

Volt egyszer egy minisztérium

KORINEK László¹

A szerző a 2006 és 2010 között Magyarországon működött Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szerepét és működését vizsgálja, értékeli. Hazánkban nem voltak hagyományai e két terület együttes irányításának a közhatalmon belül. A reformot azzal a szándékkal vezették be, hogy erősödjék a politikai vezetés és irányítás a végrehajtó hatalmon belül. A következtetés: a struktúra átszervezése nem minősíthető óriási hibának, de érzékelhető fejlődést sem eredményezett a közbiztonság és a jogbiztonság menedzselésében. A miniszterelnök erősödő pozíciója az adott minisztériumi rendszer jelentőségének a csökkenéséhez vezetett. Mindazonáltal az egyes szervezeti megoldások jelentősége még kriminológiai megközelítésben sem becsülhető le, például a korrupció elleni küzdelem esélyei szempontjából.

Kulcsszavak: Kormány, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, politikai vezetés, alapjogok

Bevezetés

A hazai államszervezésben korábban ismeretlen megoldásként a 2006. évi LV. törvény létrehozta az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot. Az intézmény 2010-ig működött. Újdonság volt, hogy a rendészet és az igazságszolgáltatás ugyanazon tárca irányítása alá került, bár a bíróságok esetében természetesen megmaradt az ítékezés függetlenségének követelménye. Az egyes ágazatok és funkciók kormányon belüli elhelyezése persze korábban és azóta is sokszor változott. Külföldön is számos példa van az igazságügy és a rendőrség egységes kormány szerv alá rendelésére (például Norvégia, Hollandia stb.).

Önmagában tehát ez az intézményes megoldás nem feltétlenül eredményezett mélyreható, a hatalomgyakorlás lényegi kérdéseit érintő változásokat. Nem az átszervezésből következett tehát az állami tevékenység karakterének az átalakulása, de ebben az esetben a struktúra újratervezése egy átgondolt reform része volt. Inkább következmény, nem pusztán egy problémákat felvető ötlet megvalósulása.

Alapkérdésként jelölhető meg a politikai és szakmai irányítás, vezetés elhatárolásának felfogása és gyakorlata. Ezzel összefüggésben az ágazatok – és a munkát megvalósító szervezetek – sajátos érdekeinek és törekvéseinek, szubkultúrájának az egy-egy vagy legalább részben differenciált kormányzati kezelése jelenti a problémát. A demokratikus jogállamok hatalommegosztási rendszerében az igazgatási, illetve

¹ Professor emeritus, az MTA rendes tagja, Országos Kriminológiai Intézet.

az igazságszolgáltatási szervezetek az alkotmány keretein belül más-más hangsúlyt adnak a saját működésüknek. A rendészet az eredményességet, a bíróságok az igazságosságot helyezik előtérbe, legalábbis kívánatos esetben. A szükséges összhangot a jogi szabályozás biztosítja.

Megközelítésünk kriminológiai szempontokat követ. A kontrollteóriák elterjedése² óta elmondhatjuk: nem közömbös akár a bűnözés alakulását illetően sem a közhatalom gyakorlásának módja. Ráadásul ma már az is széles körben elfogadott, hogy a biztonság szubjektív oldala is kiemelkedően fontos, ehhez pedig szorosan kapcsolódik az állami és önkormányzati intézményekbe vetett bizalom, a hajlam a velük való állampolgári együttműködésre. A bevezetett intézményi megoldások szolgálhatják vagy éppen akadályozhatják az embereknek a védelmükre rendelt szervezetekhez való viszonyát, így azok eredményességét, végeredményben tehát a sikeres bűnüldözést és az igazságosság érvényesülését.

Az emberi jogok oldaláról pedig azt kell hangsúlyozni, hogy a mögöttük álló értékek (élet, szabadság stb.) védelme jelentős mértékben – de nem teljesen – egybeesik a bünygyi tudományok által is szolgált törekvéssel, a társadalomra veszélyes cselekmények visszaszorításának céljával. A büntetőjogi tényállások a bűnös magatartással szemben oltalmazzák ezeket az értékeket, amelyek megóvása a közhatalom kiemelkedő jelentőségű feladata. Ma már az sem vitatott, hogy a következetes jogalkotáson és jogalkalmazáson túlmenően nem kizárólag jogépségi szempontokat szolgál a társadalmi igényekhez alkalmazkodó hatalom, hanem az intézményvédelmi kötelezettségének a teljesítésén keresztül a jogok valóságos érvényesülését is elő kell mozdítania.

Az államszervezés minőségének mércéje

A kifejtettekből következik, hogy a számos értékmérő (hatékonyság, lakosságbarátság stb.) mellett a legáltalánosabban attól függ egy szervezetrendszer, így egy kormányzati struktúra megítélése, hogy az mennyire tudja szolgálni az emberi jogok érvényesülését. Ahogyan az Ember és polgár jogainak francia forradalmi nyilatkozata megfogalmazta (II. pont): „Minden politikai társulás célja az ember természetes és elévülhetetlen jogainak megőrzése.” De nem is kell messzire menni: Alaptörvényünk I. cikkének (1) bekezdése is ugyanezt a gondolatot emeli a legmagasabb hatalmi célá: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Az új minisztérium létrehozásának időszakában hatályos Alkotmány is elvárta ezen értékek és normák tiszteletben tartását.

² Lásd FREILICH–NEWMAN 2018; KORINEK 2010.

Az emberi jogok védelmének legjobb szervezeti garanciája a modern polgári államszervezetben a hatalommegosztás. A törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás szigorú szétválasztása és kölcsönös kontrollja a hatalom egy kézben való összpontosítását akadályozza, ezzel az önkény kialakulását és eluralkodását is gátolja.

A polgári átalakulás korszakának ez az elvi megközelítése azonban soha nem volt következetesen érvényesíthető.³ A hatásköröket nem lehetett mereven elkülöníteni, a közigazgatásban szükségképpen jelentkeztek igazságszolgáltatási elemek, a kormányok részt vettek a jogalkotásban, de még a parlamenti igazságszolgáltatásra is volt példa. A későbbiekben kiépült új intézmények (alkotmánybíróságok, ombudsman) már nehezen vagy egyáltalán nem voltak beilleszthetők a Montesquieu és más „alapító atyák” által kialakított sémába. A hatalommegosztásos gondolkodás azonban tovább élt, és él ma is. Ennek lényege, hogy a szigorú elválasztás és a kölcsönös ellenőrzöttség – többek között a hatáskörök védelme terén – véd a túlhatalommal, így az önkénnyel szemben. Nem kizárólag a klaszszikus „triászra” érvényes ez a követelmény. A megközelítés kiterjesztésére már csak azért is szükség volt, mert a polgári társadalom és a politikai állam elkülönülése sem tartható már nagyon régóta. Az állam kifejezetten civil funkciókat valósít meg – például a gazdaságban –, míg a közhatalmon kívül álló személyek és közösségeik korábban szigorúan állami monopóliumnak tekintett vagy legalábbis a hivatalos közegek által ilyenként megszerezni próbált feladatokat látnak el (például magánbiztonsági szervezetek). Természetesen az igazságszolgáltatás és a rendészet sem szeparálható mereven. Az előbbinek megelőző szerepe, tehát a társadalmi viszonyok alakítására irányuló hatása (sőt célja) van, míg a közbiztonság aktív védelme elképzelhető valamilyen szankciók alkalmazása nélkül, a szabálysértési eljárásban ez nyíltan kifejezésre is jut.

A posztmodernnek nevezett korszakban, vagyis az utóbbi évtizedekben megkérdőjeleződnek, részben meg is dőlnek a polgári forradalmak eredményeképpen létrejött alkotmányos rendszerek sziklaszilárdnak hitt elvei. A demokratikus értékek védelmét korábban a szigorú elválasztásokban látták. A posztmodern gondolkodás már a 19. században is megjelent, a változás kiinduló tételeit 1926-ban publikálták,⁴ a klasszikus polgári állam elveinek eróziójaként is felfogható folyamat azonban az ezredforduló előtti és az azt követő negyedszázadban bontakozott ki. Egyre világosabbá vált, hogy a klasszikus szabályozás merev betartása mellett megrendül a kormányozhatóság, amellet maga a társadalom sem tud megfelelően reagálni az új típusú kihívásokra, veszélyekre. Erősödik az a felismerés, hogy például a biztonság védelme nem darabolható szét külső-belső, gazdasági-katonai és egyéb területek szerint, azt komplex módon kell szemlélni és kezelni.⁵

³ SÁRI 1995.

⁴ IDDINGS BELL 1926.

⁵ BUZAN–WÆVER–WILDE 1998.

A miniszterelnöki kormányzás Magyarországon

A kormányon belüli hatáskörmegosztás vizsgálata előtt célszerű megvizsgálni az egyes minisztériumok jogállását egymáshoz és a kormányfőhöz képest. Ha az utóbbinak meghatározó szerepe van a testület működésében, akkor értelemszerűen kisebb a garanciális jelentősége az egyes tárcák önálló döntési jogkörének. Ma ez a helyzet, az Alaptörvény szerint [18. cikk (1) és (2) bekezdések] a miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját, a miniszter pedig a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. A miniszterelnöki elv azt jelenti, hogy a kormányfő kiemelkedik a Kormányon belül, és domináns szerepet játszik. Ő az ország politikai irányultságának bel- és külföldi reprezentánsa, megtestesíti a Kormány elképzeléseit és törekvéseit. A miniszterelnök a testületnek a vezető személyisége, a Kormány általános politikájának meghatározója és egyszemélyi megjelenítője.⁶

2006-ig azonban más volt a helyzet. Az Alkotmány jobban hangsúlyozta a Kormány testületi jellegét, amiből nyilvánvalóan következett a tagok egymás mellé rendeltsége. A miniszterelnökről az akkor hatályos 1949. évi XX. törvény 2006-ban azt rögzítette, hogy „vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról”. Kétségtelenül voltak olyan rendelkezések is, amelyek a kormányfő kiemelkedő szerepére utaltak, például az ő tisztségének az elvesztése egyben a Kormány megbízatásának a megszűnését is jelentette. Az akkori Alkotmány nem tartalmazta a hatalommegosztás elvét, a jelenlegi Alaptörvény igen (C. cikk). A 2006. évi LVII. törvény már a miniszterelnöki kormányzás felé mozdította el a végrehajtó hatalom legmagasabb szintű gyakorlását. A jogszabály 14. §-a lényegében a mai szabályozás tartalmának megfelelően rendelkezett. Az Alkotmánybíróság a 122/2009. (XII. 17.) AB határozatában kimondta, hogy ez a rendelkezés elfogadható, mert az Alkotmány által statuált közjogi rendben a miniszterelnök a Kormány működésének a középpontjában áll. Annak ellenére, hogy a testület tagjai és annak vezetője között nincs (nem volt) hierarchikus viszony.⁷

Összességében elmondható, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozásának időszakában erősödött a miniszterelnök által meghatározott egységes kormányzás igénye és lehetősége. Ezzel együtt logikusan háttérbe szorult a feladat- és hatáskörmegosztáson és szigorú adatvédelmen alapuló garanciák rendszere. Természetesen vannak más lehetőségek is az önkény kizárására, az emberi jogok és a mögöttük álló értékek védelmére (külső kontroll, a jogi felelősség szigorítása stb.). A hivatkozott – és az Alaptörvényben is elsődleges állami kötelezettségként szabályozott – emberi jogvédelmi szempont érvényesülésének a megítéléséhez tehát

⁶ PETRÉTEI 2020.

⁷ Lásd: FAZEKAS 2010; STUMPF 2015.

közelebről is meg kell vizsgálni a magyar hagyományoktól eltérő, de a fejlett demokráciákban nem ismeretlen szervezeti megoldás intézményesítését.

Potencianövelés

Tudjuk, hogy a szervezetalakítás fontos forrása volt Sárközy Tamás elemzése és javaslatokat is megfogalmazó munkája az államszervezet potenciazavarairól.⁸ A jogalkotó a magáévá tette a jogtudós gondolatait, azoknak megfelelően született meg az új kormánystruktúra, benne az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium.

Ahogy Sárközy professzor már a címben is hangsúlyozza: a hatékonyság és a modernizáció állt az elemzések és a törekvések középpontjában. E tanulmányban nem feladatunk az egyébként magas tudományos színvonalat képviselő munka átfogó kritikája, kizárólag néhány, a témánk szempontjából releváns gondolatot emelünk ki.

A szerző világosan rögzítette a törvényesség, hatékonyság kérdésében elfoglalt álláspontját, konkrétan az akkori magyar államszervezetre (és önkormányzati rendszerre) vonatkozóan. Szerinte az alapellentmondás abban állt, hogy a jogállamiság nem járt a hatékonyság elvárható szintjének az elérésével. A feladatot ebből adódóan a működés minőségének a javításában látta.

A hivatkozott mű szerint az akkori állapotokat (a 2000-es évszázad első évtizedének első fele) az állam túlméretezett és túltagolt volta jellemezte, a centralizáltság mellett az állam túlsúlya és drága működése miatt Magyarország hátrányba került a versenytársaival szemben.⁹

Nyilvánvaló, hogy Sárközy Tamás kritikája számos kérdésben jogos, megalapozott volt. Témánk szempontjából mégis azt kell kiemelni, hogy nála a mérce (a cél) nem az egyes alapjogok érvényesülésének a kibontakoztatása, nem az embereik szabadságának és méltó életkörülményeinek a védelme, hanem a szűkebb értelemben vett eredmény. Úgy is lehet – nem eltorzítottan – értelmezni, hogy a túltagoltság leépítésével Sárközy professzor általa feleslegesnek minősített garanciák megszüntetését is szorgalmazta. Tény, hogy a többszörös ellenőrzés, felülvizsgálat, akár szankcióalkalmazás gátolhatja, mindenképpen lassítja az állami tevékenységet. De ne legyünk igazságtalanok!

Teljes mértékben elfogadható, hogy a Sárközy Tamás által „demokratikus düh[nek]” meghatározott jelenség¹⁰ a biztosítékok néha értelmetlen halmozására létezett, az nem vitte előre az ország fejlődését, sőt – tesszük hozzá – károkat is okozott. A titkos, leplezett eszközök alkalmazásának bírói engedélyezése például jórészt olyan feltételezések megítélését teszi szükségessé, amelyek megalapozottságát az igazságszolgáltatás igen kevéssé tudja elbírálni. Különösen igaz ez – mai példával

⁸ SÁRKÖZY 2006.

⁹ SÁRKÖZY 2006.

¹⁰ SÁRKÖZY 2006.

élve – az úgynevezett előzetes eljárás körében, ahol még gyanú sincsen, annak a lehetőségét kell megerősíteni vagy kizárni (a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 339–347. §-ok). Az ilyen biztosítékok beiktatása azért káros, mert az ellenőrzöttség látszatát kelti akkor is, amikor valójában legfeljebb az emberi jogok és értékek védettségének néhány formai kritériumát vizsgálhatja a bíróság. Ebből természetesen nem következik, hogy minden kontroll felesleges és a hatékonyságot akadályozza. Ezt persze Sárközy Tamás sem állítja, de a kiinduló tétele mégis a „jogállamiság hatékonyság nélkül” minősítés volt.

A szakma és a politika

Sárközy Tamás elemzéseiben és javaslataiban központi szerepet játszik a politika és az igazgatás kormányzati – valamint önkormányzati, de ez most témánkat nem érinti – szintű elhatárolása, illetve egysége. Hangsúlyozni kell mindenekelőtt, hogy a viták egy része azon a félreértésen alapul, ami visszavezethető a modern állam kialakulása idején uralkodó felfogásra, amely szerint alapvető minőségi különbség van a civil társadalom és a politikai állam között. Az előbbi a szabadság birodalma, míg az állam a társadalomnak alárendelve, annak szolgálatában szigorú (alkotmányos) szabályok között működik.

A történelem folyamán a gyakorlatban és a politikai gondolkodásban sem érvényesült teljes következetességgel ez az elválasztás. Arisztotelész *Politikájában* még a közösség gondolata dominál: „Minthogy minden városállamban egy bizonyos fajta közösséget ismerhetünk fel, s minden közösség nyilván valami közjó megvalósítására alakult (mert hiszen az emberek mindent a jónak látszó cél érdekében tesznek).” A városállamban persze nincs egyenlőség az emberek között, de a társadalom és az állam mégsem válik el élesen egymástól.¹¹ A politika legtágabb értelemben tehát a közösségi ügyek intézése. Az egész állami tevékenység beletartozik, függetlenül az említett különbségtételtől, ami soha nem érvényesült teljes következetességgel, a relatív elhatárolás pedig mára alig tartható.

Ezt azért kell hangsúlyozni, mert a politikai meghatározottságot csak viszonylagosan tudjuk kezelni.¹² Általános értelemben politika az igazságszolgáltatás és a rendészet is, hogy a témánkat érintő két területet említsük. A függetlenség és a legalább szakmai önállóság a gyakorlatban inkább a pártbefolyás távoltartását igényli. Ilyen megközelítésben kell és lehet tárgyalni azt a változtatást, ami az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozása során is komoly szerepet játszott.

Ezzel kapcsolatban felmerül, hogy ha a politikai és a szakmai irányítást elválasztjuk egymástól, de mindkettőt a minisztériumhoz rendeljük, akkor miért van szükség külön az ORFK-ra. A mai megoldás szerint is vagy a politikai befolyás lesz

¹¹ Arisztotelész 1969.

¹² SCHMITT 2002.

túl erős, ha a minisztérium nem végez kifejezetten szakigazgatási tevékenységet, hanem csak politikai elvárásokat fogalmaz meg, és a rendőrségi vezetés ennek akar megfelelni, vagy nincs értelme – főleg a mai, négyosztatú rendőrségnél – az egyes rendőrségi főhatóságok fenntartásának, ha van a minisztériumnál szakigazgatás. Jobban el kellene választani a politikai irányítást és a szakigazgatást, de hogy miképpen, arra ma még nincs egyértelmű válasz. Elmondható, hogy nincs tiszta, politikamentes miniszteriális szakigazgatás, ez a mai struktúrában kivitelezhetetlen. A hatáskörök pontos elválasztása és főként ennek betartása csak akkor lehetséges, ha van hova fordulni hatáskörütközés esetén, illetve a politikának nincs kiszolgáltatva teljesen a rendőrség vezetése (a főkapitány bármikor meneszthetősége révén). Ez a mai viszonyok között egyelőre hiú ábránd.

Kérdés az is, hogy a két (IM és BM) tárca összevonásánál milyen tárcavezetőre lenne szükség. A mai megoldásnál ez nem merül fel, mert az összevont tárcáknál az államtitkárok kvázi miniszterként működnek (nem véletlenül van ennyi államtitkár és helyettes államtitkár), és maga a minisztériumi struktúra is – házon belül – több minisztériumot jelent (plusz hozzájön, hogy már tárca nélküli miniszter sincs, csak az Alaptörvényben, mert őket is beépítették az egyes tárcákba, jöllehet, most csak a miniszterelnök-helyettes az egyetlen ilyen miniszter). Ezért lehet megoldani a mai struktúránál, hogy a miniszter több, különálló területet is el tud látni (már amennyiben).

Az IRM esetében ez a lehetőség nem állt fenn, így a miniszternek egy személyben kellett igazságügyi és rendészeti kérdésekkel foglalkoznia mind politikai, mind szakigazgatási szempontból (tehát a törvényesség és a biztonság került egy kézbe), de ez a megoldás teljesen más embert kíván meg. Az egységes minisztérium – persze a miniszter politikai felelősségével – akkor tudott volna működni, ha a két területet eltérő személyiségű államtitkár vezette volna, a feladatellátás sajátossága szerint.¹³

Az addigi – 2006 előtti – szabályozás és szervezés a szakma (igazgatás) és a politika (akaratervényesítés, az igazgatás irányvonalának a meghatározása) határozott elválasztására épült. A miniszter a Kormány tagjaként nyilvánvalóan politikus volt (konkrét példa: az igazságügyi és rendészeti tárcát sokáig vezető Draskovics Tibor korábban pénzügyminiszterként tevékenykedett, inkább banki és egyéb gazdasági szférákban mozgott, noha jogot végzett), a politikai (parlamentari) államtitkár ugyancsak. Az említett (relatív) értelemben vett politikamentességet a közigazgatási államtitkár képviselte, aki vezette a minisztérium apparátusát. Ők hárman képviselték a minisztérium legfelső vezetését. Másoknak, így a helyettes államtitkároknak sem volt megengedett munkájuk végzése során a politizálás. Tény, hogy az igazgatási munka olyan szaktudást igényel, ami egy demokratikus jogállamban akár eltérő (egymást váltó) politikai irányítás alatt is érdemben változatlanul végezhető, különösen akkor, ha az a parlamenti és kormányciklusokon átívelő jogszabályok alkalmazásában nyilvánul meg. Ebből következően a minisztériumi dolgozókat

¹³ Személyes közlés Petrétei Józseftől.

nem szokás (nem is lehetséges) lecserélni az egyes választások és a kormányalakítás eredményétől függően. A dolgok logikája szerint ennek kellett volna érvényesülnie a közigazgatási államtitkárakra is, akinek a pályája elvileg nem kötődött a miniszter és a politikai államtitkár sorsához.

Valójában a szűkebb értelemben vett – a pártok akaratát megvalósító – politika és a szakma közötti viszony kérdése merült fel a 2006-os változtatások előtt. Mindjárt hozzátesszük: az utóbbi alapvetően jogalkalmazás. Ezzel nem kívánjuk tagadni az egyéb – például közgazdasági, pszichológiai stb. – tudás szerepét, de mindezeknek szigorúan a törvények keretei között kell érvényesülniük. Az ezzel (relatív módon) szembeállítható irányítás a jog által kevésbé behatárolt stratégiaalkotás és egyéb (személyügyi, gazdálkodási, képzési stb.) körében jelölhető meg politikaként. A hagyományos hatalommegosztási megközelítés keretei között az elválasztás, a feladatok és hatáskörök világos elosztása volt a meghatározó. Minisztériumi szinten ez azt jelentette, hogy a miniszter a kormány tagjaként a végrehajtó hatalom politikáját valósította meg, a közigazgatási államtitkár a szakma, a politikai (parlament) államtitkár pedig a politika szempontjait érvényesítette.

Sárközy Tamás a már hivatkozott művében a miniszter általános felelősségét hangsúlyozta azzal, hogy nem helyes valamiféle ágazati vagy funkcióhoz kapcsolódó érdekképviseletként felfogni a szerepet.¹⁴ Mivel azonban a források elosztásától – és persze azok értelmes felhasználásától – nyilvánvalóan függ a kormánytagok által irányított területek fejlődésének a sikeressége, az összkormányzati felfogás lehet elvárás, de aligha megvalósítható. Más kérdés, hogy a miniszterelnök pozíciójának erősítése szükségképpen elnyomhatja a tárcák közötti vetélkedést.

A 2006. évi LVII. törvény indokolása világossá tette, hogy az akkor létrehozott kormánystruktúrában az állami vezetők nem részei a közigazgatás rendszerének, bár ahhoz sok szálon kapcsolódnak. Szerepük tehát alapvetően politikai. Megszűnt a közigazgatási államtitkári és a címzetes államtitkári pozíció. A miniszterek helyettesítését a politikai államtitkár helyett a jelző nélküli államtitkár látta el, míg a korábbi helyettes államtitkárok helyébe lépő szakállamtitkárok alkották az állami vezetői struktúra legalacsonyabb szintjét. A szakmai munka folyamatosságáért, annak magas színvonalú ellátásáért a főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek és osztályvezetők feleltek vezetőként.

Elmondható tehát, hogy a szakmai, ágazati és funkcionális érdekek a korábbiaknál határozottabban alárendelődtek a politikai akaratnak, legalábbis az átalakítás bevalótt célja ez volt. Kérdés, hogy mindez kriminológiai szempontból hogyan értékelhető. Ahogyan arról szó volt, a közhatalom gyakorlásán belül relatív módon megkülönböztetett politika a jogilag szigorúbban szabályozott szakmai tevékenységtől abban különbözik, hogy nagyobb szabadsága van a viszonyok alakítására. Az egyén, a civil társadalom közösségei oldaláról ez nyilvánvalóan nagyobb kiszolgáltatottságot, a hatalom berkeiben pedig az önkény korlátozásának a csökkenő lehetőségeit eredményezi.

¹⁴ SÁRKÖZY 2006.

A Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium egyesítése

A kifejtettek alapján mindenekelőtt az rögzíthető, hogy a két szervezet összevonása nem az ördögtől való, önmagában nem ítélni meg az emberi jogok szolgálatára való alkalmasság szempontjából. Valóban van példa demokratikus jogállamokban az egységre, de a rendészet és az igazságügy elkülönülő irányítására is. Magyarországon azt kell látni, hogy az átalakítás a leírt koncepció keretében történt meg. Tehát nem kizárólag az együtt vagy külön kérdése merül fel, hanem az a garanciális megfontolás, hogy lehetséges-e a rendészet és az igazságszolgáltatás egységes elvek alapján történő legfelsőbb szintű irányítása. A miniszteri szerep és felelősség a 2006-ban bevezetett új felfogással együtt értelemszerűen feltételezi az elvi megközelítés harmonizálását.

Sárközy Tamás fogalmazta meg konkrétan az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozásának a szükségességét. Álláspontja szerint általános tendencia a rendvédelmi és igazságügyi feladatok egységesítése. Meg kell jegyezni, hogy a reformokat előkészítő jogtudós azt is hangsúlyozta: „Hagyni kellene [...] a kormányhivatalokat és a fegyveres testületeket végre nyugodtan dolgozni, az operatív munkába nem szabad beleszólni, különösen nem politikai alapon.” Amellett annak a véleményének is hangot adott, hogy a rendvédelem és az igazságügy „találkozása” (*eredeti idézőjel – K. L.*) a törvényesség és a jogállamiság magasabb szintre emelkedését is elősegítheti, és így alkotmányosan is előnyösnek látszik.¹⁵

Hozzátesszük: természetesen akkor, ha a Kormány politikájának hangsúlyos eleme az említett értékek erősítése. A rendészeti és igazságügyi irányítás összevonását nyilvánvalóan a biztonság iránti igény erősödése, másrészt a két szféra közötti ellentmondások feloldásának, de legalábbis enyhítésének az igénye támasztja alá. Kétségtelen tény, hogy a hagyományos megkülönböztetések (megelőzés-megtorlás, eredményesség-jogszerűség stb.) egyre kevésbé tarthatók, a hatalommegosztás logikájából levezetett garanciák egyebek mellett a biztonság iránti igény felértékelődése miatt sem tarthatók eredeti formájukban. A biztonság fogalma kiszélesedett, az a társadalom, a közösségek és az egyén életének szinte minden megnyilvánulásában érvényesítendő követelmény,¹⁶ az egyes tényezők (például pénzügyi biztonság és a terrorizmus elleni küzdelem) közötti kölcsönhatás pedig tagadhatatlan.

A kockázat-társadalom teóriája azt a helyes felismerést öntötte formába, hogy maga a biztonság értéke (nem feltétlenül a tényleges fenyegetettség szintjének megfelelően) előtérbe kerül a közgondolkodásban és az embereknek a társadalomhoz fűződő viszonyában is.¹⁷ Olyannyira, hogy a modern állam és a civil szféra közötti szigorú elhatárolás is egyre inkább elmosódik, példa erre a magánbiztonsági szervezetek és szolgáltatások elterjedése. De még a szigorúan vett törvényesség oldására is születtek elvileg indokolt megoldások.

¹⁵ SÁRKÖZY 2006.

¹⁶ BUZAN-WÆVER-WILDE 1998.

¹⁷ BECK 2003.

Az alkotmányos keretektől való eltérést a „biztonságiasítás” (*securitization*) technikájával oldják meg a fejlett demokráciák. Az ugyanis általánosan elfogadott, hogy a rendkívüli helyzetek az általánostól eltérő megoldásokat igényelhetnek. Ezek azonban szigorúan a kivételesség idejére, helyére és körülményeire tekintettel alkalmazhatók (rendkívüli, szükség-, veszélyhelyzet stb.). Ilyenként értékelhető a biztonsági érdekekre tekintettel elrendelt vagy megengedett speciális szabályozás és közhatalmi cselekvés. Egyes viszonyokat, jelenségeket (például terrorizmus, szervezett bűnözés) kiemelnek az egyébként irányadó szabályok kereteiből, és a veszély elhárítása érdekében különleges felhatalmazást adnak az állam szerveinek.¹⁸ A törvények uralma azonban szükségessé teszi, hogy a megfelelő intézkedések megtételét követően visszatereljük az ügyet a rendes kerékvágásba (biztonságiatlantítás – *desecuritization*).¹⁹

Ezért azt lehet mondani, hogy a problémához közvetlenül kapcsolódó közhatalmi működési területeknek a komplex irányítását végezni képes kormányzati szervek közelítése, akár összeolvasztása sem vethető el a magyar államszervezési hagyományokra, vagy éppen alapjogvédelmi szempontokra hivatkozással.

Ebből azonban nem következhet a minisztériumi munkának az irányított területek sajátosságaitól független összemosása. A rendészet feladata a közbiztonság, az igazságszolgáltatásé a jogbiztonság garantálása. A kettő természetesen nem válik el mereven egymástól, hiszen a bíróságok is szerepet játszanak a bűncselekmények prevenciójában. A hatályos magyar Btk. 79. §-a a korábbiakhoz hasonlóan rögzíti: „A büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.”

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény számos olyan helyzetet írt le, amelyben a fegyverhasználat jogszerű lehet, így annak következményei, beleértve az intézkedéssel érintett személy halálát is, szintén elfogadhatók törvényesnek. Az Alkotmánybíróság a 9/2004. (III. 30.) AB határozatában kimondta: „Aki más életének kioltásával megsérti az élethez való jogot, nem kerül és nem is helyezhető a jog világán kívül, de magára vonja azt a kockázatot, hogy – a törvényben meghatározott feltételek beállta esetén – a vele szemben alkalmazható jogszerű lőfegyverhasználat révén a saját élete kerül veszélybe.” Ezzel a testület egyértelműen elfogadhatónak nyilvánította a legsúlyosabb következménynek a büntetőeljárás garanciáit nélkülöző alkalmazását a rendészeti működés keretében.

Az átfedések, a biztonsági megfontolásokon alapuló hasonlóságok felismerése mellett továbbra is szükség van a közigazgatási meghatározottságú rendészet és a bíróságok működése közötti – nem lényegtelen – eltérések figyelembevételére. Annál inkább, mivel a tevékenység céljával és dinamikájával összefüggésben alkotmányos követelményeket kell érvényesíteni. Mindenekelőtt az igazságszolgáltatás függetlensége emelendő ki, ami az említett tendenciák ellenére ma is szilárd elvi

¹⁸ BUZAN-WÆVER-WILDE 1998.

¹⁹ TAURECK 2006.

tétel, miközben a rendészeti szervek irányításában ilyen távolságtartásra nincs szükség. Ezért az egységes Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumon belül is fenn kellett tartani az egyes szervezetek különböző szintű autonómiájához igazodó működést, ami meg is történt.

Az IRM működése a gyakorlatban

A belügyi és az igazságügyi irányítás új megoldásának az átfogó értékelése nem lehet feladata a jelen tanulmánynak. Itt és most csak azt vizsgáljuk, hogy megvalósult-e Sárközy Tamásnak és az átalakítást megtervező szakembereknek az az elképzelése, hogy az új struktúra hatékonyan szolgálja a biztonság védelmét, miközben a minisztérium távol tartja magát a napi ügyekbe való beavatkozástól.

Közismert tény, hogy már 2006-ban olyan súlyos helyzet alakult ki a rendőrség működésében és működtetésében, ami felhívta a figyelmet a helyzet tarthatatlanságára.

A politikai elem hangsúlyossá tétele a felső szintű vezetésben nem hozott érzékelhető javulást a közbiztonság védelme terén. Olyan döntések és iránymutatások születtek az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium részéről, illetőleg kezdeményezésére, amelyek nem igazolták az előfeltevéseket. Itt hármat emelünk ki, természetesen a teljesség igénye nélkül.

Az IRM és a hazai terrorizmus

Példaképpen említhető a terrorizmushoz való viszonyulás, azzal kapcsolatban pedig a hazai helyzet értékelése és az arra adott közhatalmi válaszok. Draskovics Tibor, a tárca vezetője 2009 áprilisában adott hangot annak a meggyőződésének, hogy Magyarországon megjelent a belföldi eredetű, politikai motivációjú terrorizmus. A miniszter akkor nyilatkozott így, amikor egy gépkocsiban futball-labdába rejtett bombákat foglalt le a rendőrség, a gyanúsítottak pedig az ügyészség és a nyomozásban közreműködő rendőrség szerint a Budaházy György által vezetett terrorista csoporthoz tartoztak.²⁰ Ez azért érdemel figyelmet, mert akkor az adott magatartást a nyomozó hatóság – és a titkos eszközök felhasználhatóságáról határozatot hozó bíróság sem minősítette terrorcselekménynek, még előkészületi formában sem.

Ugyanazon év július 24-én az igazságügyi és rendészeti miniszter bemutatott a sajtó képviselőinek egy robbantásról készült felvételt. Kijelentette, hogy valódi magyar terroristák valódi bombájáról van szó. Ez azonban nem volt igaz. A videóknak a gyanúsítottak tevékenységéhez semmi köze nem volt azon túlmenően,

²⁰ Draskovics: megjelent a politikai terrorizmus Magyarországon 2009.

hogy az egyikük számítógépén lehetett.²¹ Tévedni természetesen emberi dolog, de sokat mond az a tény, hogy a sajtónyilvános rendezvényt körülbelül egy héttel (július 16-án) megelőzően a Központi Nyomozó Főügyészségre előállították azt az együttműködő gyanúsítottat (S. Tibort), aki résztvevőként beszélt a Budaházy György névéhez kapcsolt csoport tevékenységéről. A terhelt bevitelének oka: meg akarták kérdezni, hogy tapasztal-e zaklatást, hallott-e ilyet a családja részéről, kér-e védelmet. Nyilvánvaló, hogy ennek nem volt semmi értelme. Védője – aki a meghallgatást javasolta, de a Nyomozó Főügyészség is egyetértett ezzel – maga is megkérdezhetette volna: van-e ilyen veszély vagy támadás. De ha már ott volt, bemutatták neki a már említett robbantásos felvételt. S. Tibor a helyszínt nem ismerte fel, világgossá vált, hogy az anyagnak a gyanúsítás tárgyát képező cselekményekhez semmi köze. Ezért az ügyész rögzítette: a felvétel bizonyítékként nem használható!²²

Ennek a nyomozati cselekménynek az elvégzése teljesen indokolatlan, értelmetlen volt. Az viszont nyilvánvaló, hogy a jó egy héttel későbbi miniszteri bejelentés a főhatóság vezetőjének teljes tájékozatlanságáról, rosszabb – de valószínűsíthető – esetben a félrevezettségéről tanúskodott.

Ezt a konkrét példát azért volt szükséges megemlíteni, mert alátámasztja, hogy az új struktúrában nem alakult ki az a kommunikáció a gyakorlat és a politikai vezetés között, amire felelős, meghatározó jellegű döntéseket lehetett (volna) építeni. A legnagyobb és legveszélyesebbnek tartott hazai terrorista csoport létezésének mint döntéshozatali alapnak az elfogadása álláspontunk szerint téves volt. Már csak azért is, mert Budaházy György és társai ügyét teljes mértékben az akkor létező keretek között derítették fel. Nyilvánvaló azonban, hogy a szerintünk nem megalapozott miniszteri helyzetfelmérés indokolta a Terrorrelhárítási Központ mint specializált és magas színvonalon ellátott intézmény létrehozását a politikai erőszak elleni küzdelem kezelésére. A lényegesen nem változtat, hogy az így előkészített döntést már a következő, ellentétes politikai erőt képviselő kormány időszakában hozták meg.

Megjegyzendő, hogy Magyarországon – szerencsére – mind a mai napig nem jelent meg az a fajta tömegpusztító terrorizmus, ami a világ sok országában tapasztalható. Ezért az IRM tevékenysége során előkészített szervezeti változtatás visszatekintve sem látszik megalapozottnak. A terrorveszély természetesen nem becsülhető le, bármikor bekövetkezhet hazánkban is egy tömeggyilkossággal járó támadás. Ennek megelőzése és elhárítása azonban megítélésünk szerint megvalósítható a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség információgyűjtése és -feldolgozása, illetőleg szükség esetén a katonaság bevetése révén. A Terrorrelhárítási Központ zömmel nem a rendeltetéséből következő feladatokat látja el, hanem hagyományos, a jól felszerelt és jól kiképzett rendészeti szervek által is végezhető teendőket (fegyveres bűnözők elfogása, fogolykísérés stb.).

²¹ Titok maradt, ki robbantott a Draskovics-videón 2009.

²² Központi Nyomozó Főügyészség, 74/2008, 2009. július 16.

A rendőrség és a határőrség integrációja

Máig vitatott a Határőrség megszüntetéséről szóló döntés, amit az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium kezdeményezett és készített elő. A változtatás jelentőségét mutatja, hogy a határrendészet feladatainak a rendőrség hatáskörébe utalása alkotmánymódosítást tett szükségessé.²³

Az említett alapjogi megközelítés miatt kriminológiai szempontból e tanulmány keretében csak arra az elvi jelentőségű kérdésre térünk ki, hogy a korábbi kettős jogállású szervezet (fegyveres erő – rendészeti, illetőleg rendvédelmi szervezet) megszüntetése milyen hatással járhatott volna. Sajnálatos módon a kodifikáció nem erről szólt. Az alkotmánymódosító törvény javaslatának a vitájában Kondorosi Ferenc államtitkár arról szólt, hogy a Kormány a vezetés és irányítás javítását, valamint a schengeni kötelezettségek teljesítését tartotta szem előtt az előkészítés során úgy, hogy a reform egy komplex folyamat része legyen.²⁴ Az emberi jogok védelmének erősítése nem volt ilyen elvi szintű törekvés. Sőt: az egyébként álláspontunk szerint helyes szervezeti átalakítás nem eredményezte a katonák kivonulását a határrendészetből.

Kétségtelen tény, hogy a következő években tapasztalt tömeges migráció napi-rendre tűzte a jelenség kezelésének a szervezeti és létszámkérdéseit. Ezek megoldására a későbbiekben a jogalkotó visszatért a katonai gondolkodáshoz. A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 2015. évi módosítása [80/G §] a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén már lehetővé teszi a Magyar Honvédség közreműködését. Ez logikusnak tűnhet, a törvény jelenlegi szövege mégis meglepőnek nevezhető. A katonák ugyanis nem a kényszer alkalmazásában, hanem csupán adminisztratív feladatok ellátásában juthatnak szerephez. Ellentétben például a Covid-járvány idején járőröző honvédekkel, akik komoly félelmet keltő fegyverekkel járták – a rendőrökkel – az utcákat. Ide kívánczik az is, hogy a rendőrségen belüli határvadász alakulatok tagjainak a képzése 180 tanórából áll,²⁵ ami az elnevezéssel együtt inkább az engedelmisségi kötelesség, semmint a magas színvonalú jogalkalmazás hangsúlyozására utal.

Mindezek alapján kriminológiai szempontból a rendőrség és a határőrség integrációja önmagában helyeselhető, egyidejűleg meg kell azonban állapítani, hogy az Alkotmányban, majd az Alaptörvényben az emberi jogok biztosításával kapcsolatban rögzített követelmények érvényesülésének erősödése nem következett be, holott a szervezeti átalakítás jó alkalmat teremthetett volna arra.

Nem mondható, hogy a katonák bevonása a rendészeti feladatok ellátásába teljesen új keletű tendencia volna. Tény viszont, hogy a közelmúltban felgyorsult ez a folyamat – nem csupán Magyarországon –, és egyre több területen nyílik meg a lehetőség a honvédek közbiztonság-védelmi működése számára.²⁶

²³ 2007. évi LXXXVIII. törvény.

²⁴ Dr. Kondorosi Ferenc expozeja az Országgyűlés 2007. május 22-i ülésnapján.

²⁵ 47/2022 (XII. 27.) BM Rendelet a szerződéses határvadász jogviszonyával, képzésével és vizsgáztatásának rendjével összefüggő egyes szabályokról, 90. § (1).

²⁶ Magyar Helsinki Bizottság 2021.

A Független Rendészeti Panasztestület

A feladatok és hatáskörök szigorú megosztásán alapuló garanciák oldása miatt jogosan merült fel a hatalom kontrollja iránti igény, hiszen a politikai akaratérvényesítés erősítése a jogi és szakmai szempontok rovására nyilvánvalóan erősítette az önkény felé történő elmozdulás veszélyét. A szervezeten, szervezetrendszeren belüli biztosítékok gyengülése értelemszerűen vezetett el a civil ellenőrzés gondolatához. Erősödött az a felismerés is, hogy a bűnüldöző szervekkel való lakossági együttműködés egyre fontosabb szerepet játszik a közbiztonság, különösen annak szubjektív oldala védelmében. Magától értetődik, hogy a tevékenységüket hagyományosan titkosnak tekintő, egyébként is a társadalmi normákkal nem mindenben egyező szubkultúrát kialakító rendőrök magatartásának a polgárok értékeihez és normáihoz való igazítása²⁷ feltételezi a testület és a civilek közötti interakciót.²⁸

A Magyarországon intézményesítendő megoldás kidolgozása során a jogalkotást és szervezetalkítást előkészítő szakemberek különös figyelmet fordítottak az Angliában és Walesben működő, 2004-től létrehozott Independent Police Complaints Commission (jelenleg: Independent Office for Police Conduct) tapasztalataira. E panaszbizottság fokozottan bővülő és erősödő hatáskörök birtokában, adott esetben akár saját nyomozás lefolytatásával járulhatott hozzá a rendőrség elleni panaszok megalapozottságának vizsgálatához.²⁹ Hasonló szervezetek a világ más országaiban is működnek, bár kétségtelen tény, hogy a rendőrség államszervezeti, közhatalmi jellegét hangsúlyozó kontinentális rendszerek elsősorban az állami és önkormányzati irányítást és ellenőrzést helyezik előtérbe.

A Független Rendészeti Panasztestületet a 2007. évi XC. törvénnyel hozta létre az Országgyűlés, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításával. Valójában tehát csupán a Rendőrség működésével kapcsolatos panaszok kivizsgálására és az alapjogok védelmével kapcsolatos javaslatok megtételére nyílt lehetőség, a rendészeti működés más megnyilvánulásaival kapcsolatban ilyen külső kontroll továbbra sem volt. Az érdemi döntési jogkör az országos rendőrfőkapitány kezében maradt, persze közigazgatási határozatokról lévén szó, a bírósági felülvizsgálat lehetősége megvolt.

Azt lehet mondani, hogy a hazai hagyományok és a rendőrség túlcentralizált, militarizált rendje miatt ez a gyenge státus is előrelépést jelentett. A testület állásfoglalásainak nyilvánossága, a szakszerű indokolás és az alapjogok védelmének a közbiztonság fenntartására irányuló tevékenység körében történő vizsgálata akkor is pozitívum, ha a panaszoknak való helyt adás elenyésző volt.

A mintaként, hivatkozási alapként használt brit intézmény fejlődésével, hatásköreinek folyamatos bővülésével szemben a magyar Független Rendészeti Panasztestület megmaradt a másutt kezdetinek nevezhető szinten. A témával foglalkozó

²⁷ SKOLNICK 1975; KRÉMER 2003.

²⁸ TERRILL 1991.

²⁹ HARRISON–CUNNEEN 2000.

szakemberek a kontroll erősödését várták, rámutatva arra, hogy a rendőri munka demokratizálása azt tette volna szükségessé.³⁰ Ehelyett azonban a 2019. évi CIX. törvény 145. §-a értelmében 2020. február 27-étől megszűnt a szervezet, feladatait az alapvető jogok biztosa vette át.

Következtetések

Ismételten hangsúlyozva, hogy nem az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozásának és működésének komplex elemzésére vállalkoztunk, elmondható, hogy az államszervezet alapjogvédelmi kötelezettségeinek érvényesülése szempontjából áttörés, lényeges változás nem következett be az új struktúra kialakítása miatt. Az egyébként célként sem fogalmazódott meg, ami kifogásolható a demokratikus jogállam kiépítése terén. A korábbiakhoz képest megváltoztatott irányítási rend a politikai akarat érvényesítésének szempontját helyezte előtérbe, tekintettel egyéb (például költség-takarékossági) megfontolásokra is.

És ahogy egy, a neve elhallgatását kérő, tapasztalt közigazgatási szakember fogalmazott: vannak bizonyos kormányzati funkciók, amelyek más kormányzati tevékenységek kontrolljai; ha ezek elvesztik az önállóságukat, akkor egy meghatározott terület ellenőrzés nélkül marad. Az igazságügy valamennyi tárca tevékenységének törvényességi kontrollja. Azáltal, hogy egyesítették a rendészettel, teljesen eltűntek felette a törvényességi kontrollt. (Ez olyan, mintha például a költségvetési egyensúlyért felelős Pénzügyminisztériumot a Honvédelmi Minisztériummal egyesítenék.)

Értékelésként annyit lehet elmondani, hogy az igazságügyi és rendészeti tárca összevonása jelentős változást nem hozott, de a közhatalom működésében károkat sem keletkeztetett. Való igaz, hogy van átfedés a két nagy terület működésében, a legfontosabb demokratikus jogállami követelmények (például bírói függetlenség) nem kerültek veszélybe. Az is tény, hogy mind az Európai Unió, mind más államok gyakorlatában van példa az egységes, biztonsági alapú megközelítésre a rend fenntartása és a megelőzés, illetőleg az igazságosság érvényesítésére fókuszáló bíráskodás között. Voltak figyelmet érdemlő érvek a kormányzati munkának az említett területeken történő integrációja mellett, ellene szóltak a hazai hagyományok.

Nem tekinthető tehát óriási hibának az IRM létrehozása, de feltétlenül visszaál-
lítandó vívmánynak sem. A miniszterelnöki kormányzás erősödése,³¹ ami a végrehajtó hatalmon belül már az új struktúra kialakításának az időszakában is érvényesült, csökkenti a konkrét minisztériumi rendszer jelentőségét. Hasonló, a korábbi rendtől eltérő megoldások ma is vannak, példaképpen említhető az egészségügy és az oktatás kérdéseinek belügyi hatáskörbe utalása. Mindez természetesen nem

³⁰ HORVÁTH 2019.

³¹ STUMPF 2015.

értelmezhető a szervezés tudományának és gyakorlatának a lebecsüléseként, még kriminológiai szempontból sem. A korrupció elleni küzdelem szempontjából például fontosak lehetnek azok a belső kontrollmechanizmusok, amelyek elősegítik a megelőzést, de akár a megtörtént visszaélések felderítését is.

Felhasznált irodalom

- Arisztotelész (1969): *Politika*. Budapest: Gondolat.
- BECK, Ulrich (2003): *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba*. Budapest: Századvég.
- BUZAN, Barry – WÆVER, Ole – WILDE, Jaap de (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner. Online: <https://doi.org/10.1515/9781685853808>
- Draskovics: megjelent a politikai terrorizmus Magyarországon (2009). *Hvg.hu*, 2009. április. 10. Online: http://hvg.hu/itthon/20090410_draskovics_terrorizmus_magyarok_nyilai
- FAZEKAS János (2010): A miniszterelnök jogállásának ellentmondásai egy alkotmánybírói határozat tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 56(11), 583–588.
- FREILICH, Joshua D. – NEWMAN, Graeme R. (2018): Regulating Crime: The New Criminology of Crime Control. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 679(1). Online: <https://doi.org/10.1177/0002716218784853>
- HARRISON, James – CUNNEEN, Mary (2000): *An Independent Police Complaints Commission*. London: Liberty.
- HORVÁTH Péter János (2019): A Független Rendészeti Panasztestület szerepe a rendőrség demokratizálásában. *Belügyi Szemle*, 67(10), 59–70. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.10.4>
- IDDINGS BELL, Bernard (1926): *Postmodernism and Other Essays*. Harrisburg: Morehouse Publishing Co.
- KORINEK László (2010): *Kriminológia I*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- KRÉMER Ferenc (2003): *A rendőri hatalom természete – társadalmi szerep és foglalkozási kultúra*. Budapest: Napvilág.
- Magyar Helsinki Bizottság (2021): *Katonás (t)rend? Militarizációs tendenciák Magyarországon – helyzetkép*. Online: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2020/11/katonas_trend_fin_HUN_211130.pdf
- PETRÉTEI József (2020): *Kormányzás és Alaptörvény*. Budapest: Dialóg Campus.
- SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás*. Budapest: Osiris.
- SÁRKÖZY Tamás (2006): *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására*. Budapest: HVG-ORAC.
- SCHMITT, Carl (2002): *A politikai fogalma*. Budapest: Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor.
- SKOLNICK, Jerome H. (1975): *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: John Wiley and Sons.
- STUMPF István (2015): A kormány alkotmányos jogállása. *Új Magyar Közigazgatás*, 8(2), 8–14.
- TAURECK, Rita (2006): Securitization Theory and Securitization Studies. *Journal of International Relations and Development*, 9(1), 55. Online: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800072>
- TERRILL, Richard J. (1991): Civilian Oversight of the Police Complaints Process in the United States: Concerns, Developments, and More Concerns. In GOLDSMITH, Andrew J. (szerk.): *Complaints against the Police: The Trend to External Review*. Oxford: Clarendon Press, 177–209.
- Titok maradt, ki robbantott a Draskovics-videón (2009). *Index*, 2009. július 27. Online: https://index.hu/belfold/2009/07/27/titok_maradt_ki_robbantott_a_draskovics-videon/

Egyéb források

47/2022 (XII. 27.) BM Rendelet a szerződéses határvadász jogviszonyával, képzésével és vizsgáztatásának rendjével összefüggő egyes szabályokról
2007. évi LXXXVIII. törvény
Dr. Kondorosi Ferenc expozéja az Országgyűlés 2007. május 22-i ülésnapján
Központi Nyomozó Főügyészség, 74/2008, 2009. július 16.

ABSTRACT

Once Upon a Time There Was a Ministry

László KORINEK

The author examines and evaluates the position and functioning of the Ministry of Justice and Law Enforcement that had existed between 2006 and 2010 in Hungary. In this country there used to be no traditions of controlling jointly these two areas of exercising public power. The reform was introduced within the framework of strengthening political leadership of the executive organs. The conclusion: reorganization of the structure of ministries did not lead to some enormous mistake, neither caused it any spectacular development in governing public, respectively legal security. The increasing power of the Prime Minister results in relative less importance of the particular ministerial structure. However, the organisational solutions remain significant even in criminological aspects. An example for that is the position of the fight against corruption.

Keywords: government, Ministry of Justice and Law Enforcement, political leadership, fundamental rights