosz hatóságok a kezdeti megkereséskor elismerték a galéria létezését, és a képek egy részéről úgy nyilatkoztak, lopottak. A későbbiekben, az ügy láthatóan komolyra fordulása után, határozottan tagadták a galéria és a képek létezését. Végül az egyik magyar nyomozónak kellett több mint egy hétre Moszkvába utaznia, ellenőrizni a cégek létezését.⁸⁵ A kezdeti nehézségek ellenére az orosz hatóságokkal való együttműködés útján bizonyítani lehetett, hogy a Stadlerrel kapcsolatban álló cégek egyikét sem jegyezték be hivatalosan Oroszországban.

A stadionépítés, illetve a Stadler FC létrehozása volt a másik feltűnő jelenség és később a média kedvelt témája a vállalkozóval kapcsolatban. Az ügyben nyomozó rendőrök is említették, milyen megdöbbentő kép fogadta őket, amikor aranyozott épületekben, rengeteg luxuscikk között találták meg Stadler Józsefet, aki a környező térségben befolyásos embereknek előszere-

⁸⁴ Interjú N. L. nyugalmazott rendőr ezredessel. 2013. április 17.

⁸⁵ Interjú B. M. rendőr ezredessel. 2013. február 24.

tettel rendezett óriási bulikat, prostituáltakkal és rengeteg ingyen étellel és itallal.⁸⁶

A politikai kapcsolatok nagy része megmaradt a legendák és összeesküvés-elméletek szintjén, amíg 2001. február 22-én a *Magyar Nemzet* nem közölte Stadler kézzel írt levelét, amelyben arra kéri *Hámori Csabát* és *Balogh Ernőt* az MSZP részéről, hogy a korábban nekik fizetett összegekből legalább húsz-harmincmillió forintot adjanak vissza, hogy fizetni tudja az ügyvédeit.⁸⁷ *Deésy Gézát*, a FKGP, illetve a párt vállalkozói tagozatának tagját, az ügy negyedrendű vádlottját azzal gyanúsították, hogy részt vállalt a parfümök átfuttatásában. Mivel a Dessex Kft. nem fizette be az áfát, így Stadler mint vevő az állam sérelmére az államtól kapta meg. Az ügy harmadrendű vádlottja először feltáró, beismerő vallomást tett, majd az egyik interjúalanyom által alkalmazott pszichikai kényszerre hivatkozva mindent visszavont. A részletes vallomásából azonban kiderül, hogy Deésy Gézát egyrészt informális kapcsolatai miatt vonták be, ezért cserébe a Független Kisgazdapárt „*pénzcsinálója*”⁸⁸ saját pártját tudta szubvencionálni. Az ügynek ezt a szálát nem bizonyították, mégis az állami támogatások, a strómancégek alapján kirajzolódó *Leopold Lajos* színlelt kapitalizmusának⁸⁹ XX. századi változatát tovább árnyalja, hogy a feudális helyett a beágyazott kapcsolati tőkén alapuló viszonyok kapitalista kihasználása a politikai szereplők financiaális működését sem hagyja érintetlenül. Claus Offe részben ezért is állíthatta a kelet-európai rendszerváltozások után, hogy a piacgazdaság elsősorban politikai vállalkozás.⁹⁰

Stadler mint márkanév

A rendszerváltozás utáni Magyarországon talán Stadler bírósági tárgyalása volt az első, amelynek idején a vádlott olyan mértékben tudta használni a médiát, hogy akár a közvélemény, akár a parlament részéről nyomás alá kerültek a hatóságok, ez pedig azt bizonyítja, hogy az ügyet a média szintjén is meg kell tudniuk nyerni a hatóságoknak. 1998-ban, az elsőfokú ítélet kilenc évre és teljes vagyonelkobzásra ítélte a vádlottat, majd a Legfelsőbb Bíróság

86 Interjú B. I. nyugalmazott rendőr ezredessel. 2013. március 31.; Interjú K. F. nyugalmazott rendőr őrnaggyal. 2013. március 12.

87 Molnár Pál: Stadler-gate az MSZP-ben. Rendőr ezredes is tanúsítja a párt 1994-es „szponzorálását”. *Magyar Nemzet*, 2001. február 24. http://mno.hu/migr_1834/stadlergate-az-mszpb-en-843872

88 Ballai József (2001a): i. m.

89 Ifj. Leopold Lajos: Színlelt kapitalizmus. *Medvetánc*, 1988/2–3., 321–355. o.

90 Claus Offe: i. m. 118. o.

új eljárásra kötelezte az elsőfokú bíróságot, amely öt év hat hónapi szabadságvesztés-, illetve kétmillió forint pénzbüntetést szabott ki rá. A fellebbezés után a Legfelsőbb Bíróság 2003 februárjában négy év hat hónapra csökkentette a büntetést, szinte teljes mértékben helybenhagyta az első fok megállapításait, de Stadler megromlott egészségi állapotára, valamint arra hivatkozással, hogy majd tíz évig volt büntetőeljárás alá vonva, csökkentette a büntetés mértékét.⁹¹ A másodrendű vádlottat, Hrubí Gyulát három év börtönbüntetésre, három év közügyektől eltiltásra, valamint kétszázezer forint pénzbüntetésre ítélték. A negyedrendű vádlottat, Deéry Gézárt különösen nagy kárt okozó, folytatólagosan elkövetett csalás és magánokirat-hamisítás miatt ítélték három év börtönbüntetésre.

A Stadler Kft.-t az APEH kezdeményezésére felszámolták, a kft. ugyanis különböző adó- és járulékfizetési kötelezettségének nem tett eleget, így megközelítőleg kilencmilliárd forintnyi tartozást halmozott fel.⁹² A Stadler Kft. egyik legfontosabb hitelezője a Corvin Bank egyik cége volt, amelynek hitelét a kamatok milliárdos kintlévőségévé, majd behajthatatlan tartozássá dagasztották.⁹³

Stadler a híressé vált, általa többször hangoztatott „Ártatlan vagyok!”⁹⁴ felkiáltással, illetve a politikai szereplők elleni támadásaival maga mellé állította a lakosság egy részét.⁹⁵ Az igazságszolgáltatás szocialista időszak kézi vezérlésű újságain és tévéjén szocializálódó dolgozóit meglepetésként érthette, hogy a magánkézbe kerülő lapok Stadlert népi hősként, akár a korrupt politikai és gazdasági vezetőkkel harcoló kisemberként láttatták. Számadó juhászból milliárdos akasztói üzletemberként, aki egyedül megcsinálta a szerencséjét. Az igazságszolgáltatásban azóta szinte evidencia, hogy egy-egy büntetőügyet nem elég a tárgyalóteremben megnyerni, a médiafelületeken is győzni kell.

Az egykori akasztói vállalkozó szabadulása után áruházat nyitott Solton, és kereskedelmi tevékenységet folytatott. Mivel büntetett előéletű volt, nem lehetett gazdasági társaság tisztségviselője, ezért strómanok nevében vezette az üzleteit, amelyek már az országon belüli piacon működtek. Később ezért

91 Négy év hat hónap Stadlernek. Index, 2003. február 12. <http://index.hu/bulvar/stadler0212/>

92 Ballai József: Stadler József szabadon: Korunk hőse. Magyar Narancs, 2005. február 3. http://magyar-narancs.hu/belpol/stadler_jozsef_szabadon_korunk_hotildese-53283

93 Interjú B. M. rendőr ezredessel. 2013. február 24.

94 Elvirát a börtönből hódította meg Stadler. Blikk, 2005. január 21. http://www.blikk.hu/blikk_aktualis/20050121/elvirat_a_bortonbol_hoditotta_meg_stadler

95 A sírból hozná vissza az akasztói stadiont. Index, 2011. november 17.

http://index.hu/video/2011/11/17/stadler_stadion/

2011 novemberében jogerősen négy év tíz hónap börtönbüntetéssel, valamint hatvanhétmillió forint vagyonekkobzással sújtotta a Szegedi Ítéltábla Stadler Józsefet.⁹⁶

Az élelmiszer- és ruhaipari termékeit kelet-európai kapcsolatain keresztül tudta áron alul megszerezni. A tisztítószerket úgynevezett lédig kiszerezésben, nagy mennyiségben, kimérve vásárolta meg olcsón, majd saját nevét márkaként használva árulta.⁹⁷ A ruhákat pedig használtan bálákban vásárolta meg, majd az előre válogatott darabokat itthon kimosatta, és újként, darabonként adta el a Bács-Kiskun megyei lakosoknak.

Az előző büntetőügye előtt is alkalmazott könyvelője, Hrubí Gyula segítségével olyan cégeknek állított ki számlát, amiktől ő csupán papíron vásárolta meg az árut, és mivel ezek a cégek nem léteztek, így a vételár után áfát sem fizettek, amelyet ő viszont visszaigényelt a saját cége számára.⁹⁸ Ezt részben az indokolta, hogy feltehetően karitatív szervezetek hoztak Kelet-Európába ruhabálákat, amelyeket bűnözői csoportoknak feketén eladtak. Mivel az adományként behozott áru nem kerülhet kereskedelmi forgalomba, ezért egyes esetekben elengedhetetlen volt nem létező cégektől származó hamis számlák beszerzése.

Összegzés

Stadler József jól működő vállalkozóként dolgozott már a szocializmusban is. Megtalálta azokat a kiskapukat, kialakított olyan kapcsolati hálózatokat, amelyek lehetővé tették a profitábilis működést főként élelmiszerek és használati cikkek árusításában. A szállítmányozás megszervezésével kiszélesíthette az általa elérhető piacok számát, és ezzel olyan bevételre tehetett szert, amelyet aztán illegális cselekmények útján tovább növelhetett. A Dános Valér és Kacziba Antal által hangsúlyozott szervezett bűnözői körök legális üzletekbe befektető magatartására Stadler segítőitársai esetében is van példa. Ám éppen az akasztói vállalkozó esete különleges abban a tekintetben, hogy

⁹⁶ Ismét börtönre ítélték Stadler Józsefet. Origo, 2011. november 17.

<http://www.origo.hu/itthon/20111117-jogerosen-negy-ev-tiz-honap-bortonbuntetessel-valamint-67-millio-forintos.html>

⁹⁷ Stadler válasza az Armanira. Index, 2007. november 4.

http://index.hu/video/2007/11/04/stadler_valasza_az_armanira/

⁹⁸ Több mint négy év letöltendő börtönt kapott Stadler József adócsalásért. Origo, 2011. május 16. <http://www.origo.hu/itthon/20110516-stadler-jozsef-tobb-mint-negy-ev-letoltendo-bortont-kapott-elso.html>

a rendszerváltozás idején átalakuló gazdasági helyzet és az a megkésve követő szabályozás lehetővé tette az illegális és legalitás határán működő vállalkozók és bűnözők keveredését. A szocialista korszakban büntetlenül, sokszor informális viszonyokat felhasználva üzletelő Stadlernek a rendszerváltozás lehetővé tette a minél nagyobb érvényesülést a külföldi, keleti piacokon. Sokszor népmesei hősként ábrázolta őt a média, ezzel akár tudatlanságból, akár politikai célokból elfedve⁹⁹, hogy Stadler József a rendszerváltozás egyik fő vállalkozója volt. A büntetőügyeknek tulajdonítható médiavisszhangot pedig fel tudta arra használni, hogy szabadulása után saját nevét márkaként bejegyezve áruljon Stadler ruházati és élelmiszer-ipari termékeket.

⁹⁹ Interjú N. L. nyugalmazott rendőr ezredessel. 2013. április 17.

