

CHRISTIÁN LÁSZLÓ

A RENDÉSZET ALAPVONALAI, ÖNKORMÁNYZATI RENDŐRSÉG

CHRISTIÁN LÁSZLÓ

**A RENDÉSZET
ALAPVONALAI,
ÖNKORMÁNYZATI
RENDŐRSÉG**



UNIVERSITAS–GYŐR Nonprofit Kft. ♦ Győr, 2011.



Széchenyi István Egyetem
Győr

Szerző: **Christián László**

ISBN: 978-963-9819-65-8

© UNIVERSITAS–GYŐR Nonprofit Kft., 2011.

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a mű bővített, illetve rövidített változata kiadásának jogát is. A kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak része semmiféle formában nem sokszorosítható.

Kiadja az UNIVERSITAS–GYŐR Nonprofit Kft. Felelős kiadó: A kft. mindenkori ügyvezetője. Műszaki szerkesztő: Nagy Zoltán.

Készült a Palatia Nyomda és Kiadó Kft. nyomdájában. Felelős vezető: Radek József.

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ.....	9
BEVEZETÉS	13
KIINDULÁSI ALAPOK	16
1. EPIZÓDOK A RENDÉSZET TÖRTÉNETÉBŐL	29
1.1. A KEZDETEKRŐL.....	29
1.2. RÓMA, IUS PUBLICUM	30
1.3. „SÖTÉT KÖZÉPKOR”?!.....	31
1.3.1. Németország.....	32
1.3.2. Franciaország, a csendőrség hazája	34
1.3.3. Anglia, az alulról szerveződő rendőrség modellje	35
1.4. A MAGYAR RENDÉSZET – RENDVÉDELEM TÖRTÉNETÉNEK RÖVID BEMUTATÁSA ...	37
1.4.1. Az államalapítástól a török kiűzéséig	37
1.4.2. A XVIII-XIX. század rendvédelme.....	42
1.4.3. A századforduló rendőrsége és a két világháború időszakának rendészeti vetületei	45
1.4.4. A szocialista rendvédelem.....	49
2. RENDÉSZET KÜLFÖLDÖN	52
2.1. AZ ANGOLSZÁSZ ÉS KONTINENTÁLIS RENDÉSZETI MODELLEKRŐL.....	52
2.2. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK RENDÉSZETE.....	55
2.2.1. A „New York-i csoda”: zero tolerancia.....	58
2.2.2. Tucson Police Department.....	60
2.2.3. Office of the Inspector General (Miami).....	60
2.3. AZ OLASZ RENDÉSZET ÉS A GUARDIA DI FINANZA	61
2.3.1. Az olasz rendészetről dióhéjban.....	61
2.3.2. A GdF létrejötte, a kezdetek.....	64
2.3.3. A GdF szervezete, működése és legfőbb sajátosságai.....	64
2.3.4. Személyi állomány.....	66
2.3.5. Oktatás, képzés.....	68
2.3.6. Szervezeti felépítés	68
2.3.7. Nem adóbeszedés, ellenőrzés	69
2.3.8. A pénzügyi rendőrség munkája a gyakorlatban.....	69
2.3.9. Szervezett bűnözés elleni központ	71
2.3.10. Külkapcsolatok, nemzetközi együttműködés, missziók	72
2.3.11. Logisztikai háttér, infrastruktúra	73
2.3.12. Összegzés, konklúziók	74
2.4. NÉMETORSZÁG	76

2.4.1.	<i>A rendészet bölcsője</i>	76
2.5.	A CSENDŐRSÉGEK NAPJAINKBAN	79
2.5.1.	<i>A francia csendőrség</i>	80
3.	A BIZONYTALAN ALAPRA ÉPÜLŐ HÁZ, AVAGY A RENDÉSZET FOGALMAINAK TISZTÁZÁSA	84
3.1.	RENDÉSZET.....	84
3.2.	RENDÉSZET KONTRA RENDVÉDELEM	89
3.2.1.	<i>A rendvédelem érvei</i>	89
3.2.2.	<i>A rendészetpárti érvek</i>	91
3.3.	RENDÉSZET – RENDVÉDELEM A JOGALKOTÁSBAN	93
3.4.	A MAGYAR ALAPTÖRVÉNY A RENDÉSZETRŐL	99
3.5.	KÖZREND, KÖZBIZTONSÁG	101
3.5.1.	<i>Közrend</i>	102
3.5.2.	<i>Közbiztonság</i>	106
3.6.	VESZÉLY	108
4.	A RENDÉSZET ALKOTMÁNYOS MEGALAPOZÁSA	109
4.1.	JOGÁLLAMISÁG.....	109
4.2.	A RENDÉSZET ALKOTMÁNYOS MŰKÖDÉSE	113
4.3.	RENDÉSZETI FUNKCIÓK	114
4.3.1.	<i>Jelenlét, örökös</i>	115
4.3.2.	<i>Legitim fizikai erőszak monopóliuma</i>	116
4.3.3.	<i>Az információszerzés funkciója, a bűnügyi rendészet</i>	119
4.4.	MÁS ASPEKTUSÚ FELOSZTÁSOK.....	122
4.5.	A „RENDŐRKÖDÉS” (POLICING), MINT HIVATÁS.....	124
4.6.	RENDŐRSÉG KONTRA KATONASÁG	125
4.7.	NEMZETI ALKOTMÁNYOK A RENDÉSZETRŐL	126
4.8.	A TÖRVÉNYESSÉG ELVE A RENDÉSZETBEN.....	129
4.9.	A KÖZBIZTONSÁG, MINT ALAPVETŐ EMBERI JOG?.....	131
4.10.	KIINDULÁSI ALAPOK, ALAPJOGVÉDELEM.....	132
4.11.	ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT	134
4.12.	BÍRÓI ALAPJOGVÉDELEM, STRASBOURGI ESETJOG	138
5.	MAI MAGYAR RENDÉSZET	142
5.1.	VÁLTOZÓ KÖZIGAZGATÁS	142
5.2.	KORSZERŰSÍTÉS, MODERNIZÁCIÓ, REFORM.....	145
5.3.	TERVEZÉS, STRATÉGIAALKOTÁS	149
5.4.	A RENDÉSZETI IGAZGATÁS SZERVEI.....	151
5.5.	IRÁNYÍTÁS, FELÜGYELET	153
5.6.	A RENDVÉDELMI SZERVEK LEGÉGETŐBB PROBLÉMÁIÉS KIÚTKERESÉS	155

5.6.1.	<i>Elhibázott szabályozási koncepció</i>	155
5.6.2.	<i>Rendvédelmi nyugdíjrendszer</i>	156
5.6.3.	<i>Egyenruha – civilesítés</i>	157
5.6.4.	<i>Állomány összetétele</i>	158
5.6.5.	<i>Állandó létszámhiány</i>	159
5.6.6.	<i>Hatáskörök újragondolása, új típusú rendészet</i>	160
5.6.7.	<i>Decentralizáció</i>	163
5.6.8.	<i>A „nagy trükk”: bűnügyi statisztika</i>	164
5.6.9.	<i>Szemléletváltás</i>	165
5.6.10.	<i>Átpolitizáltság</i>	166
6.	ALTERNATÍV RENDÉSZET	168
6.1.	A RENDÉSZETI ALTERNATÍVÁK LÉTJOGOSULTSÁGA.....	168
6.1.1.	<i>„Sozialtechnik” vagy „Sozialwissenschaft”</i>	169
6.1.2.	<i>A bűnözés, mint alapprobléma megváltozása a rendszerváltás óta</i>	170
6.1.3.	<i>Állami struktúrák iránti bizalomvesztés</i>	171
6.1.4.	<i>Modernizáció, individualizáció és az ökonómia „mellékhatásai”</i>	171
6.1.5.	<i>A közbiztonság, mint kollektív társadalmi termék</i>	174
6.2.	ALTERNATÍVÁK	174
6.2.1.	<i>Centralizáció, decentralizáció rendészeti vetületei</i>	175
6.2.2.	<i>Problémamegoldó rendészet</i>	177
6.2.3.	<i>Közbiztonság – magánbiztonság</i>	177
6.3.	ÖNKORMÁNYZATI RENDŐRSÉG– KÖZÖSSÉGI RENDÉSZET	185
6.3.1.	<i>Kelet-Európai példa; Marosvásárhely: Közösségi Rendőrségi Közszolgálat</i>	191
6.3.2.	<i>Önkormányzati és közösségi rendészet Magyarországon</i>	192
6.3.3.	<i>A helyi rendészetben érintett szervek</i>	194
6.3.4.	<i>Konklúzió a múlttól és jelenről</i>	198
6.3.5.	<i>Az önkormányzati rendészet jövőképe</i>	199
	ÖSSZEGZÉS, KONKLÚZIÓK	203
	IRODALOMJEGYZÉK	207
	MELLÉKLETEK	223
	ÖNÉLETRAJZ	227
	MAIN LINES OF LAW ENFORCEMENT, AND LOCAL POLICE	229

Ezen első művemet nagyszüleim emlékének ajánlom, különösen gyerekkorom meghatározó személyiségének: kétegyházi Nagymamámnak, továbbá Christián Nagyapámnak, akit sajnós nem ismerhettem, de büszkén ápolom szellemi örökségét és lehetőségem szerint igyekszem azt továbbadni.

ELŐSZÓ

A könyv, amelyet most az olvasó kézbe vesz, meglepetés. Nem szokhattuk meg, hogy ifjú kutató már tudományos pályája elején kiérlelt összegző munkával lépjen a nyilvánosság elé. Ph.D. dr. Christián László, a Rendőrtiszti Főiskola és a PPKE JÁK tanára – hála kiadója bölcs döntésének – most ezt teszi, reményeink szerint kiérdemelve ezzel a téma iránt érdeklődő közönség figyelmét.

A téma maga is meglepetés. A rendőrségről inkább bűnügyi tudósításokban vagy éppen a hivatali hatalommal való visszaélés riasztó példáiban hallhatunk. Ebben a könyvben viszont a rendőrség típusú szervezetek, összefoglaló kifejezéssel *a rendészet*, kutatási tárgynak kínálja magát egy nagyszabású érvanyaggal alátámasztott és hűvös tárgyilagossággal előadott elmélet számára. Ez a rendészetelmélet a jogtudománnyal szoros rokonságot tartó, de a szociológia és más társadalmi tanítások vívmányait is értékesítő kísérlet az erőszak-monopólium természetének megismerésére, arra, hogy a rendőrségek legyenek felkészülve a jogtalanság áldozatainak védelmezésére, de maguk ne válhassanak az önkény eszközévé.

A rendőrségek nem kedvelik a tudományos érdeklődést, mert haszontalannak tartják, és mert e hivatásrend távoli múltban gyökerező mítoszainak lerombolásától félnek. Az *erőszak*, *a hierarchia* és *a titok* mítoszaról van szó.

A rendőrség birtokolja *a legitim fizikai erőszak monopóliumát*. Ez a felhatalmazás a jogállamban is nélkülözhetetlen, de a legalitáshoz három feltétel kell: a törvény ereje, a szakmai felkészültség az erőszak kontroll alatt tartására és a felelősségvállalás az alkalmazás a jogszerűségéért. Az erőszak mítosza elutasítja ezeket a garanciákat, és akkor működik a rendőrség úgy, ahogyan azt 2006 őszén láthattuk.

Minden közhivatal igényli *a hierarchikus rendet*, így lehet tevékenysége jogszerű, szakszerű és szolgálatszerű. A felépítés akkor felel meg a demokratikus berendezkedésnek, ha összhangban van a jogrenddel, megfelel a hivatali feladatok természetének és elősegíti a szakmai értékek gyarapodását. A hierarchia mítosza akkor jelenik meg, amikor az alá-fölé rendeltség alkalmat kínál a jogi normák megsértésére, a szervezeti struktúra ellentmond a rendészet társadalmi rendeltetésének, olyan feudális piramishoz hasonlatos, amely nem tűri a szakmai erényeket. Ebben a hierarchiában maga a rendőr lesz a legkiszolgáltatottabb.

A rendőri szolgálat nélkülözhetetlen eleme a *hivatali titok*, ami egyszerre jelent jogi minősítést, valamint szakmai- és szervezeti követelményt. A titok mítosza akkor alakul ki, ha a jogi meghatározás nem nyújt jól követhető eligazítást, ha az önkényes titkossá minősítésnek semmi köze nincs a szakmai kívánalmakhoz, és ha a titok egyetlen funkciója a rosszul működő szervezet belső bajainak eltagadása, a civil társadalom kontrolljának kizárása. Létrejön a valóságtól elszigetelt zárt világ, ami erősíti azt a testületi hitet, hogy itt más normák érvényesülnek, hogy mi a törvények felett állunk, hogy számunkra minden megengedett.

A modern jogállami rendőrség a mítoszok helyébe valóságos értékeket helyez, a jog úralmát, a szakmai hozzáértést és az emberi jogok tiszteletét. E könyv a történeti fejlődés tényeinek és a demokratikus jogállami rendőrsegek tapasztalatainak felsorakoztatásával azt a meggyőződést sugallja, hogy a magyar rendészet előtt is ez a jövő bontakozik ki, Mindannyiunk hasznára, mert csak a demokratikus jogállami rendőrség képes megvédeni minket a jogtalansággal szemben, és kizárólag ezen az úton járva emelkedhet a rendőri hivatás a legmegbecsültebb szakmák magasságába, ahol a rendőrt a lelkésszel, az orvossal, vagy a tanárral azonos tisztelet övezi. Amikor majd a rendészet munkásai ezt személyesen is megtapasztalják támogatói és igénylői lesznek a kutatásoknak, pláne akkor, ha a kutatók maguk nem elefántcsont-toronyba zárkozva, hanem a szakmát megismerve teljesítik küldetésüket.

A szerző optimizmusa egy ponton megtörni látszik. Noha a cím az önkormányzati rendőrség lehetőségét veti fel, a záró gondolatok arra utalnak, hogy erre a belátható jövőben esély sincsen. Az előszó szeretné eloszlatni ezt a pesszimizmust.

Az államrendőrségi modellhez való ragaszkodásnak vannak *szemléleti okai*, amelyek sajátos „árukapcsolásban” jelennek meg:

A centralizmus és a szakszerűség összekapcsolása a politikai- a szakmai- és a hétköznapi gondolkodásban egyaránt megfigyelhető. Különösen a tekintélyelvű hatalomgyakorlás évtizedei szülik azt a hiedelmet, hogy az igazgatásban minden, ami központosított az profi, és minden, ami decentralizált az amatőr.

A centralizmus és az erőszak-monopólium összekapcsolása. Az állami impériumból levezethető legitim erőszak csak a központi államigazgatást illetheti, mert kizárólag így biztosítható az erőszak jogszerűsége, a törvényesség.

Az igazgatás centralizmusának és a pártpolitikától való függetlenség összekapcsolása. A feltevés az, hogy a rendőrség direkt pártpolitikai célokra való felhasználása csak akkor zárható ki, ha a rendészet megmarad a kormányzat által irányított államigazgatás szervezetében. Helyhatósági szinteken ennek a befolyásnak a veszélye nagyobb és főleg ellenőrizhetlenebb.

A szakértelem és a centrális államigazgatási szervezet között direkt kapcsolat nincs, de kétségtelen, hogy a követelmények egységesítése és a teljesítmények azonos mércéje feltételezi a szakképzés központosítását, valamint a képesítési követelmények azonos elvek szerinti kialakítását, függetlenül attól, hogy a pályakezdő a központi államigazgatásban, avagy az önkormányzati közigazgatásban kezdi meg a közszolgálatot. Ha ezek a feltételek biztosítottak, akkor az önkormányzati rendszerben szolgáló rendőrtől ugyanolyan profizmus várható el, mint az államrendőrségi szervezetben dolgozó kollégájától.

A legitim fizikai erőszak valóban állami monopólium, de a helyi önkormányzatokhoz delegált közigazgatási hatósági teendők akkor is állami feladatok maradnak, ha azok az autonómiákhoz kerülnek. Ezen az alapon tehát az önkormányzati rendőrség létét vitatni nem lehet. Már csak azért sem, mert a legitimitás a legalitással együtt értelmezhető. A legalitás nem más, mint a legitim erőszak alkalmazása törvényekben szabályozott anyagi- és eljárásjogi feltételeinek együttes érvényesülése a rendészeti intézkedésekben. A törvény kötőereje egyenlő mértékben érvényes a központi államigazgatásra és az önkormányzati közigazgatásra. Nem beszélve arról, hogy történelmi tapasztalatok szerint a múltban az erőszak centralizálása inkább az önkénynek nyitott utat, és éppen, hogy a törvényességet ásta alá. Nem is véletlen, hogy a helyi autonómiák felszámolását minden diktatúra kiépítésének első teendői között találjuk.

A rendőrség politikai irányítása akkor felel meg a demokratikus társadalmak működési elveinek, ha ez az irányítás a joguralom maradéktalan érvényesítésével és a hatalmi ágak elválasztása alapján valósul meg. Ezek a követelmények a fiatal democráciákban nehezen törnek utat maguknak, legyen szó akár a kormányzati munkáról, akár a települési önkormányzatok működéséről. Vannak tapasztalatok, amelyek arra mutatnak, hogy a helyi demokrácia lassabban erősödik, mint annak országos intézményei, más jelek viszont arra utalnak, hogy a települések közös érdekei a helyi politikai erőket sokszor akkor is konszenzusra készíti, amikor az együttműködés országos szinten elképzelhetetlen lenne. Azt lehet tehát mondani, hogy egy jól működő önkormányzat inkább képes biztosítani a rendőrség törvényes és hatékony működését, mint egy rosszul működő

kormányzat. Azt üzenem tehát a szerzőnek és az olvasóknak, hogy ne adjuk fel az önkormányzatiságba vetett hitünket.

E könyv, ha felkelti a szakértők és a közvélemény mellett a politikusok érdeklődését is, akkor megerősíthet minket abban a reményünkben, hogy a rendészeti kutatások a törvényesen működő és hatékony magyar rendészeti szervezet létrehozásához adnak szellemi segítséget.

Budapest, 2011. április

Finszter Géza

BEVEZETÉS

Jelen mű a szerzőnek 2010. november 27-én, a PPKE JÁK-on nyilvános ülésen sikeresen megvédett PhD. disszertációjának, kiadásra szerkesztett, kissé rövidített verziója. Tudom, hogy ebben a percenként változó világban és emiatt talán „átmenetinek” nevezhető helyzetben a munkám számos ponton már most megérett az átdolgozásra, de ezzel együtt talán alkalmas lehet a közigazgatás egy nagyon speciális területének, a rendészetnek a rövid bemutatására.

Előbbi megállapítást támasztja alá: a teljesen megújuló jogszabályi környezet, a szülemendő új Alaptörvény vagy a számtalan új közigazgatási szervezet is, melyek más-más aspektusát vet(het)ik fel az általam tárgyalt kérdéseknek.

A mű megjelenése az OTKA Közigazgatási autonómiák – autonóm közigazgatások program keretében valósulhat meg (OTKA azonosító: 78357).

A hazai rendészti tárgyú kutatások az utóbbi évtizedekben meglehetősen vegyes képet mutatnak. Elmaradtak és megszűntek az olyan kutató- és alkotóműhelyek, ahol elmélyült, szisztematikus szakmai munka folyta. Erre ugyan voltak kísérletek, ilyen a Rendészeti kutatóintézet 90'-es években történő feltámasztásának kísérlete. Sajnos a próbálkozások annyiba maradt. Ugyanakkor az élet és a folyamatosan változó körülmények megannyi aktuális probléma elé állítja a rendészetet és számos megválaszolásra kérdést vet fel. Meggyőződésem szerint csak akkor adhatunk adekvát, hatékony és eredményes válaszokat, ha megvan a tudományos és elméleti háttér mindehhez. A közép és hosszú távú tervezés, stratégiák kidolgozása nem korlátozódhat pusztán gyakorlati elképzelésekre, ötletekre, hanem ahhoz kellő tudományos megalapozottság is szükséges. Az utóbbi két évtizedben annak lehetünk szemtanúi, hogy néhány magányos kutató lehetőségeihez mérten foglalkozik a rendészet aktuális elméleti és gyakorlati kérdéseivel, de ezen megállapításokat az aktuális kormányzó politikai erő csak nagyon ritkán veszi figyelembe a stratégiai döntések meghozatalakor. Ráadásul többször tapasztalhattuk, hogy ezek a változtatási szándékok ciklusonként éppen egymással ellentétes irányba mutatnak, amelynek eredményeként két évtized alatt nem sok érdemi változás mutatható fel a rendészetben. Éppen ezért őszinte bizakodással és kíváncsisággal tekintünk a Belügyminisztérium Rendészeti Vezető és Kutató Intézet működése elé, most röviddel a magalakulását követően.

Mielőtt hozzákezdenék a téma részletes kifejtésének, előtte szeretnék köszönetet mondani mindazoknak, akik nélkül ez a mű nem jöhetett volna létre:

Elsősorban feleségemnek, Zsófinak, hogy tolerálta a hosszú távolléteket a tanulmányutak alkalmával és türelemmel viselte azt a rengeteg időt, amit az íróasztalnál töltöttem. Hálás vagyok neki és köszönöm a sok-sok biztatást, valamint azt, hogy a háttérből minden feltételt biztosított a disszertáció megírásához. Tudom, hogy nélküle mindez nem sikerült volna.

Szüleimnek, hogy pályára állítottak és mindenben támogattak céljaim elérésében. Remélem, már nem bánják, hogy megszakítottam a családi hagyományt és nem testnevelő tanárnak álltam.

Témavezetőimnek áldozatos munkájukért. Kiss László tanár úrnak, hogy az első pillanattól kezdve biztatott és nem állt útjába doktori tanulmányaim PPPKE JÁK-on történő befejezéséhez. Varga Zs. András „Tanár uramnak”, hogy az elengedhetetlen atyai szigorral, ugyanakkor lelkiismeretes alapossggal és holtponatokon átlendítő jótanácsokkal, megannyi bátorítással a cél felé terelt.

Dr. Szabó Andrea tanszékvezetőmnek (Rendőrtiszti Főiskola Vám- és Pénzügyőri Tanszék), hogy önzetlen segítőkészségével mindenben támogatta az értekezés megszületését.

Hálás vagyok Finszter Gézának, hogy első pillanattól kezdve készségesen időt szakított rám és segített elindulni ezen a rögös úton. Kiváló ötleteivel, építő javaslataival lökést adott számomra a kutatásom kezdeti fázisában és jól esett, hogy bármikor fordulhattam hozzá és számíthattam rá szakmai kérdésekben.

Köszönöm mindazon elméleti és gyakorlati szakembereknek, akikkel a disszertációm megírása közben személyesen konzultálhattam, kiváló ötleteket merítve ezen beszélgetésekből, így különösen: Janza Frigyes, Kacziba Antal, Kökényesi József, Kovács Sándor és Szikinger István-nak.

Jon Martinson barátomnak, aki lehetővé tette, hogy részt vegyek 2008. októberében, az Egyesült Államokban egy 21 napos intenzív fantasztikus tanulmányúton, ami csodálatos élmény volt és rengeteg hasznos tapasztalattal szolgált.

Mózs Elek tábormok úrnak, hogy a tőle telhető minden segítséget megadta a disszertáció megírásához, őszinte érdeklődéssel fordult felém és lehetővé tette az egy éves illetmény nélküli szabadság igénybe vételét, amely idő alatt gyakorlatilag a dolgozat jórészt megszületett.

Köszönöm a PPKE JÁK egykori és jelenlegi vezetőinek a bizalmát és támogatását, valamennyi tanszéki kollegámnak, hogy kisegítettek távollétemben, egyetemi munkatársamnak, hogy mellettem voltak mindvégig. Különösen: Tamás Andrásnak, Kilényi Gézának, Bándi Gyulának és Schanda Baláznak, Tóth Tihamérnak, Horváth Attilának, Frivaldszky Jánosnak, Koltay Andrásnak, Borbély Zoltánnak, és Jakab Andrásnak.

Mindazon hallgatóimnak, akik bármilyen formában részt vállaltak a dolgozat megszületésében, akár fordítási feladatokat vállaltak, vagy éppen anyagot gyűjtöttek számomra külföldi ösztöndíjaik alkalmával.

Tanszéki adminisztrátorainknak; Évikének és Móninak a felém áradó jószágukat.

Köszönöm barátaimnak, ismerőseimnek, hogy impulzusokat, támaszt és erőt adtak ehhez a sokszor kilátástalannak tűnő vállalkozáshoz.

A PTE ÁJK és a PPKE JÁK Doktori Iskolák munkatársainak áldozatkész és segítőkész munkájukat. Továbbá minden oktató kollegának, akik részt vállaltak a doktori eljárásban, a műhelyvitán, a nyilvános védésen, vagy éppen a doktori szigorlaton.

Patyi András tanár úrnak, aki jelentős szerepet vállalt, abban, hogy ez a mű nyomtatásban megjelenhessen, valamint a SZE közreműködő munkatársainak, különösképpen: Tóth Tamarának.

A szerző

KIINDULÁSI ALAPOK

„Az állam e három formája – királyság, demokrácia, arisztokrácia – közti különbség nem a hatalomnak, hanem az állam azon készségének és alkalmasságának különbözőségében rejlik, hogy a nép békéjéről és biztonságáról gondoskodják, hisz az államot ebből a célból létesítették.”¹

Rendészettel sokan és sokféleképpen foglalkoztak és foglalkoznak, azonban nagyon kevesen irányították figyelmüket a rendészet speciális szerveire, a „perifériára”, a létezőtől eltérő módszerek alkalmazására. A legtöbb kutatás megakad a rendőrség alapos vizsgálatánál és nem lép azon túl.

Korábban a rendészet egyik jogág sem kezelte sajátjaként, ugyanakkor a mai napig komoly nehézségekbe ütközik a jogági besorolási kísérlet. Az utóbbi évtizedekben már azt figyelhettük meg, hogy több tudományág is egyre nagyobb figyelmet fordított a dinamikusan fejlődő új diszciplínára. Most, hogy végre önállósodni látszik a rendészet-tudomány, és erről tanúskodik a Magyar Tudományos Akadémia IX. Jogtudományi Osztályának befogadása is, azt gondolom fölöttébb aktuális és időszerű a rendészet egyes kérdéseinek beható vizsgálata.

A téma számtalan izgalmas megválaszolásra váró kérdést tartogat különösen egy rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagjának, pláne egy közigazgatási jogi érdeklődésű kutatószámára. Előzőek miatt a téma duplán is kihívást jelent számomra.

A mű igyekszik áttekintést nyújtani egyrészt a rendészet fejlődéséről, kialakulásáról és jelenkori működéséről. Felszínre hozza a legaktuálisabb problémákat, és próbál választ adni arra a kérdésre, hogy miként lehetne a XXI. század kihívásainak megfelelő, leghatékonyabb elveket, módszereket alkalmazni a rendészetben.

¹ THOMAS HOBBS: *Leviatán vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Fordította Vámosi Pál. Budapest: Kossuth Kiadó, 1999, 221–222.

A kutatás tárgyának meghatározása

Kutatásom tárgya a közigazgatás egy speciális területe, a rendészet. Amint az a későbbiekből kiderül nem teljesen egyértelmű az előbbi kijelentés, ugyanis a rendészet jogági besorolása napjainkban is vitatott.

Először igyekszem átfogó képet adni a rendészetről, fokozatosan leszűkítve a kört egy-egy rendészeti szervre és azok működésére koncentrálok.

„A rendészet az államigazgatásnak az a területe, ami a leginkább van kiszolgáltatva a napi rögtönzéseknek, politikai csatározásnak és a legjobban nélkülözi a stratégiai szemléletet, a közszolgálat szakmaként való elismerését”² – vallja Finszter Géza, a rendészet talán legkiválóbb hazai ismerője.

Már most a bevezetőben szeretném jelezni, hogy az általam többször használt alternatív rendészet szóösszetétel nem azt szándékszik kifejezni, hogy a rendészetnek, mint állami monopóliumnak milyen alternatívája van. Az alternativitás ebben a kontextusban arra irányul, hogy az állam miként tud leghatékonyabban eleget tenni rendészeti kötelezettségének. Arra a kérdésre keresem a választ, hogy alkalmasak-e a meglévő szervezőelvek, módszerek és intézmények erre és milyen alternatívákkal lehetne jobbá, hatékonyabbá tenni a rendszert. Végző soron az alternatív megoldások arra irányulnak, hogy a rendészet, mint állami feladat, hogyan osztható meg optimálisan az érintettek között, és miként teremthetők meg az ehhez szükséges jogi és egyéb feltételek.

A rendészettel foglalkozó írások, tanulmányok, szakkönyvek a leggyakrabban kizárólag a rendőrséget teszik meg vizsgálatuk tárgyául és ebből az aspektusból közelítik meg a kérdéskört, innen a rendőrigazgatás kifejezés is. Nem vitatom, hogy egy rendészettel foglalkozó munkát a rendőrség figyelmen kívül hagyásával képtelenség felépíteni.

Ahogy Finszter Géza is elismeri a rendészetben alaplűnek számító tankönyvében, a rendőrség adja a rendészet alapformáját, de a rendészeti igazgatás szélesebb a rendőr-

²FINSZTER GÉZA: *A rendészet elmélete*. Budapest: KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, 2003, 13.

ség működésénél, ugyanis rendészeti feladatokat más közigazgatási hatóságok is ellátanak, mint például a Vám- és Pénzügyőrség.³

Céлом az, hogy a szükséges rendészeti alapok kifejtésén túl az ún. alternatív rendészeti megoldásokkal, atipikus rendészeti szervekkel foglalkozzam. Gyorsan hozzá kell tenni, hogy a teljességre törekedni és valamennyi rendészeti – rendvédelmi szervet behatóan vizsgálni nem reális elképzelés.

A rendészetben jelenleg is komoly fogalmi zűrzavar⁴ tapasztalható, továbbá számtalan szabályozásbeli és működésbeli disszonancia fedezhető fel. Kutatásom elsődleges indítéka a zavaros helyzet tisztázása, áttekinthető kép vázolása, a problémák felszínre hozása és megoldási javaslatok, elképzelések ismertetése. Hiányos a szakirodalom olyan értelemben, hogy a rendészetet előszeretettel mossák össze a rendőrséggel, és vajmi keveset foglalkoznak a rendőrségen túli alternatívákkal, sajátos megoldásokkal.

Vitathatatlan tény, hogy a magyar rendészeti szakirodalom nélkülözni kénytelen az átfogó, fogalomtisztázó, ahogy Kántás Péter nevezi „térképrajzoló munkákat”⁵.

Módszertan

„A tudomány tablójának átfogó, minden részletre kiterjedő elkészítése nagyszabású vállalkozás. A szerző az ismeretek korlátozottsága miatt óhatatlanul csak egy szubjektív pillanatfelvételt adhat, vállalva a tévedés és a kritika ódiumát.”⁶

A kiindulási alap a téma feldolgozása szempontjából önmagában meghatározó. A kérdés az, hogy a közigazgatási jogból kiindulva annak határain belül vizsgálódunk-e, avagy más aspektust választunk meg origóként. Segítségül hívhatjuk a büntetőtudományokat (kriminológia, kriminalisztika, kriminálpolitika), vagy éppen a szociológia tudományágait.

³FINSZTER GÉZA: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. Budapest: RTF, 2008a, 12.

⁴ A disszertáció további részeiben behatóan vizsgálom a rendészet alapfogalmait, áttekintem a fogalmak kialakulását és a tényleges jelentéstartalmukat. E nélkül ugyanis nem lehet továbblépni.

⁵KÁNTÁS PÉTER: *A közrend elleni jogsértések természetéről*. Doktori értekezés. Budapest: ELTE ÁJK, 2007, 4.

⁶JÓZSA ZOLTÁN: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *Közigazgatás-tudományi Közlemény*, 2009/1–2, 4.

A szociológia megközelítés azért is különösen fontos, mert „terepen szerzett tapasztalatokon” alapul, és a rendőri munka apró részleteit mutatja be, felszínre hozza a felmerülő ellentmondásokat, és ilyenformán átfogó képet ad a rendőri tevékenységről.⁷

A magam részéről a közigazgatási jogi szemléletet tekintem kiindulási alapnak és keretnek, azonban bepillantást szeretnék adni a szorosan kapcsolódó tudományterületek, így többek között a büntetőtudományok és a szociológia eredményeibe. A vizsgálódás ilyen formán széles spektrumot igyekszik felölelni, a teljesség messzemenő igénye nélkül.

Az elsődleges módszerem a magyar rendészet szabályozásának és fogalomtárának dogmatikai elemzése. Természetesen e témában sem megkerülhető a történeti áttekintés, a nemzetközi kitekintés és összehasonlítás. A rendészet feldolgozása sem nélkülözheti az összehasonlító szemléletmódot. Még akkor sem, ha tudjuk, hogy az összehasonlításhoz történő kiválasztás kissé önkényes. Mégis úgy gondolom, hogy a kiválasztáshoz fűzött magyarázatok kellő stabilitással bírnak és elfogadhatóak. Az angolszász rendszerek párhuzamba állítása a kontinentális rendészet megoldásaival, érdekes konklúziókat eredményez. A külföldi esetjog szinte evidenciaként kezelhető a rendészeti kérdésekben, ezért igyekszem bepillantást nyújtani a döntések hátterébe.

Még most a bevezetőben szeretném előrebocsátani, hogy jelen mű távolról sem tekinthető a rendészet egészét átfogó, komplex munkának. Ez túlzott igény lenne, ezért kellő önkritikával erre kísérletet sem teszek. Vállalva a szubjektívitasban rejlő kockázatot, kizárólag az általam legfontosabbnak, legaktuálisabbnak tartott kérdéseket taglalom, ezzel együtt remélem, hogy az „önkényes” szortírozás ellenére is lényegre törő és lényeglátó. Igyekeztem a szakmai vitákat úgy az olvasó elé tárni, hogy az uralkodó nézeteket bemutatva, mindenki szabadon eldönthesse, melyiket tartja helyesnek és irányadónak. Ezekben a kérdésekben, ahol szükségét éreztem, kellő távolságtartás mellett persze, de magam is állást foglaltam. Egy dolgot azonban nem tettem és ezért vállalom a felelősséget. Nem tértem ki a rendészet kapcsán felmerülő számtalan tálcán kínálgató napi politikai aktualitásra, konkrétan az utóbbi évek jobbra rendőrséget érintő, nagy vihart kavaráó eseményeinek elemzésére. Azt gondolom, hogy ez egy önálló terjedelmes művet érdemel, amely ezt helyezi a vizsgálat fókuszába.

⁷PETER K. MANNING: *Police Work, The Sozial Organisation of Policing*. Second Edition. Waveland Press, Illinois, 1997.

A rendészettudományi törekvésekről

Az előző évtizedekben több tudományág is felkarolta a rendészetet. Emeljük ki ezek közül is a klasszikus jogtudományt, melynek egyes alrendszeriként fejlődtek olyan interdiszciplináris, multidiszciplináris tudományok, amelyek foglalkoztak a rendészettel, de egyik sem kezelte sajátjaként. Világossá vált, hogy a rendvédelmi-rendészeti tudományt, mint ágazatot, nem lehet továbbra is a hadtudomány, a kriminológia a kriminalisztika mögé bújtatni. Reális elvárás volt a rendészettudomány önállósági törekvéseinek elősegítése, sürgetően jelentkezett a rendészettudomány elismertetése iránti igény. További érv volt az önállóság mellett, hogy mind a környező, mind a távoli fejlett demokráciákban már elfogadott és igényelt tudomány a rendészettudomány.

Spaller Endre a társadalom- és a természettudományok összevetése kapcsán megállapítja, hogy utóbbiak jóval objektívebbek, adottak az elkülönítési kritériumok. A társadalomtudományi jelenségek kevésbé elkülönültek, határaik sem olyan tartósak. „Ha azt a kérdést tesszük fel, hogy létezik-e rendészettudomány, a válasz ma még talán az, hogy nem létezik. Nincsenek meg az alapvető fogalmai, nincsenek meg azok a módszertani és tudományelméleti alapok, amelyek a belügyi kutatások tudományosságát szavatolnák. (...) Ha azonban azt a kérdést tesszük fel, hogy létre lehet-e hozni, akkor a véleményünk határozott igen.”⁸

A rendészettudomány területén olyan mennyiségű és minőségű szakmai információk halmozódtak fel, amelyek megérdemlik, hogy a kutatók, mint önálló diszciplínával foglalkozzanak, és azt a tudományok közé emeljék. A rendészeti tudományág jelenlegi fejlettségét az jellemzi, hogy a kutatók más és más aspektusból vizsgálják a problémákat. Ezért olyan fontos, hogy kialakításra kerüljenek a tudományossági kritériumok, mint mások mellett a tudományterület jól körülhatárolt tárgya, módszertana, szaknyelve etc.⁹

A Magyar Tudományos Akadémia IX. Gazdasági- és Jogtudományi Osztályának 2003. szeptember 17-i ülésén, Szabó András akadémikus, a Jogtudományi Bizottság elnökének előterjesztése nyomán döntés született a rendészettudomány befogadásáról. „A

⁸ SPALLER i. m. 27.

⁹ KENEDLI TAMÁS: A „rendészet, mint tudományág” a tudományok rendszerében. *Magyar Rendészet*, 2006/2, 11–18.

bújtatott, a bűnügyi tudományokban mozaikszerűen rejtőzködő, de tárgyánál fogva mégis markánsan elkülönülő rendőrségi-rendészeti ismeretek megérdemlik az önállóságot.”¹⁰

2007-ben az MTA XI. Osztályán megalakult a Rendészettudományi Bizottság. „A Bizottság előtt nem kisebb feladat áll, mint a rendészeti tanok tudományági meghatározása, továbbá minőségi követelmények érvényre juttatása a tárgykör akadémiai rangú kutatásaival szemben.”¹¹

Ezen folyamat, egyik következő mozzanata volt a „civil” pillérnek nevezett, Magyar Rendészettudományi Társaság létrehozása.¹²A társaság elsődleges céljai között szerepel a rendészettel kapcsolatos tudományos ismeretek fejlesztése, egyes rendészeti problémák tudományos vizsgálata, a rendészettudomány fejlődésének szolgálata, valamint a tudományos eredmények gyakorlati alkalmazásának elősegítése. A társaság céljait tagozatokban, azon belül pedig szakosztályokban kívánja elérni.

Korinek László szerint „...sürgető szükség van egy új tudományos stúdiumra, a rendészet elméletére, amely kutatási tárgyát és módszertanát akként képes kialakítani, hogy azzal meghaladja az eddigi kutatások korlátait. A rendészettudományra vár az a feladat, hogy a rendészet jogát, a rendészet szervezetét és annak működését interdiszciplináris megközelítéssel tárja fel (...), alakítsa ki fogalmi apparátusát és teremtsen meg azokat a hazai és nemzetközi fórumokat, amelyek alkalmasak a tudományos teljesítmények objektív mérésére.”¹³

¹⁰ SZABÓ ANDRÁS: Helyet kér a rendészettudomány. Előterjesztés a IX. Osztály részére a rendészeti tudomány befogadására. *Magyar Rendészet*, 2004/1, 21–26.

¹¹ KORINEK LÁSZLÓ: A Magyar Rendészettudományi társaságról. In Garamvölgyi László (szerk.): *Rendőrség 2007*. Budapest, 2008, 33–34.

¹²JANZA FRIGYES (MRTT főtükára): *A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának előzményei és a Társaság szervezeti és működési céljai*. Magyar Rendészettudományi Társaság honlapja: www.rendeszet.hu

¹³KORINEK LÁSZLÓ: Út a statisztikától a rendészet elméletéig. *JURA*, 2008/1, 72.

Rendészet és közigazgatás

A sok aspektus közül egy izgalmasnak ígérkező felvezetése a témának, az állam eszmerendszerének és az állam funkcióinak, feladatainak változása Platónról napjainkig.

„A modern közigazgatási rendszerek kialakulása előtti időszakban – ez minden államban más és más időszakra tehető (...) – a közigazgatás rendeltetése nagyon szoros kapcsolatban voltak az állam hatalmi jellegével. A közigazgatás öt alapvető területe a külügyi, rendészeti, hadügyi, igazságügyi, és a pénzügyi közigazgatás voltak. (...) Az állam és a közigazgatás modernizációjával ez az öt alapfunkció nem tűnik el, hanem folyamatosan kiegészül, illetve differenciálódik.”¹⁴

Egy könyvtárnyi irodalom született, amely az állam eszmerendszerével, rendeltetésével és annak fejlődéstörténetével foglalkozik. Ennek alapos feldolgozása egy önálló diszertáció tárgyát képezhetné. A dolgozat erre ugyan nem vállalkozhat, de a későbbi fejezetekben még többször érintjük az állam szerepét. Azt azonban már most szeretném kihangsúlyozni, hogy az állam funkcióinak, feladatainak folyamatos változása intenzív hatást gyakorolt a rendészet alakulására. A rendészetet kezdetben a közigazgatással azonosították, ezért ilyenformán a közigazgatás gyökerének tekinthetjük. A jóléti és a biztonsági rendészet csak fokozatosan vált el egymástól. Ezek a fogalmak egészen más jelentéstartalommal bírnak, de ne szaladjunk ennyire előre, hiszen a történeti és fogalmi tisztázással foglalkozó fejezetekben részletes válaszokat kapunk az előbbi felvetésekre.

Fontos azonban szót ejteni az alcímben szereplő rendészet és közigazgatás viszonyrendszeréről. Kmety Károly száz évvel ezelőtti megállapítása szerint, a rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenység egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg.¹⁵Ebből két dolog következik. Egyrészt, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt, hogy a rendészeti igazgatás hatósági igazgatás. A hatóság aktusával az ügyfél számára kötelezést írhat elő, annak megvalósításához pedig akár fizikai kényszert is alkalmazhat.

¹⁴ PATYI ANDRÁS – VARGA ZS: ANDRÁS: *Általános Közigazgatási Jog*. 2. kiadás. Mandamus Publishing, 2008, 138–139.

¹⁵ KMETY KÁROLY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Zsigmond kiadása. Budapest, 1900.

Ennek alátámasztására hozható fel napjainkból a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. sz. közigazgatási jogegységi határozata, melyben a LB kimondta, hogy a Rendőrségről szóló törvényben foglalt rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jellegű tevékenység, ugyanis a rendőri szerv közhatalmi jogosítványát felhasználva, egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfélre nézve kötelezettséget állapít meg, és ennek maga szerez érvényt.¹⁶

Levonhatjuk hát a konklúziót: a rendészet a közigazgatás része, ilyenformán magán viseli a közigazgatásra általánosan jellemző vonásokat. Ennek megfelelően társadalmi szükségletet elégít ki, közösségi igényeket szolgál, melyek kizárólag hatóságként realizálhatóak, továbbá mindkettő olyan tevékenységet jelent, amelyek a jog uralma alatt állnak, egészen pontosan a közjog szabályai által meghatározott keretek között valósulhatnak meg.

A rendészet közigazgatás részeként történő kezelését komoly szakmai vita övezi, ugyanis sokan a honvédelemmel rokonítják a rendészetet, és előbbit tekintik mintának egyebek mellett a szabályozás terén. A rendészet kontra rendvédelem vitával, valamint a rendőrség, katonaság viszonyrendszerével részletesen foglalkozom még az értekezésben.¹⁷

Mielőtt továbblépnénk, helyezzük el a kutatásom elsődleges tárgyát képező rendvédelmi szerveket a közigazgatás rendszerében. A közjogban elfogadott tény, hogy a közigazgatás szervei sokféleképpen csoportosíthatók. Az egyik leggyakorlatiasabb felosztás, hogy az adott szerv a közigazgatás mely alrendszeréhez tartozik. Ilyenformán beszélhetünk államigazgatási és az önkormányzati alrendszeréről, valamint az előbbi kettőtől elkülönülő köztestületi szervek rendszeréről. E csoportosítás alapján a rendvédelem szervei államigazgatási szervek körébe tartoznak.

Az államigazgatási szervek további osztályozásakor elsőként vessünk egy pillantást az Alkotmányra. Megállapítható, hogy a Kormány, a minisztériumok és egyes rendvédelmi szervek „szükségképpen” vagyis alkotmányos jogállású államigazgatási szervek. A hangsúly az „egyes” rendvédelmi szerveken van, erre a kivételezettségre még visszatérünk az alkotmányos megalapozásról szóló fejezetben.¹⁸ Ezen túlmenően a

¹⁶ Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú Közigazgatási Jogegységi Határozat.

¹⁷ Ld. 3.2. Rendészet kontra rendvédelem, valamint, a 4.6. Rendőrség kontra katonaság című alfejezeteket.

¹⁸ Ld. 4. fejezet a Rendészet alkotmányos megalapozása.

központi államigazgatási szervek teljes taxációját a 2010. évi XLIII. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény adja. Amint arra az idézett jogszabály elnevezése is következtetni enged, létezhetnek területi államigazgatási szervek is, még hozzá a törvényben foglalt felhatalmazás alapján és meghatározott feltételek mellett. Az említett jogszabály tételesen, típusonként felsorolja és csoportosítja a központi államigazgatási szerveket. A felsorolás kizárólagos jellegű, azaz ettől eltérő szervtípus nem létezhet, mint központi államigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervek felsorolása, a rendvédelmi szervek teljes körű számbavételével ér véget. Eszerint rendvédelmi szervnek minősül: a rendőrség, a polgári védelem, a büntetés végrehajtás, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

A rendvédelmi szervek elhelyezése a közigazgatás rendszerében a fentiek alapján kevésbé problémás, annál inkább a fogalom tartalma és dogmatikai háttere.

Fogalomtisztázás

„Az államigazgatás egyik ágában sem szükséges annyira a lehetőségig tiszta fogalom meghatározás, mint a közrendészetnél, mert történeti okokból egy részben sem uralkodott a felfogásban annyi zavar, mint ebben.”¹⁹ – jegyzi meg máig érvényes igazságtartalommal elvárását Lorenz von Stein.

Az önmagukat rendészetinek nevező diszciplínák mindmáig küszködnek tárgyuk meghatározásával, nevezetesen a köz rendjének, biztonságának, nyugalmának, tehát a rendészeti tevékenység tárgyának definiálási nehézségeivel, állapítja meg Kántás Péter, utalva egyúttal Stein Lőrinc – Lorenz von Stein– kritikai megállapításaira.²⁰ Egyetértek Kántás Péterrel a tekintetben, hogy nem történt meg a kulcsfogalmak tényleges tartalmának kifejtése, tisztázása egyik jogágban sem, ahol alkalmazzák azokat.²¹ Ez nem csak azért aggályos, mert a rendészet kiemelkedően fontos fogalmairól beszélünk, hanem azért is, mert mindez érinti, sőt fokozza a rendészeti - rendvédelmi szervek gya-

¹⁹ STEIN LŐRINC: *Államigazgatás és igazgatási jog*. Pest 1871, 104–109.

²⁰ KÁNTÁS I. m. 4.

²¹ Közbevetőleg érdemes megjegyezni, hogy a büntető és szabálysértési jog mellett a közigazgatási jogban is alapfogalomnak tekinthető a közrend – közbiztonság fogalom pár, ezen túlmenően pedig naponta szembesülnek a gyakorlati jogalkalmazók is a definíciók jelentéstartalmának tisztázatlanságával.

korlati jogalkalmazási dilemmáit, amely, mint tudjuk, gyakran alapjogok korlátozásával járhat.

Emiatt elengedhetetlen egy külön fejezetet szentelni a rendészet kulcsfogalmainak kifejtésére, áttekintve azok történeti fejlődését, a hazai és az irányadó külföldi szakirodalom fényében.

A rendészetfogalom hungaricum. Helytálló Janza Frigyesnek, a Magyar Rendészettudományi Társaság főtítkárának azon megállapítása, hogy a „rendészet” szó idegen nyelvekre nem fordítható. Ezzel a nehézséggel a tanulmányútjaim során magam is gyakran szembesültem. A német szóhasználat: „rendőrtudomány” nem fedí a hazai valóságot, ugyanis nálunk a rendőr szó elsősorban történelmi okokból más jelentéstartalommal bír, ezért kívánatos a rendészet szó használata. Nem szabad elmulasztani annak hangsúlyozását, hogy „ezt a kifejezést a legszélesebb körű kiterjesztéssel, a közrenddel és közbiztonsággal kapcsolatos állami, önkormányzati, társadalmi, vállalkozói és állampolgári tevékenységek célirányos – szándékok, tevékenységek és magatartások – összességét kifejező fogalomként értelmezzük, amikor rendészettudományról beszélünk.”²²

Az elnevezésnél sokkal fontosabb az a sajnálatos megállapítás, hogy a rendészeti alapfogalmak tényleges tartalmát illetően nincs közmegegyezés, nincs egyértelmű és világos jelentéstartalom. Ezért mondja azt Janza Frigyes, hogy a Rendészettudományi Társasággal szembeni egyik legnagyobb kihívás, a rendészeti szaknyelv modernizálása, az idegen szakkifejezések magyar megfelelőinek megalkotása lesz.

Rendészeti kutatások, elképzelések, stratégiák

A rendészet tevékenység legalább kétféleképpen kapcsolódhat a tudományos kutatásokhoz, egyrészt, mint a kutatások tárgya, másrészt, mint a kutatás eredményeinek felhasználója.²³

A rendőrséget érintő legjelentősebb kutatások az állam és jogtudomány területén folytak, amely arról tanúskodik, hogy itt találja meg a rendészet a leginkább a helyét. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a rendészet kapcsán számos olyan probléma merül fel, melyek a jog eszközeivel megközelíthetetlenek.

²² JANZA uo.

²³ FINSZTER (2003) i. m 14.

A rendészeti tárgyú kutatásoknak Magyarországon több mint száz éves hagyománya van, elég, ha kiemelve néhányat a jelentős jogtudósok közül, csak Magyary Zoltán, Tomcsányi Móric vagy Concha Győző munkásságára gondolunk. Az 1948 előtti időszakból feltétlen meg kell említeni a rendészetről átfogó képet rajzoló tanulmányt; Tóth József tollából.²⁴ A XX. század első feléből még további jelentős jogirodalmi anyag maradt ránk, amelyek azóta is a rendészettudomány gyakorta idézett alapkövei. Közjogunk ebben az időben küzdötte le korábbi lemaradását és európai színvonalra emelkedett. A virágzó közjogtudományi kutatások és rendészettudomány is 1945 után – az ismert történelmi okok miatt – teljesen megtorpantak. A 60-as évektől a helyzet valamelyest oldódott, de jelentős áttörés csak a nyolcvanas évek végétől volt tapasztalható. Ez azt jelenti, hogy mind többen kezdtek el foglalkozni a rendszerváltás rendészeti vetületével, azaz miként lehet átalakítani a centralizált, hatalom szolgálatában álló rendészetet és megteremteni a modern, demokratikus jogállami rendőrséget és a rendészet további szerveit. A kilencvenes években aztán a nagy lendület alábbhagyott, ami elsősorban annak volt köszönhető, hogy a politikai erők nem tudtak érdemi párbeszédet folytatni, nem alakult ki konszenzus a rendészet terén (sem) a legfontosabb kérdések tekintetében, így nem jöhettek létre kormányzati ciklusokon átnyúló rendészeti koncepciók. Ezzel együtt a rendszerváltás óta valamennyi kormány a zászlajára tűzte a „hatékony és eredményes” rendészet megteremtését, más és más szlogenekbe bújtatva. Most eltekintek az egyes kabinetek által megvalósítani kívánt stratégiák, programok részletes elemzésétől, pusztán „szűrőpróbaszerűen” pillantsunk bele az első demokratikusan választott kormány elképzeléseibe. Az Antall-kormány programja egy polgárbarát rendőrség megteremtését kívánta megvalósítani, amely demokratikusan, a jogállam alapelveinek messzemenő figyelembevételével működik.²⁵ Érdekes megállapítás, hogy a program kárhoztatja a múlt örökségét, mégis egy egységes centralizált rendőrség fenntartása mellett tesz tanúbizonyságot. Ez a program nem a reformokban és a hosszú távú stratégiai tervezésben látja a modernizáció útját, hanem a korszerű technikai háttér megteremtésében.

Azóta folyamatosan újabb és újabb hangzatos ígéretet és kísérletek hangzottak el a rendészeti szakterület átalakítására, melyek először mindig valamilyen programban, majd intézkedési tervben, koncepcióban, stratégiában öltöttek testet. A tényleges megvalósítás elmaradásának okaira az előbbiekben már céloztam – a politikai konszenzus

²⁴ TÓTH JÓZSEF: *A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra*. Eger: Szent János nyomda, 1939.

²⁵ A nemzeti megújulás programja. Budapest, 1990.

hiánya –, amiből kifolyólag valamennyi kormány a saját ciklusa alatt próbált meg érdemi reformokat megvalósítani, jobbra eredménytelenül.

Sokatmondó, hogy az ötödik kormányzati ciklus derekán, 2007-ben készült rendvédelmi stratégia az alábbiakat állapította meg.

„A rendvédelmi szervekre vonatkozó stratégiai koncepción túlmutatóan mielőbb szükséges megkezdni egy átfogó, a Kormány –rendvédelmet, rendészetet, közbiztonságot és magánbiztonságot teremtő, illetve fenntartó – alkotmányos kötelezettségeit és feladatait egységes egészként kezelő, tudományos megalapozottságú, az ország belső biztonságát teljes körűen feltáró rendészeti koncepció elkészítését.”²⁶

Fentiek alapján csatlakozhatunk korábbi kutatók véleményéhez, mely szerint a rendészet a közigazgatásnak azon területe, ahol mindennaposak a rögtönzések, gyakran a politikai csatározások színtereként szolgál, és a szakterület nélkülözni kénytelen a tudományosan megalapozott hosszú távú tervezés szemléletét. Előbbiekén túlmenően további problémát vet fel a tudományos kutatások hiánya.

A tudomány képviselői, a kutatók tisztában vannak azzal, hogy ők csak vetnek, de ritkán aratnak. A politikusok azonban gyakran azért nem vetnek, mert tudják, hogy biztosan nem ők aratnak. A kívánatos az lenne, hogy ciklusokon és különböző érdekeken átívelő gondolkodásnak köszönhetően mindenki belátná, hogy vetni márpedig kell, különben nem lesz aratás, még akkor is, ha ne adj Isten, más is gyűjti be a termést. A rendészeti szakemberek kivétel nélkül már eleve azzal a céllal vetnek, hogy mások arathassák le a művelés gyümölcseit: a szabadságot, a biztonságot, az igazságosságot, az emberi méltóságot.²⁷

²⁶ A Magyar Köztársaság rendvédelmi stratégiája, 2007.

²⁷ JANZA uo.

Konklúzió

A rendészet, amint azt már többször hangsúlyoztam a bevezetőben, nem kizárólag rendőrigazgatást jelent. A dolgozat egyik fő célkitűzése, hogy átlépjek a rendőrség árnyékán és vizsgáljam a rendészeti kutatások során eddig háttérbe szoruló intézményeket, módszereket, megoldásokat.

A magyar viszonyokat megismerve és áttekintve, nehéz elképzelni azt, ami nyugat-európai vagy angolszász országokban magától értetődik, a rendészeti feladatokon érdeemben több, akár tucatnyi rendészeti szerv osztozik és a feladatok a lehető legteljesebb mértékig decentralizáltak. A hatásköröket körültekintően osztják el a rendészet szervei között, az egyes szervek belső felépítése pedig tökéletesen illeszkedik az ellátandó feladatokhoz. Hazánkban mindez úgy néz ki, hogy a közrend, közbiztonság fenntartásának elsőszámú letéteményese a rendőrség, ott összpontosulnak a hatáskörök. A rendvédelmi szervek, korlátozott módon és mértékben, vesznek csak részt a rendfenntartásban. Ezen túlmenően kaotikus rendszert alkotnak azok a rendészeti közegek, amelyek valaminő felhatalmazás vagy önszerveződés alapján helyet követelnek maguknak a rendészet területén. Ez azonban oda vezet, hogy az erők és források elaprózódnak, ezzel pedig nem segítik, hanem gyengítik egymás munkáját. Ugyanakkor még mindig várat magára az önkormányzatok rendészeti szerepvállalásának alapos tisztázása. Erre nem ad megnyugtató választ a szakmai megalapozást nélkülöző ötletszerű jogalkotás vagy az egy-egy településen alkalmazott különböző megoldások átláthatatlan káosza.

Kiemelve egyet a külföldi modellekből, Olaszországban azt tapasztalja az ember, hogy a csendőrség és a pénzügyőrség a másik négy rendőri szervvel karöltve zökkenőmentesen látja el szerteágazó feladatait. Kihangsúlyoznám ugyanakkor azt is, hogy valamennyi rendészeti erő szinte nélkülözhetetlen elemét képezi az olasz rendészetnek. Az öt plusz egy rendőri szerv (Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale, továbbá a Polizia Municipale, azaz önkormányzati rendőrség) egymás munkáját támogatva, összehangoltan működik.²⁸

Céлом, hogy a magyar rendészet problémáit, ellentmondásait pontosan feltérképezzem és ezekre, tudományos kutatáson és többirányú külföldön szerzett tapasztalatokon nyugvó jól hasznosítható megoldási javaslatokat, elképzeléseket tudjak felkínálni.

²⁸ Ld. 2.3.1. Az olasz rendészetről dióhéjban című alfejezetet.

1. EPIZÓDOK A RENDÉSZET TÖRTÉNETÉBŐL

„A rendőrség történetének megértése elősegíti a demokrácia jobb megértését is.”²⁹ fogalmaz Leonard A. Steverson amerikai rendőrségkutató könyve bevezetőjében.

Jelen fejezetben a teljesség igénye nélkül pusztán arra vállalkozhatok, hogy felvillant-
sam a rendészet történetének néhány, a szakirodalom által kiemelten fontosnak tartott
epizódot és rávilágítsak történeti összefüggésekre.

Előre kívánom bocsátani, hogy az alábbiakban a rendészet és rendvédelem kifejezések
szinonimaként kerülnek alkalmazásra, anélkül, hogy ehelyütt állást foglalnék a rendé-
szet kontra rendvédelem vitában.

1.1. A KEZDETEKRŐL

Mikortól is van rendőrség? – teszi fel a kérdést Ernyes Mihály, a rendőrség történetével
foglalkozó írásában,³⁰ majd a következő választ adja: „...rendőr(ség) az ember megje-
lenésétől fogva létezik, bár nem mindig neveztetett így. Az ember megjelenésével egy-
idős a bűn, ami a tilalom megszegésének eredménye. Úgyszintén velük egyidősnek
tekinthető a biztonság igénye.”³¹

A történelmi források tanulsága szerint többek között az egyiptomiak, görögök és ró-
maiak által felépített államszervezet szerves részét képezte a közhatalom birtokában
végzett olyan tevékenység, amely az állam rendjének fenntartására, biztosítására hiva-
tott, és ilyenformán a hatalom gyakorlásának eme megnyilvánulását a „rendészet” egy-
fajta, első megjelenési formájának tekinthetjük.

Maga a rendőrség kifejezés a görög politeia szóból származik, jelentése az állam he-
lyes kormányzásának tudománya. A görög városállamok szervezetében fellelhetőek az
állam rendjéért, biztonságáért felelős személyek, ilyen tisztviselők voltak Athénban az

²⁹LEONARD A. STEVERSON: *Policing in America (Contemporary word issues)*., South Georgia
College, 2007, 1.

³⁰ERNYES MIHÁLY: *Fejezetek a rendőrség történetéből*. Pécs,:Betűcaler, 1994, 17.

³¹ERNYES uo.

archonok, Spártában pedig az ephorosok. Az archonok közül Peisistratost kell kiemelni, aki az első „magánrendőrséget” létrehozta.³²

1.2. RÓMA, IUS PUBLICUM

A ránk maradt római forrásokból tudjuk, hogy a *ius publicum* elsődlegesen az államszervezet működésének jogi szabályait rögzítette³³. Ennek azért van nagy jelentősége, mert az ókorban különösen gyakran találkozunk olyan megoldással, amikor az uralkodásnak, állami működésnek nincsenek előre meghatározott szabályai, hanem a diktatórikus, isteni hatalmú uralkodó szava „szent és sérthetetlen”. A római magánjog hatása megkérdőjelezhetetlen, köztudomású tény, hogy mai jogrendszerünk alapjai erre épülnek. A *ius publicum* szabályait is érdemes áttekinteni, ha másért nem, akkor a rendészet csíráinak megjelenése okán.

A római nép „közügyeit” a *ius publicum* szabályozta, a közös dolgokat pedig *res publican*ak nevezték. Innen a *res publica*, azaz a köztársaság fogalma.

A római társadalom hierarchikus felépítése a következő volt. Minden család egy katonát állított ki, tíz katona alkotott egy nemzetséget, tíz nemzetség adott ki egy *curiát*, 10 *curia* pedig egy törzset, melyből három volt Rómában. Fenti tagozódás kapcsán hangot kell adni Zlinszky János ama jogos fenntartásának, miszerint nehéz azt elképzelni, hogy természetes úton, véletlenszerűen tizedes sorrendben alakul ki egy vérségi szervezet.

A római társadalom katonai jellege azonban elvitathatatlan. Az államszervezet csúcsán az uralkodó állt, mely három fontos feladatkört egyesített: katonai vezető, szakrális felhatalmazással bíró személy és első az összes római polgár között.

A hatalom (*imperium*) a következőképpen oszlott meg. A rendszer irányítója az uralkodó, mellette a szenátus, alattuk pedig a fegyveres nép. A szenátusnak nagy volt a tekintélye. A királyok gyakran szenátorokat vettek maguk mellé, hogy velük együtt ítélkezzenek. Nem terjesztettek a nép elé olyan ügyet, amelyet a szenátus előzőleg meg nem vitatott.³⁴Fenti három hatalmi réteg a teljes államhatalmi kört bezárta.³⁵

³²ERNYES i. m. 18–19.

³³ZLINSZKY JÁNOS: *Ius publicum – Római közjog*. Budapest: Osiris, 1994, 20.

³⁴MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Fordította Csécsy Imre, Sebestyén Pál. Budapest: Osiris-Attraktor Kiadó, 2000, 266.

Most nézzük a témánkhöz szorosan kapcsolódó rendfenntartásért felelős személyeket. A tisztviselők közül a consulok, praetorok, aedilisek, lictorok is eljárhattak a rend fenntartása érdekében, de szigorúan csak botokkal, vesszőnyalábbal lehettek „felfegyverkezve”. Ilyen beavatkozásra is csak ritkán volt szükség, ugyanis amint azt Zlinszky János megjegyzi a belső rendet a hatalom tekintélye tartotta fenn, mely tekintély a nép bizalmán alapult. A polgárok könnyedén fellázadhattak volna, de nem tették, ha mégis lázongásra került sor, akkor odaküldtek egy lictort, aki a lázongó tömegeből elővezette a „renitens” személyeket és a hatóság elé állította– olvashatjuk az érzékletes példát.³⁵ Mommsen római történész szerint, aki egyébként a porosz államot tartotta etalonnak, a Római köztársaság abba bukott bele, hogy a porosz rendszerrel ellentétben nem voltak tényleges „rendőrei”.

1.3. „SÖTÉT KÖZÉPKOR”?!

A középkor egyik legfőbb jellemzője Európa-szerte, hogy a rend védelméről a hatalommal bíró földesurak– autonómiájuk részeként–maguk gondoskodtak, hiszen elemi érdekük volt a rendfenntartás megszervezése. Ennek formáját és módszereit privilegiált birtokosok maguk találták ki, és kényszerítették rá a területükön élőkre. A különböző privilégiummal rendelkező városok szintén önmaguk szervezték meg rendvédelmüket. A helyi (ön)kormányzat gondoskodott a rend és biztonság fenntartásáról, gyakran oly módon, hogy felelős tisztviselőket választottak, akiknek ez volt az elsődleges feladatuk.

A királyi hatalom megjelenésével jelentősen megváltozott a helyzet. Az uralkodó általában rendi országgyűlés közreműködésével törvényeket hozott az együttélés szabályairól, részletesen kitérve a rend és biztonság kérdéskörére is.

Szintén középkori sajátosság, hogy nem különültek el egymástól a bírói(igazságszolgáltatói), a rendfenntartói és bűnüldözői szervek, azaz nem alakultak ki specializálódott testületek, hanem a fenti feladatokat a katonai hatalom támogatásával gyakran a helyi közigazgatás tisztviselői látták el (szolgabíró, alispán).

³⁵ZLINSZKY i. m. 23–31.

³⁶ZLINSZKY i. m. 69.

A modern államok kialakulásával, különösen az abszolutizmus esetében az államok működésében, azon belül a közigazgatásban és természetesen a rendvédelemben is jelentős változások következtek be. A központi hatalom rendészethez való hozzáállása új irányt vett, az állam rendjének és hatékony működésének mondhatni elsődleges feltételévé lépett elő a centralizált közrendészet. Az állami tevékenység egyre szélesebb kört ölelt fel és kiterjedt olyan területekre is, amelyek korábban az államtól teljesen függetlenül működtek. Ide sorolható többek között: egyház – vallás, erkölcsrendészet, egészségügy, kereskedelem, közbiztonság. Ezen folyamat eredménye az állami rendőrség megszületése.

A továbbiakban a teljesség igénye nélkül tekintsük át a téma szempontjából legjelentősebb európai országok rendészetének kialakulását, fejlődését, így a német, az angol és a francia modelleket.

1.3.1. Németország

A közbiztonság problémáinak megoldására szükségesnek mutatkozott kikényszerítésre hivatott egységek létrehozása. Ilyen volt az 1294-ben Münchenben felállított rendfenntartó szervezet, amely a mai rendőrség csíráinak tekinthető. A történeti fejlődés során is megfigyelhető a döntéshozatal és a végrehajtás-kikényszerítés elkülönítése. Később erőteljesen elvált a végrehajtó közegek és a rendőrhatalom munkája.³⁷

A rendőrséggel kapcsolatos felfogások megközelítések jelentős változásokon estek át az utóbbi évszázadokban. A XV–XVII. század a „jó közösségi rend”(guter Ordnung des Gemeinwesens) jegyében telt el.³⁸

A német közigazgatásra, rendészetre ebben az időben különösen igaz a rendkívül aprólékos szabályozás, a polgárok viszonyainak befolyásolása, valamint az állami beavatkozás térnyerése, mindezeket persze a jólét megteremtésére hivatkozással. Ebből született meg a Polizeistaat, azaz Rendőrállam kifejezés. A kifejezés ugyan állambölcseleti eredetű, állapítja meg Ernyes Mihály a már hivatkozott művében, ezzel együtt hasznos és nélkülözhetetlen foglalkozni vele. Álljon itt Karvasy Ágost rendkívül szemléletes összefoglalása a rendőrállamról.

³⁷SZIKINGER ISTVÁN: Rendészet, rendőrség és szociális jogállamiság Németországban. In TIMORÁNSZKY PÉTER(szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1994/2, 49.

³⁸VOLKMAR GÖTZ: *Allgemeines polizei- und Ordnungsrecht*, 13. Auflage. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2001, 15.

„...néhány absolutizmusra törekvő kormány, a rendőrség igazi céljával kevésbé törődve, főcélul magának azt tűzte ki, hogy polgároknak minden szabad mozzanatait és nyilatkozatait észrevehesse, és csírájukban elfojthassa, hogy a szabadabb gondolkodású férfiakat rendőri üldöztetés által elnémítsa ... ha a rendőri intézet gyűlöletes lett, oly államban a rendőrség nem a jog, hanem az önkény eszközévé válik, és oly állam elmentében a jogi állammal, melyben a rendőrség egyedül a jog és a bátorság fenntartására használtatik, tüzetesen rendőri államnak nevezetik.”³⁹

Joggal jegyzi meg Stein Lőrinc, miszerint a XVIII. századig a rendészetet a közigazgatás egészével azonosították. A közigazgatással, rendészettel foglalkozók később ugyan elfogadták azt a tételt, mely szerint a rendészet két területre lenne bontható: jóléti és biztonsági rendészetre, azonban ez a gyakorlatban sokáig nem jelent meg. Egészen 1794-ig, a porosz Allgemeines Landrecht megszületéséig, a jogszabály kimondta, hogy a rendőrség feladata kimondottan a köznyugalom, rend és biztonság fenntartása, valamint az ezeket fenyegető veszély elhárítása. Azt kívánták a szabályozással elérni, hogy a rendőrség valóban az előbbi feladatokra koncentrálhasson, egyúttal tehermentesíteni kívánták a fölöslegesen rá nehezedő egyéb terhektől. Ez nem jelentette a feladatok és hatáskörök teljes letisztulását a gyakorlatban, ugyanis még száz évvel később is született olyan közigazgatási bírósági ítélet, amely arra hívta fel a figyelmet, hogy az építési ügyi esztétikai kívánalmak érvényre juttatása, nem a rendőrség hatásköre.⁴⁰

Közbevetve szeretném megjegyezni, hogy a rendészet fejlődése párhuzamosan ment végbe vidéken és a nagyvárosokban. Ahogy arra már korábban is utaltam a középkori nyüzsgő nagyvárosokban, az élénk kereskedelmi forgalom és a hatalmas népességmozgás miatt elodázhatatlanná vált a városi rendőrségek felállítása a bűnözés visszaszorítása és a rend fenntartása érdekében. Példaként említhetjük a Bécs városában 1564-ben felállított Stadtgaurdiát, a zürichi és kölni rendőrségeket vagy a XIV. Lajos által megszervezett Párizs lakosságának belső biztonságáért felelős katonai alapokon szerveződő, de speciális szervezetet. Utóbbiról Karvasy Ágost a 1870-ben a következőképpen ír:

„A közrendészet, mint központi intézet tekintve, miként sok államban ma jelentkezik, francia találmány, 14-ik Lajos francia király akkor vetette meg annak alapját, midőn 1674-ik évben Párizs városa hatóságától a közrendészetet elvette és azt a nagyobb

³⁹KARVASY ÁGOST: *A közrendészeti tudomány és a kulturpolitika*. Pest: Athenaeum, 1870, 7–8.

⁴⁰Ez a Porosz Közigazgatási Bíróság híressé vált ún. Kreuzberg ítélete 1882-ből, ld GÖTZ i. m.18.

rend miatt egy különös királyi közrendészeti igazgatóságra bízta, a párizsi közrendészetnek szervezése nemsokára minden nagy városban Franciaországban behozatott, és minden nagyobb városnak rendészeti hatósága a központi hatóságnak alárendeltetett ...”⁴¹

Vidéken sokkal nehezebb feladat volt felvenni a versenyt a bandatizmussal, csavargókkal, koldusokkal, ugyanis a városokhoz képest jóval nagyobb területen kellett megvalósítani a rendvédelmet. Előbbi célok megvalósítására hivatottak az egymás után születő vidéki rendtartások, mint mondjuk a 1555: Strassenbreiter-Ordnung, 1597: Brandenburg Landreiter-Ordnung. A XIV. században a csavargók és más rossz népeség ellen szervezték meg a nassauai hercegségben a tartományi milíciát, Hessenben pedig az ún. Landmiliz. 1610-ben kezdték meg működésüket a Mecklenburgban az Einspanningerek, akiket a csendőrség német előfutárainak tartanak. Egylovas „kocsisbiztosok” voltak, akik az országutakon cirkálva ellenőrizhették az útonállókat és jogsértések esetén intézkedtek.⁴²

A középkor hadserege már a harcokra felkészített, jól képzett katonákból állt, akiket elsősorban háborús helyzetekben volt célszerű bevetni. Egyre gyakrabban felmerülő probléma volt, hogy a katonai egységek nem feleltek meg más területen történő alkalmazásra, mint mondjuk bűnüldözésre vagy rendfenntartásra. Igény mutatkozott speciális rendfenntartó, bűnüldöző testületek létrehozására.

1.3.2. Franciaország, a csendőrség hazája

A csendőrség mintegy 800 éves múltra visszatekintő testület, amely adat önmagában tekintélyt parancsol. A XIII. században, a hadseregben szolgálatot teljesítők túlkapásainak visszaszorítására hozták létre az elődszervet, a Maréchaussée-t. A feladatok és hatáskörök folyamatosan bővültek és változtak az eltelt évszázadok alatt, fokozatosan eltolódva a civil lakosság védelmezésének irányába. A nagy francia forradalom egyik negatív vívmányaként említhetjük a „gendarme” megszüntetését. Napóleon megérezve annak nélkülözhetetlenségét gyorsan rekonstruálta a szervezetet. A nyugat-európai csendőrségek mind francia gyökerekből nőttek ki és táplálkoztak. A XIX. századot a

⁴¹KARVASY i. m. 6.

⁴²PARÁDIJÓZSEF: *A magyar rendvédelem története*. Budapest: Osiris, 1996, 20–21.

csendőrség évszázadának szokás nevezni, ugyanis Európa szinte valamennyi országában felállították a testületet.⁴³

A csendőrség és a rendőrség elkülönítése a létrehozásuk eltérő indítékaiban érhető tetten. A rendőrségek főként városokban működtek, a helyi autonómiával rendelkező önkormányzatok irányítása alatt. A csendőrségeket a központi hatalom hozta létre és határozta meg működésüket, legfontosabb feladatuk a vidék rendjének, állampolgárok személy-és vagyónbiztonságának védelmezése volt. Ezért szokás azzal a máig helytálló ténnyel érvelni a csendőrségek létjogosultsága mellett, hogy a város – vidék közötti jelentős különbözőségek miatt szükségzerű egy vidékre specializálódott rendvédelmi szerv fenntartása. A csendőrség és az általa megvalósítandó hatékony közbiztonság megteremtése azonban csak a polgári demokráciák érdeke, jegyzi meg Parádi József, míg a diktatúrákban az elsődleges szempont a rendvédelmi szervek egységesítése és minél könnyebb irányíthatósága. A csendőrséget egyébiránt a testülettel foglalkozó szakemberek köztes szervezetként szokták jellemezni a haderő és a rendőrség között.

1.3.3. Anglia, az alulról szerveződő rendőrség modellje⁴⁴

Az angol korona fennhatósága alá tartozó területeken I. (Hódító) Vilmos óta az volt a gyakorlat, hogy a mindenkori uralkodó nem szólt bele helyi rend fenntartásába. Ennek megfelelően a helyi közösség alakította ki és vigyázta a maga eszközeivel és módszereivel az állampolgárok személy és vagyónbiztonságát. Ősrégi szigetországi szokás, hogy minden brit felnőtt férfi köteles volt közbenjárni a rend fenntartásáért, egyben a seriff segítőtársa volt szükség esetén, továbbá a helyi védő- vagy őrgárda tagja. Ezért mondjuk azt, hogy a szigetország rendvédelmének magját a helyi közösségek, önkormányzatok vetették el, a lakosság hathatós közreműködésével.

Anglia első közbiztonsági intézménye az 1250-es évek táján létrejött constable rendszer⁴⁵. Legfontosabb feladatai: az őrgárda felügyelete és ellenőrzése, valamint a jog és törvényesség megteremtése. Utóbbi keretében a büntettek felderítése és nyomozása, idézések, körözések kibocsátása, végrehajtás foganatosítása és a bírói tekintély érvé-

⁴³PARÁDI JÓZSEF: Az Európai rendvédelem története című fejezet. In *Az ezeréves magyar rendvédelem*. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság kiadványa. 2005, 85–90.

⁴⁴PARÁDI (1996) i. m. 23–24.

⁴⁵REKTOR BÉLA: *A magyar királyi csendőrség oknyomozó története*. USA, Cleveland, Ohio, Árpád Könyvkiadó Vállalat, 1980, 22.

nyesülésének elősegítése. A XVII. században rendkívül heterogén klientúrája alakult ki a rendért felelős személyek körének. Kiemelve néhányat, ide sorolhatók többek között a thief takes, avagy tolvajfogók, a night watchman – éjjeli felvigyázók vagy éppen a street keeper – utcai őrök. Ők mind a helyi közösség által fizetett „hivatásos rendőrök” voltak.

Az első rendfenntartásra vonatkozó jelentős jogszabály a Statute of Winchester (1285), amely kötelezővé tette a polgárok számára, hogy segítsék a constable munkáját. A következő, az 1361-ben kibocsátott Justices of the Peace Act, ami a békebírák alá rendelte a constable-ket.⁴⁶

Évszázadokon keresztül az alsó szinten szerveződő rendfenntartás jellemezte, mígnem Oliver Cromwell 1655-ben létre nem hozta a centralizált katonai rendőrséget. Ezt követően II. Károly 1673-ban visszatért a korábban jól bevált constable rendszerhez.

A tényleges rendőrség történetét a rendőrbírói hivatalok megemlékezésével kell kezdeni 1739-ből. Legismertebb rendőrbíró Thomas de Veil, akinek dédelgetett álma: nyomozó osztály létrehozása, pénz hiányában elmaradt.⁴⁷

A XVIII. század második felében többször előtérbe került a központi rendvédelem kérdése. Kiemelném a Metropolitan Police Force felállításának kísérletét, amely Sir Archibald McDonald nevével fémjelezhető (1775), de a parlament a „brit szabadság sérelmére” hivatkozással elutasította a tervezetet. Végül 1829-ben alakult meg az angol főváros rendőrsége: Metropolitan Police néven, Robert Peel belügyminiszter kezdeményezésére. Ennek jogszabályi manifesztálódása a Police Act 1829-ből. A politikus úgy tartotta, hogy a bűnözés helyi probléma, annak üldözése a helyi hatóságok feladata⁴⁸. A Metropolitan Police ismertebb neve: Scotland Yard, mely onnan kapta nevét, hogy a Whitehall Place 4. szám alatti épület hátsó bejárata a skót udvarról (Scotland Yard) nyílt.

Az alulról szerveződő rendészet azóta az angolszász országok védjegyévé vált, és ezt a fenti történelmi hagyományokból táplálkozó szervezési elvet sikerült tökélyre fejleszteni. Átvéve, elfogadva és együttesen alkalmazva a kontinentális rendszerek vívmányaival.

⁴⁶SZIKINGER ISTVÁN: *Rendőrsége demokratikus jogállamban*. Budapest: Sík Kiadó, 1998, 50.

⁴⁷ERNYES i. m. 20.

⁴⁸REKTOR i. m. 19.

1.4. A MAGYAR RENDÉSZET – RENDVÉDELEM TÖRTÉNETÉNEK RÖVID BEMUTATÁSA ⁴⁹

Szeretném előrebocsátani, hogy a magyar rendészet történetének alapos áttekintésére nincs lehetőségem, ezért csak a főbb építőköveket, a legjelentősebb mozzanatokot érintem a következő néhány oldalon.

1.4.1. Az államalapítástól a török kiűzéséig

Államalapító királyunk Szent István érdemei mindenki számára ismertek, talán szükségtelen most mindezeket részletekbe menően ismertetni. Elég, ha felvillantjuk közigazgatásunk alapegységét képező vármegyei rendszer felépítését (noha Szent István király törvényei ezekről nem adnak felvilágosítást,⁵⁰) a törvényalkotás fontosságának felismerését és alkalmazását, amiből logikusan következik az igazságszolgáltatás, ítélezés kifejlődése. Utóbbiról tanúskodnak a törvény, a tanú, bitófa kifejezéseink is.⁵¹ A királyi vármegyerendszer képezte egyébként az állam rendvédelmének alapját is, amely szint mellett beszélhetünk még falusi és városi rendvédelemről, államunk fejlődésének hajnalán. A vármegye tehát több szempontból is kulcsjelentőséggel bírt. A vármegye önigazgatási jogosítványa azt jelentette, hogy ügyeinek intézésében részt vehetett valamennyi nemes. Az ügyek illetően intézésnek két fő fóruma a közgyűlés és a sedria, azaz vármegyei ítélőszék.⁵² Élén a várispán állt, aki felelt az adók beszedéséért, a várjobbágyok besorozásáért, a rend fenntartásáért, valamint szankcionálta a bűnelkövetőket. A várispán katonai helyettese a hadnagy. Az ispán bírói tevékenységének gyakorlását az udvarbíró segítette. Voltak azonban más elnevezéssel és feladatkörrel rendelkező ispánok, így a határvármegyéék élén a határispán, vagy az erdőket gondozó erdőispánok. A várnép, azaz a várjobbágyok tízes, százas egységekre oszlottak, élükön a tizedesekkel, száznagyokkal.

A tized és századkerületek védelmi funkcióján túlmenően a katonai igazgatás a határvédelemre koncentrált, a határok őrizetét hadieseményektől függetlenül folyama-

⁴⁹ Ezen alfejezet megírása során a szerző főként az itt feltüntetett forrásból dolgozott: PARÁDI (1996) i. m.

⁵⁰ ECKHART FERENC: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest: Osiris, 2000, 103.

⁵¹ PARÁDI (1996) i. m. 25.

⁵² NAGY ENDRE – RÁCZ LAJOS – MÁTHÉ GÁBOR(szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet*. Budapest: HVG-Orac Kiadó, 2007, 173–179.

tosan biztosítani kellett. Az államalapítás idején és azt követően sajátos határvédelem valósult meg, ugyanis az akkori közfelfogás nem ismerte a mai vonalas határ fogalmát, hanem a megtelepedett nemzetségek közötti üres, lakatlan határválasztó közök léteztek, amelyeket gyeplőnek neveztek. Ezeket a területeket tudatosan lakhatatlanná és járhatatlanná tették, például vízzel elmocsarasították. A határrendészet gyökereire László királyunk II. dekrétumában találunk utalást, ahol a „végek őrzőinek – custodes ergo finiorum...” titulálják őket. Ezt megelőzően már a törzsi korszakban működött az ún. etnikai határvédelem intézménye, példaként Parádi József a talmácsokat és a kölpényeket említi, de ne feledkezzünk meg a székelyekről és a fekete magyaroknak nevezett kabarokról sem. Bizonyos határszakaszokon külön vármegyétípus jött létre, az ún. határispánság, vezetője a comes confinii, azaz határispán. A határigazgatás sajátos magyar változata a bánóságok rendszere, amely abban különbözik a határispánságtól, hogy vezetőjük másfajta és nagyobb hatáskörrel rendelkezik. A bánok hármas feladatot láttak el: igazgatási, katonai, igazságszolgáltatási.⁵³

Szent László király drákói szigorral lépett fel az elharapózó bűnelkövetések és a lazuló közbiztonság ellen. A lopáson ért tettet felakasztották, aki templomba menekült megvakították. A tolvajok kézre kerítése a királyi bíró dolga volt, ő folytatott tehát modern értelemben vett, de kezdetlegesnek mondható nyomozást. A Várad Regestrum⁵⁴, tanulása szerint a nyomozás letéteményesei a pristaldusok voltak, későbbi utódaik a várparancsnokok és a szolgabírók.

Az Árpád-házi királyok fő bevételi forrását természetesen az adók és vámok jelentették, ezzel azonban mélyrehatóbban a történeti fejezet második részében foglalkozunk.

A rendvédelmi szisztémában komoly változást a királyi vármegyék nemesi vármegyékké történő átalakulása hozta. A királyi várbirtokrendszer XIII. századi felbomlása megváltoztatta a megye lényegét is. A királyi vármegyék éppen akkor gyengültek meg, amikor arra, a terjeszkedés vágyától fűtött bárói osztállyal szemben a megye lakosságának a legnagyobb szüksége lett volna.⁵⁵ Az imént ismertetett tizedesek, száznagyok, hadnagyok helyébe alispán, szolgabíró (iudex, iudices nobilium) és az esküdtek (12 választott esküdt) léptek.⁵⁶ Említésre méltó a nemesi vármegyék mellett a falvak rendvédelmének megszervezése, mely kiemelkedő jelentőségre tett szert. A falvak

⁵³NAGY–RÁCZ–MÁTHÉ i. m. 143–155.

⁵⁴MEZEY BARNA (szerk.): *Magyar Jogtörténet*. Budapest: .Osiris, 1996, 231-232.

⁵⁵ECKHART i. m. 106.

⁵⁶NAGY–RÁCZ–MÁTHÉ i. m. 160–172.

önkormányzatának élén a falusi bíró állt, aki egészen a XIX. századig felelt a falu rendjéért, biztonságáért. A falvak rendjéről, a leggyakoribb bűnelkövetésről egyébként szintén hű képet fest a Váradi Regestrum, amely segítségével az egyes bűncselekmények körülményeibe és az azt követő eljárásokba nyerhetünk bepillantást, többek között olyan érdekességeken keresztül, mint a középkorban megszokott tüzesvas próba intézménye.

A középkori magyar városok fejlődése magán viselte az európai nagyvárosok kialakulásának hatásait. A városok alapítása, fejlesztése szinte mindig uralkodói akaratra vezethető vissza. Értve ez alatt, a városi cím vagy különböző kiváltságok adományozását, önkormányzatok kialakítását. A városok jogi statusát tekintve két fajtája: a szabad királyi város, valamint a mezőváros (oppidum) különböző kiváltságokkal.⁵⁷ Nyugaton szokásos volt egy-egy tekintélyes nagyváros „anyavárossá” emelése, aminek itthoni mintája a „fehérvári jog” lett. A fehérvári jog igen széles körű felhatalmazást jelentett, és Székesfehérvár jelentőségének hangsúlyozásán túl, teljes önkormányzatot is magában foglalt. A város ügyeiben önállóan dönthettek a városi tanács tagjai. Az önkormányzat feje a városbíró, aki a rend fenntartásának letéteményese. A közrend, közbiztonságról szóló 1413-ban kiadott Budai Jogkönyv⁵⁸ a török hódoltságig fennállt Budán. Ez egyike volt az ún. városi jogkönyveknek, amelyek jobbára az országos joggal szemben a partikuláris jogokat tartalmazták. A város polgárai közreműködtek a közrend, közbiztonság fenntartásában. A városok fertályokra oszlottak, vezetésüket a fertálymesterek látták el, akik éjjel-nappal a rendre felügyeltek. Segítségükre voltak és egyúttal az igazságszolgáltatást segítették a poroszlók, akik pl. bűnösök kézre kerítését, idézését végezték. A bűnözőket rossz levegőjű, általában földalatti helyiségekben, börtönökben – carcer–örizték. A börtön intézményéről már Szent István dekrétumai is tanúskodnak, ahol többek között börtönbüntetés járt a pénteken húst evő és így a börtöt megtörő személyeknek.⁵⁹

Mátyás király trónra lépése méltán tekinthető mérföldkönek a közigazgatás és a rendvédelem megújítása szempontjából. Egyrészt rövid úton lezárta és rendezte az ország főnemesei közötti villongásokat, másrészt tartós törvények és rendeletek megalkotását tűzte ki célként maga elé. Utóbbi bizonyítéka a „Decretum Maius” törvénykönyv, mely

⁵⁷NAGY–RÁCZ–MÁTHÉ i. m. 179–192.

⁵⁸MEZEY i. m. 35.

⁵⁹ Egészen pontosan Szent István király dekrétuma így rendelkezik: „...ha valaki pénteki napon, amelyet az egész kereszténységben megtartanak, húst eszik, ... egy hétig börtönljön bezárva...”

78 cikkbe rendezi uralkodásának törvényeit, így joggal tekinthető meghatározó kodifikációs munkának.

Erdélyben némiképp más volt a közigazgatás berendezkedése, mint az ország közelebbi területein. Az erdélyi székelyek és szászok partikuláris fejlődésének alapját törzsi különállásukból eredő privilegizált helyzetük adta.⁶⁰ Ennek kiindulási alapja a székelyek esetében a Székely Nemzeti Constitutio, a szászoknál pedig a Diploma Adreanum (1224). Erdélyben a király hatalmának képviselője és letéteményese a vajda volt, aki egy személyben gyakorolta a bírói, hadügyi, pénzügyi hatásköröket. A székelyek és a szászok kivételt képeztek, rájuk nem terjedt ki joghatósága. A székelyek élén az ispán állt, ő ellenőrizte a székek bíróságait is. Az ítékezésben egyébiránt a hadnagy, a szék-bíró és a székgyűlés vállaltak kulcsszerepet. Nem mulaszthatjuk el megjegyezni, hogy Európa első kisebbségi autonómiája Erdélyben jött létre, méghozzá a szászokhoz kötődik. II. András 1224-ben ugyanis a szebeni provincia lakóinak szóló kiváltságlevélben (privilegium) a szászokat a szebeni ispán alá rendelte, akit egyébként a magyar főurak közül választottak. Mátyás király tovább bővítve a kiváltságok körét, lemondott a szász királybírók kinevezési jogáról, akiket ezt követően a hét szász szék választott meg. A szász székek maguk rendelkeztek a közrend, közbiztonság fenntartásáról.

A három részre szakadó Magyarországon a rendvédelem igyekezett igazodni az új körülményekhez, és természetesen eltérő módon és formában fejlődött tovább az egyes országrészekben.

Az Erdélyi-medence három részből tevődött össze: hét vármegye, hét székely szék, valamint a szászok lakta Királyföld. Kül- és belpolitikai okokból a késő középkorban, a XV. században a kápolnai, majd a segesvári unió keretében megtörtént Erdély három részének önkéntes egyesülése.⁶¹ Azután az 1544-es tordai országgyűléssel különvált erdélyi állam, a török által Budáról 1541-ben elűzött magyar királyi udvar Erdélybe költözésével teremtődik meg.⁶² Erdély próbálta megtartani önállóságát, és ennek alapjait Fráter György teremtette meg. A török nem szólt bele Erdély dolgaiba, leszámítva a külpolitikai és katonai kérdéseket, melyhez a Porta hozzájárulása volt szükséges. Erdély fő bírói fóruma a Királyi Tábla, az igazságszolgáltatásban résztvevő személyek pedig az ítélmester, falubírák és a székek, a magisztrátus, illetve a városbíró. A XVI.

⁶⁰MEZEY i. m. 32.

⁶¹ECHART i. m. 125.

⁶²NAGY-RÁCZ-MÁTHÉ i. m. 284–288.

században jelent meg a darabontok fegyveres csoportja, akik katonai és rendfenntartói feladatokat láttak el.

A Magyar Tanácsot (Consilium Hungaricum) Ferdinánd 1528-ban szervezte meg Budán a nádor elnökletével. Székhelyként Pozsony került megjelölésre, de az összehívására jobbra Bécsben került sor, főként országgyűlés idején az adómegszavazás ügyében.⁶³ Nem tévesztendő össze a III. Károly által (1723:97. tc.) a függetlenségi harcok nyomására megszervezett Magyar Királyi Helytartótanáccsal (Consilium regium locumtenentiale Hungaricum).

A királyi vármegyék felbomlásával a hódoltság korában teljesednek ki a nemesi vármegyék, melyek főtisztviselői a környékbeli nagybirtokosok. A nemesi vármegyék élén az ispán, akit a király nevez ki tetszés szerinti időre. Az ispánt a XV. századtól kezdték főispánnak nevezni.⁶⁴ A nemesi vármegye rendészeti – rendvédelmi szakemberre és vezetője a szolgabíró volt. Azt sem szabad említés nélkül hagyni, hogy a nemesi vármegyék évszázadokon át, nélkülözhetetlen, központi szerepet játszottak a rendvédelem megszervezésében.

A török hódoltsági területek közigazgatási egységei a vilajetek és a szandzsák, élükön a szultán által kinevezett pasák, valamint a bégek álltak. A törökök szinte kizárólag csak azzal törődtek, hogy a „hitetlenek” rendben befizessék az adókat, nem érdekelte őket a falvak, városok működése. A legszükségesebb feladatokat a kádi hivatalok látták el. Ennél fogva az egyik legfontosabb állami tisztviselő a hódoltsági területeken a defterdár, az adószedő volt. Ezen területeken a tatár és rác martalócok, valamint kóbor rablók nyomán komoly fosztogatások és visszaélések zajlottak, amely maga után vonta egy spontán kialakuló védelmi szervezet: a parasztvármegye megszületését, élén a parasztkapitánnyal.⁶⁵

A török kiűzéséig terjedő időszak legfontosabb eredményének tekinthető, hogy az államalapítás óta kialakuló rendvédelmünket nem sikerült felszámolniuk a megszállóknak, az képes volt rugalmasan alkalmazkodni a meglehetősen mostoha körülményekhez. Véglegesen eldőlt az is, hogy a hazánk számára a nyugat-európai modell a követendő példa, igazodva a kárpát-medencei viszonyokhoz. Ez alapján magától értetődik, hogy a rendvédelem legfontosabb jellemzői a következők voltak: alul-

⁶³MEZEY BARNA (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet*. 2. átdolgozott, javított kiadás. Budapest: Osiris, 1996, 110.

⁶⁴ECKHART i.m. 108.

⁶⁵MEZEY i. m. 110.

ról szerveződés, a helyi közösség igényeinek szolgálata és annak megszervezése, irányítása az önkormányzatok elidegeníthetetlen joga volt.

1.4.2. A XVIII-XIX. század rendvédelme

Az abszolutizmus és a reformkor a centralizáció, a központosítási törekvések virágzásának tekinthető. Különösen a Habsburgok intézkedésinek eredményeként jöttek létre a kormányzések (dicasteriumok), amelyek közvetlenül az uralkodó alárendeltségében működtek. A dikasztériumok a Habsburg-modernizáció eredményeként születtek meg, és nyugat-európai bürokratikus gyökerei voltak.⁶⁶

Kiemelkedő szerep jutott ezek közül is a Helytartótanácsnak, mely rendelkezett többek között a rendvédelem és a közigazgatás kérdéseiben is. Befolyását és jelentőségét mutatja, hogy 1848-ban az első felelős kormány Belügyminisztériuma a Helytartótanácsból alakult, és mind a 220 alkalmazottját átvette a minisztérium. Ki kell emelni a Helytartótanács 1794-ben kiadott ajánlását a közrend és közbiztonság fenntartásáról. Ajánlás lévén, az kötelező erővel nem bírt ugyan, mégis jelentős hatással volt a kor rendészetének fejlődésére, hiszen változatos intézkedési módokat kínált a leggyakoribb bűnelkövetések ellen (pl. jószáglopás).⁶⁷

II. József politikáját a központosítás és az egységesítés hatotta át: egységes közigazgatást, adórendszert és nyelvhasználatot, valamint centralizált rendvédelmet kezdett kiépíteni. Ennek elemeként egyesítette az addig független Erdélyi Udvari Kancelláriát a Magyar Királyi Udvari Kancelláriával, míg a Magyar Királyi Kamarát a Helytartótanácsához csatolta. Az országot 10 kerületre osztotta, élükre királyi biztosokat nevezett ki. A rendőrség kialakulása szempontjából jelentőséggel bír, hogy 1776-ban Bécsben rendelet született a rendőri őrség (Polizei Wache) megszervezésére. II. József közigazgatási reformjának részeként Pesten, Budán és Pozsonyban megalakult a Stadtpolizeiamt (városi rendőrhivatal), elsődlegesen inkább politikai, semmint tényleges rendfenntartói feladatokkal, valamint néhány városban ekkor születtek mag a Rendőr-igazgatóságok. Ismert tény, hogy II. József halála előtt a reformintézkedéseinek jó részét visszavonta, így a rendőri szervekre vonatkozókat is. Szintén inkább intézményesülő kémszolgálatnak volt tekinthető a II. Lipót és Ferenc császár idején felállított rendőr-minisztérium.

⁶⁶MEZEY i. m. 119.

⁶⁷NAGY-RÁCZ-MÁTHÉ i. m. 270–290.

Nem léphetünk tovább a korszakról, amíg nem ejtünk szót a XVIII. század jellegzetes nemesi vármegyék közbiztonságának és rendjének fenntartóiról a pandúrokról és csendbiztosokról. A csendbiztosok alá tartoztak a pandúrok, megyénként változó módon és formában, olyannyira, hogy a pandúrság országosan nem alkotott egységes szervezetet sem. A pandúrok nem voltak különösebben jól megfizetve, ezért gyakran megegyeztek a zsvánnyal, valamint meglehetősen gyengén képzettek voltak, ami miatt a nyomozásaik ritkán vezettek eredményre. Eötvös Károly Utazás a Balaton körül című tájleíró könyvében ír olyan csárdáról Zala és Veszprém határában, melynek ivóját szeltek ketté a megyehatár. Előfordult olyan, hogy az egyik felében a betyárok, míg a másikban pandúrok tanyáztak, ugyanis a megyehatáron túl még üldözni sem lehetett a csibészeket. A betyárvilág hosszú időn át meghatározó volt Magyarországon. A nemesi vármegyék erőfeszítésein túl beszélnünk kell a városok rendvédelméről is. A hódoltság idején megerősödő mezővárosokban továbbra is a korábban már jól bevált megoldást alkalmazták, azaz kerületekre és tizedekre oszlottak a városok és utcakapitányok, tizedesek, tízházgazdák felügyeltek a rendre, akiket kimondottan ezért fizettek. Pesten és Budán városkapitány irányította a rendvédelmet és az egész közigazgatást.

A felvilágosult abszolutizmus vívmánya a Magyar Nemesi Testőrség életre hívása, ahol számtalan, kiváló magyar nemes szolgált, közöttük a testőrírók. Érdekesség a Testőrségbe belépni kívánókkal szemben támasztott magas elvárások, így tökéletes testi épség, elegáns megjelenés, legalább 5 láb8 hüvelyk (180 cm) testmagasság, kifogástalan pallérozottság és erkölcs, valamint átlagon felüli műveltség.

A reformkor rendészetét vizsgálva, mindennek előtt a mezei rendőrségről szóló 1840: IX. tc.-t kell megemlítenünk, amely egy olyan speciális rendőri erő felállításáról rendelkezett, amely kimondottan a kertek, erdők, mezők, méhesek, legelők rendjéért és biztonságáért felelt. Bő 50 év után megszűnt, és hatáskörét a mezőőrség vette át.

Az 1848-49-es szabadságharc Parádi József megállapítása szerint három fontos dologgal járult hozzá a magyar rendvédelem fejlődéséhez. Ekkor alakult az első felelős Belügyminisztérium, másrészt létrejött az Országos Rendőri Hivatal, a rendvédelem országos szerve, harmadrészt pedig a Nemzetőrség megszervezése. A Szemere Bertalan által vezetett minisztériumnak négy osztálya volt: országlati (közjogi), közigazgatási, rendőri, valamint nemzetőrségi osztály, utóbbi csak 1849 májusában került a minisztériumhoz.⁶⁸ Közben 1848 decemberében a rendőri osztály levált a minisztériumból, és létrehozták az Országos Rendőri Hivatalt, melynek hatáskörébe a közcsend

⁶⁸MEZEY i. m. 308., 311.

és közbátorság fenntartása mellett még sok egyéb feladatkör is tartozott, melyek elsősorban a jóléti rendészet körébe sorolhatók. 1849. április 14-én az országgyűlés ki mondta a Habsburg-ház trónfosztását, Kossuth Lajost pedig kormányzó elnökké választotta. Szemere Bertalan ezt követően elrendelte az ország felosztását 24 rendőri kerületre, ezek élére rendőri felügyelőket nevezett ki.

A nemzetőrség⁶⁹ megszervezésére az 1848: XXII. tc. alapján kerülhetett sor, melynek preambuluma kimondta többek között: „a személyes, a vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztosítása az ország polgáira bízatik”. A nemzetőrség felállítása egyfajta ellenreakcióként is értékelhető Habsburgok a hadügyi, honvédelmi politikájával szemben.⁷⁰

Megkezdődött a csendőrség megszervezése és rendőrhatóságok átalakítása, ennek elveit az 1851-ben kibocsátott: „A cs.kir. rendőrhatóságok szervezéséről és hatásköréről szóló alapelvek” című legfelsőbb uralkodói elhatározás fektette le. A Magyar Királyságban báró Alexander Bach belügyminiszter javaslatára létrehozták a katonai rendőrtestületet, amely a politikai önkényuralmi törekvések egyik eszközeként szolgált. A rendőrségi reform legfontosabb momentumai I. Ferenc József 1852-es nyílt parancsa a „Legfőbb Rendőrhatóság” létrehozásáról, melyet közvetlen saját alárendeltségébe helyezett, élére báró Johann Kempen altábornagyot tette meg. Ezzel egy valóságos rendőr-minisztérium jött létre, ugyanis Kempen altábornagy császári királyi csendőr főfelügyelői tisztsége mellett a bécsi katonai és polgári kormányzói méltóságot is betöltötte. A rendőr-minisztérium egyik első intézkedése volt a titkos fürkésző-és kutatószolgálat létrehozása. Külön érdekesség, hogy az ügynökök mind politikai, mind bűnügyi ügyekben is ténykedhettek. Nagy számú letartóztatás került foganatosításra ezekben az években, részben politikai okokból. A fogvatartottak befogadására új fegyintézetet kellett létrehozni. Az önkényuralom az ötvenes évek közepétől kezdett csak enyhülni, utána alábbhagyott a szigor és amnesztiarendelkezések is kibocsátásra kerültek.

⁶⁹MEZEY i. m. 330.

⁷⁰ A bécsi kormánykörök ugyanis azt próbálták ráerőltetni a magyar kormányra, hogy az áprilisi törvények dacára a hadügyekben történő döntéshozatal továbbra is a haditanács közbeiktatásával történjék, azaz Magyarország továbbra sem rendelkezzen önálló haderővel. Erre válaszképpen hozta létre a Batthyány-kormány a nemzetőrséget, mellyel gyakorlatilag önálló fegyveres erőre tett szert.

A kiegyezést követő rendvédelmet tanulmányozva megállapítható, hogy az osztrák és magyar érdekek ezen a téren élesen szembehelyezkedtek egymással. Az uralkodó „az önkényuralmi időszakban bevált rendvédelmi testületek további változatlan fenntartását tartotta természetesnek...”⁷¹ A magyarok érthető okokból idegenkedtek az önkényuralom időszakában a Habsburg-elnymást megtestesítő rendvédelmi szervektől. Az első lépés az volt, hogy a régi testületek helyébe ütöképes hazai rendvédelmet kellett felépíteni. Utólag kijelenthetjük, hogy a magyar rendészet-rendvédelem a dualizmus korában fejlődött európai szintre és jött létre a meghatározó modern nemzeti rendvédelmi struktúra. A dualizmus rendvédelmi szervei a következők voltak: rendőrségek, M. kir. Csendőrség, M. Kir. Pénzügyőrség és vámhivatalok, Koronaőrség, Képviselőházi Őrség, valamint a büntetés-végrehajtás szerve.⁷²

1.4.3. A századforduló rendőrsége és a két világháború időszakának rendészeti vetületei

Magyarországon a rendfenntartás jogát a törvények az önkormányzati és állami rendőrségeknek biztosították. A hazai rendőrségek túlnyomó többségét a városi-önkormányzati rendőrségek tették ki. A városi rendőrségek a helyi önkormányzat irányítása alatt álltak, ez egyben azt is jelentette, hogy munkájukba a Belügyminiszter is csak az önkormányzatokon keresztül tudott beleszólni. A városi rendőrkapitány a kapitányi hivatal közreműködésével irányította a helyi rendfenntartás szervezetét. A század vége felé mind gyakrabban felmerült a városi rendőrségek államosításának gondolata. Meglepő módon a szószolók az önkormányzati rendőrség soraiból kerültek ki, ők ugyanis az állami rendőrség elit jellegébe akartak tartozni. Az önkormányzatok azért nem tiltakoztak, mert ezzel egy nagy teher került volna le a vállukról. Gróf Tisza István miniszterelnök 1905-ben a miskolci beszédében hitet tett az államosítás mellett, majd 1912-ben a Belügyminisztériumban új osztály jött létre az önkormányzati rendőrségek államosításának előkészítésére.⁷³

Állami rendőrségekből három működött: Fővárosi Rendőrség, Magyar Királyi Határrendőrség, Fiumei Állami Rendőrség. Amint azt már említettük, az állami rendőri szervek elit egységekként működtek, ezért példaként szolgáltak az önkormányzati

⁷¹ZACHAR JÓZSEF előadása: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában, In ÚJHELYI GABRIELLA (szerk.): *A dualista Magyarország rendvédelme*. Tudományos konferencia a Rendőrtisztí Főiskolán. Rendvédelem-történeti füzetek, 1992, 8–20.

⁷²PARÁDI(1996) i. m. 68.

⁷³PARÁDI(1996) i. m. 69.

rendőrségek számára. Állami rendőrséget ott hoztak létre, ahol kiemelten fontos volt a rend fenntartása, illetőleg annak állami felügyelete.

A dualizmus kori rendvédelmi szervek működése iránt nem táplált ellenséges hangulatot a lakosság, érzékelhető volt azon változás, hogy a rendőrségek, csendőrségek működése nem korlátozza jogaik gyakorlásában őket. Érezhetően javult a közbiztonság helyzete Magyarországon.

Érdekes, és a mai viszonyok között külön jelentőséggel bíró megállapítás, hogy az akkori rendvédelmi szervekről általánosságban elmondható volt, miszerint az irányító személyek (tisztek) aránya 5% körül mozgott. Ebben a csendőrség járt az élen.

A rendvédelem ugrásszerű fejlődéshez hozzájárult a kormányok támogatása, a specializálódás feltételeinek megteremtése, valamint a külföldön már jól bevált elvek, módszerek alkalmazása („másoló modell”)⁷⁴. Fontos megemlíteni a modern polgári típusú közigazgatás kialakulásának élénkítő hatását is. A szilárd alapokon nyugvó, modern nyugati mintákat is alkalmazó magyar rendvédelem a századfordulóra stabilan működött.

Az élesen felfelé ívelő fejlődést a világháború és az azt követő zavaros időszak törte meg. A rendvédelmi szervek állományának jó részét katonai szolgálatra hívták be, ezért a rendvédelmi szervek működőképességének fenntartását a harctéri szolgálatra alkalmatlan, de a rendfenntartásban is járatlan személyekkel igyekeztek fenntartani. Jó példa erre a „pótcsendőrök” intézménye. A rendfenntartás és a közbiztonság helyzete rohamosan romlott, aminek az lett az eredménye, hogy civil szervezetek alakultak egy-egy csoport, közösség érdekeinek védelmében. A Tanácsköztársaság a maga eszközeivel igyekezett úrrá lenni a helyzeten: létrehozott egy új rendvédelmi szervezetet, a Vörös Őrséget. Átvették ugyan a korábbi rendvédelmi testületek tagjait, de vezető beosztásba kizárólag hozzá nem értő tudatlanok kerülhettek, ráadásul a rendszer túlcentralizált volt.

A Tanácsköztársaság bukását követően a Vörös Őrség megszűnt, és visszaállították a világháború előtti rendvédelmi struktúrát, néhány változtatással. Az egyik ilyen említésre méltó reform volt a rendőrség államosítása, melyről az 1920: II tc. rendelkezett, a gyakorlati megvalósítás pedig 1921 augusztusáig tartott. A rendőrség átalakítása azon-

⁷⁴PARÁDI (1996) i. m. 97.

ban hosszú éveket vett igénybe és csak a harmincas években nyerte el végső formáját. Az elnevezés Magyar Királyi Rendőrségre változott.

A „piramis” élén az Országos Rendőr-főkapitányi Hivatal állt. Az ország nagyvárosai főkapitányságokat alkottak, melyek a vidéki főkapitányság alá tartoztak. Erre az időszakra jellemző volt a specializálódás, például a vízirendészet kialakítása, révkirendeltségek létrehozásával. A szakosodás egészen sajátos előfordulási formája figyelhető meg a húszas években Budapesten, ahol a leggyakoribb bűnelkövetésekre specializálódtak a kerületi kapitányságok.

A két világháború között megfigyelhető a militarizálódás a rendvédelmi szervek körében. Ennek elsődleges oka, a már említett fedőszervekként történő alkalmazásuk.

Érdekességképpen megemlítem, hogy a trianoni békediktátum által megállapított irreálisan alacsony haderő (35000 fő önkéntes)⁷⁵ létszámának növelése érdekében az ország vezetése a következő trükkhöz folyamodott. A rendvédelmi szervezetbe elrejtett bújtatott egységekkel igyekeztek erősíteni a haderőt, erre hozták létre többek között a Rendőr Újonc Iskolát. Szintén hasonló szándékkal hozták létre a Magyar Királyi Vámőrséget is.

A XX. században jelent meg új elemként a rendőrség működése során a karhatalomként történő alkalmazás, ekkorra kristályosodott ki az, hogy a közigazgatás szervei mikor és milyen feltételekkel vehettek igénybe karhatalmi segítséget. Más kérdés, hogy az elmúlt században az aktuális politikai vezetés sok esetben a saját elképzeléseinek megfelelően próbálta alakítani.⁷⁶ A fő tevékenységi kör továbbra is a közbiztonsági, az igazgatás-rendészet, a rendőri büntetőbíráskodás és az operatív rendőri szolgálat volt. A rendőri büntetőbíráskodás, mai szóhasználatra fordítva szabálysértési hatósági jogkört jelent.

A két világháború közötti rendőri működés két olyan intézményéről is szót kell ejteni, amely súlyosan korlátozta az állampolgárok szabadságát, sértette élet- és vagyónbiztonságukat. A REF, azaz a rendőri felügyelet alá helyezett személyek a lakóhelyük szerinti települést nem hagyhatták el, sötétedés után és nyilvános helyen nem mutatkozhattak, rendszeres jelentkezési kötelezettségük volt a helyi rendőrségnél. A

⁷⁵SZAKÁLY SÁNDOR: *A magyar táborigazgatás története 1938-1945*. Budapest: Ister Kiadó, 2000, 20.

⁷⁶MEZEY i. m. 380.

REF-nél is súlyosabb korlátozás volt az ún. internálás. Lényege, hogy pusztán rendőrségi határozat alapján (!) megfosztottak személyeket szabadságuktól és kényszerlakhelyre, táborokba szállították őket. A fenti két intézmény gyökerei II. József uralkodására vezethetők vissza, ő próbálta bevezetni a bejelentkezési kötelezettséget. Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején újra napirendre került, de a heves ellenállás miatt, jóval enyhébb módon és formában került megszervezésre, Budapesten ún. bejelentőhivatalokat hoztak létre. A bejelentkezésnek, nyilvántartásnak hazánkban az I. világháborúba történő belépésétől tulajdonítottak újra nagy jelentőséget.

Mindeközben az államigazgatásban, közigazgatásban erőteljes centralizáció kezdett kibontakozni, magával vonva a bürokratizmus kialakulását. Ez erőteljesen érintette a rendvédelmi szervek működését, ugyanis egyre több, nyilvántartási, engedélyezési hatáskört telepítettek az egyenruhás szervekre, elindítva ott is a bürokratizmus öngerjesztő folyamatát.

A rendvédelemben érvényesülő modernizáció, specializálódás és stabilizáció a harmincas évek végén újfent megtorpant, a terület-visszacsatolások okozta kellemes nehézségek és a második világháború által előidézett keserű problémák révén.

A háborús időszakban a honvédelem mindennél fontosabb kötelezettséggé lépett elő, és a haderő ebben az időszakban az első háborúban tapasztaltakhoz hasonlóan, újra komoly befolyást gyakorolt a rendvédelmi szervekre. Mind gyakoribbá váltak a rendvédelmi szervek karhatalomként történő alkalmazása, ami az Államvédelmi Központ szerv létrehozásában csúcsondott ki.

A Belügyminisztérium ezt a szervet a rendvédelem koordinálására hozta létre. Az 1944-es német megszállás megint más aspektusba helyezte a rendvédelmi szervek működését. A rendvédelem, mint az államszervezet része, német minták alapján került átalakításra, és kénytelenül kiszolgálóivá lettek a nyilas terrornak. Az időszak „terrorszervei” közül kiemelhető: a Nemzeti Számonkérő Szervezet. Ismert tény, hogy ezt követően hazánk szovjet „ellenőrzés” alá került, ami szinte minden területen, így a rendvédelemben is meghatározóvá vált hosszú időre.

1.4.4. A szocialista rendvédelem

A háború után hazánk és a rendvédelem is romokban hevert. Az egyenruhás testületek tagjainak java a hadszíntéren maradt örökre. Más részük hadifogságba került. Kihasználva a **vákuumot**, jól felszerelt, felfegyverkezett bandák fosztogattak országszerte. A lakosság, egyes közösségek, önkormányzatok saját erőből igyekeztek megoldani a javaik védelmét, ugyanis nem számíthattak a „lefejezett” rendőrség hathatós segítségére. Az 1700/ 1945. sz. ME rendelettel a csendőrséget feloszlatták⁷⁷ és rendelkeztek a rendőrség újjászervezéséről. Budapesti és vidéki főkapitányságok, valamint városi kapitányságok létesültek.

1946-ban létrehozták a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztályát (ÁVO), annak irányítását kivonták a rendőrség hatásköréből és közvetlenül a belügyminiszternek rendelték alá. Két évvel később az elnevezés Államrendőrség Államvédelmi Hatóságára (ÁVH) módosult, ennek alárendeltségébe helyezve a határrendőrséget, folyami és légirendőrséget is. 1949-ben a folyamat betetőzéseként egy párthatározat nyomán az ÁVH-t és a rendőrséget a Politikai Bizottság közvetlenül irányíthatta és irányította is. A pártvezetés figyelmét a totális centralizáció kötötte le, miközben az ország bűnügyi, közbiztonsági helyzete siralmas volt.

Finszter Géza így foglalja össze a pártállami időszakot a rendészet szemszögéből. „A katonai és a rendőri szakma végletesen átpolitizálódott. A rendőrség nem járhatta végig az alkotmányos demokráciákban 1945 után jellemző modernizációt. (...) A rendőri működésben meglazult a jog uralma (...) a hatalmi ágak megosztásának elvével szakítva a totális centralizálás és militarista szervezeti megoldások általánossá válása lett a jellemző. Visszatért a diktatúrák kedvelt megoldása a hadsereget rendőrségként, a rendőrséget hadsereggént működtették.”⁷⁸

Különösen kényes az 1949-től a hatvanas évek elejéig terjedő időszak, ekkor ugyanis a rendőrség a politika szolgálojának szegődött. Azonban még ez a korszak sem tekinthető a teljes jognélküliség világának, állapítja meg Korinek László, majd a következő magyarázattal szolgál. Rendőrségi törvény valóban nem volt, de a közigazgatási anya-

⁷⁷ Ez a megoldás felveti, a mai demokratikus, jogállami alapokon nyugvó szemlélet szerint ama problémakört, miszerint törvénnyel létrehozott testületet (Csendőrség), csak ugyanilyen szintű jogszabállyal lehetett volna megszüntetni.

⁷⁸ FINSZTER (2008a) i. m. 106–108.

gi és eljárási jog, valamint a büntető jogdogmatika mégis képes volt a joguralom irányába formálni a közbiztonság fenntartásáért felelős fegyveres testületek tevékenységét, egyfajta egyensúlyt képezve a diktatúra pártirányításával szemben.⁷⁹

Az 1949. évi XX. törvény, a szovjet mintára létrehozott alkotmány négy fő szervezettípust határozott meg: államhatalmi, államigazgatási, bírósági, ügyészségi szervek. Az ötödik alkotmányban akkor még nem nevesített szervtípus az erőszakos szervezetek voltak, ideértve a fegyveres erőket, fegyveres testületeket, rendészeti szerveket. A fegyveres erőkre és a rendőrségre vonatkozó alapvető szabályok csak az 1989-es alkotmánymódosításkor kerültek be az alaptörvénybe.⁸⁰ 1954-ben először a pénzügyőrségre és a rendőrségre vonatkozó szabályokat alkották meg, utóbbi a rendőrséget fegyveres szervként határozta meg, és igyekezett a rendőrség feladatait átfogóan szabályozni.

1954 nem csak a svájci labdarúgó világbajnokság döntőjének elvesztése miatt emlékezetes, hanem ebben az évben jött létre az Országos Rendőrkapitányság, valamint ekkor vezették be a személyi igazolványt. Ez utóbbit csak azért említem, mert egyre több igazgatásrendészeti feladatot telepítettek a rendőrséghez, köztük a lakosság személyi igazolvánnyal történő ellátása, annak nyilvántartása. A rendőrség egyébként fővárosi, megyei, városi kerületi, járási szervekre bomlott és ekkor fejlődött ki a Körzeti Megbízott Szolgálat.

Nem meglepő tehát, hogy egy túlcentralizált, politikai feladatoktól túlterhelt, szigorúan parancsuralmi jellegű rendőrség jött létre, amely kézenfekvő módon a szovjet rendfenntartás példáját követte. Az ötvenes évek rendvédelmi szerveiben a politikai befolyás egyre nőtt, és vált meghatározóvá, többé-kevésbé egészen a rendszerváltásig.

A rendvédelmi szervek irányítása és felügyelete a II. világháború után 4 tárcához tartozott: belügy-, pénzügy-, igazságügy- és a honvédelmi minisztérium. A függelmi rendszerben többször történtek változások a rendszerváltásig, és azóta egyaránt.

Megjegyzendő, hogy az 1966-ban elfogadott vámjogi szabályokban kimondták, hogy a Vám- és Pénzügyőrség testületi jellegét, szervezetét, hatáskörét és szolgálati jogait, valamint felügyeletét a Minisztertanács állapítja meg. A pártállami rendszer egyik ránk

⁷⁹ KORINEK (2008/1) i. m. 69–94.

⁸⁰ PAPP JUDIT: Rendvédelem vagy rendészet? InSzigeti Péter (szerk.): *Új Rendészeti Tanulmányok*. Budapest: RTF, 1998, 156.

maradt, korunkat jócskán meghaladó jogszabály az 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelet, amely az állam és közbiztonságról szól, és számtalan módosítással ugyan, de jócskán túlélte a rendszerváltást. A szocialista korszak jellemzője volt még, hogy az állambiztonság szervezetinek és működésének szabályozása nem jelenhetett meg nyilvánosan.⁸¹

A rendészet működésének törvényszerűségeit a hatvanas évektől különösen két terület szolgálta. Az egyik az akkoriban európai mércével is kiemelkedő kriminalisztika, a másik a kriminológia, amely a közbiztonság védelmének rendészeti feltételeit vizsgálta. A kutatók erőteljesen támaszkodtak a bűnügyi statisztikákra. Később, a nyolcvanas években kiderült, hogy a statisztikai adatok alkalmatlanok a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szakmai színvonalának mérésére.⁸²

Ennek ellenére a statisztika bűvköréből a rendészet a mai napig képtelen megszabadulni, sokszor komoly károkat okozva ezzel, ugyanis ez a módszer tökéletesen alkalmas a problémák elkendőzésére, de teljességgel alkalmatlan objektív fokmérőnek.

A rendőrség sajátos helyet foglalt el a rendszerváltás előtti állami berendezkedésben. Ez a helyzet a közbiztonság értelmezéséből fakadt, ugyanis az említett fogalom olyan képlékeny jelentéssel bírt, amely megfelelt annak az elvárásnak, hogy a hatalom igényeihez lehessen igazítani a rendőrség működését. A testület egyúttal „a proletárdiktatúra erőszakszervezeteként működött, egy olyan időszakban, amikor az uralkodó ideológia magát az államot is erőszakszervezetként fogta fel.”⁸³

⁸¹ PAPP uo.

⁸² KORINEK uo.

⁸³ KRÉMER FERENC: *Rossz döntések kora. Rendészeti tévelygések a rendszerváltás első húsz évében.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2009. 15-17.

2. RENDÉSZET KÜLFÖLDÖN

A rendészet, rendvédelem szerveinek felépítése, működése és jogi szabályozása rendkívül vegyes képet mutat a világ különböző pontjain Németországtól az Egyesült Államokig. Ráadásul számtalan ismérv alapján lehet csoportosítani a rendszereket. Mégis, a modern rendészetet nemzetközi kontextusban vizsgálva két fő modellt különböztethetünk meg egymástól: a centralizált (állam)rendőrséget, valamint a decentralizált angolszász rendszert. Előbbi államigazgatási hatósági tevékenységnek, míg utóbbi a közösség feladatának tekinti a rendfenntartást.

A klasszikus értelemben vett kontinentális és angolszász modellek egészen a múlt századig őrizték hagyományos struktúrájukat, elveiket, ilyenformán szokás rendészetet az államszervezet legkonzervatívabb részének nevezni. A múlt század közepétől aztán kezdetét vette a reformok végeláthatatlan, máig tartó sorozata.

2.1. AZ ANGOLSZÁSZ ÉS KONTINENTÁLIS RENDÉSZETI MODELLEKRŐL

Finszter Géza a *Rendészet elmélete* című doktori értekezésében sorra veszi az általa legmeghatározóbbnak tekintett elkülönítési pontokat, amelyek mentén el lehet választani egymástól a két modellt.

Az angolszász rendszerben először is nem írott, hanem történeti alkotmányról beszélhetünk (Magna Charta, Petition of Rights, Bill of Rights, Habeas Corpus Act). Másodszor a közigazgatás decentralizált, aminek egyik lényegi eleme a hatáskörök területi önkormányzatoktól eredeztetése. Fentiek következménye a decentralizált, önkormányzati angolszász rendőrségi modell.⁸⁴

Az angolszász rendőrségek létrejötte a nagyvárosiasodásra és ezzel párhuzamosan jelentkező bűnözés visszaszorítását célzó, közösségi önvédelmi igény jelentkezésére vezethető vissza. A siker kulcsa a professzionalizmus és a „lentről – fölfelé” építkezés.

⁸⁴FINSZTER GÉZA: *A rendészet elmélete*. Doktori értekezés. Kézirat. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet (2007a) 1.

Említsük meg azt is, hogy Nagy-Britannia sem egységes a rendészet terén. Az angol és a walesi rendőrség rokonítható leginkább szervezetüket és működésüket tekintve, míg a skót rendőrség bár közel áll az előzőekhez, mégis elkülöníthető azoktól. Egészen más megoldás az északi rendfenntartás, ahol ugyanis a hadseregnek is komoly szerepe van a közrend oltalmazásában az erősen centralizált és militarizált rendőrség mellett. Ugyancsak kivételt képeznek a tipikus angolszász modell alól a brit gyarmati rendőrségek. Ismérvei: a katonai struktúra, az erős hierarchia, hiszen ezek elnyomói szervezeteikként működnek. Az Egyesült Királyságban tehát több rendvédelmi struktúra alakult ki.⁸⁵

Az angol rendőri tevékenységet nagyban meghatározó PACE (Police and Criminal Evidence Act, 1984) a rendőrségről szóló legjelentősebb jogszabály megalkotásához a következő indítékok szolgáltak. Anomáliák rendezése, tiszta és egyértelmű hatáskörök, megfelelő biztosítékok a rendőri brutalitások ellen és hatékonyabb rendészet megteremtése.⁸⁶

A PACE 60-66 szakaszai írják elő a Code of Practise, azaz a gyakorlati iránymutatás megalkotásának kötelezettségét. Ennek megfelelően a különböző hatáskörök gyakorlására vonatkozóan nyolc ilyen codex készült el (Code A-H):

1. Igazoltatás és átvizsgálás
2. Házkutatás és lefoglalás
3. Fogva tartás
4. Azonosítási kérdések (Identification matters)
5. Hangfelvétel és kihallgatás
6. Videofelvétel és kihallgatás
7. Letartóztatás jogszerűsége
8. Terrorista gyanús személyek fogva tartása

A felsorolt codexek sokkal áthatóbbá, egyértelművé teszik a PACE-ban foglalt hatáskörök gyakorlását, könnyebb és egyszerűbb a felülvizsgálat is.

⁸⁵SZIKINGER(1998) i. m. 50–53.

⁸⁶ NEIL PARPWORTH: *Constitutional and Administrative Law*. New York – London, Oxford University Press, 2008, 464–494.

Az angolszász modell kapcsán azt is világosan látni kell, hogy a rendszer ugyan elkötelezett a decentralizáció mellett, az utóbbi időben mégis a centralizáció irányába mutatnak az ezredforduló környékén születő jogszabályok. Erre engednek következtetni a lezajlott rendőrségi reformok, amely a rendőrségek, rendőri egységek számát redukálta, ami egyértelműen centralizációra enged következtetni.

Ezzel szemben más a helyzet az óceánon túl, erről tanúskodik egy, az amerikai rendőri munkával foglalkozó szakkönyv most következő idézete.

„A rendőri tevékenység az Egyesült Államokban magában foglal több tízezer alkalmazottat, szervezetek és ügynökségek ezreit. Ez csak egy azon okok közül, ami miatt nagyon nehéz a rendőrség szó egyértelmű és tiszta jelentését megadni. Amerikában beszélhetünk állami és magánrendőrségről, kis és nagy rendőri szervezetről, általános és egyedi, speciális felhatalmazással rendelkező egységekről, helyi, területi, kis és nagyvárosi, metropolis rendőrségekről, valamint szövetségi és tagállami rendőrségekről. Ezért azt mondhatjuk, hogy a rendőri tevékenység egy hatalmas, sokrétű és komplex rendszert alkot.”⁸⁷

A kontinentális államok jogrendszereinek az írott alaptörvény a sajátja, melyek gyakran rendelkeznek a rendészeti szervek működéséről is. A közigazgatás, államigazgatás javarészt központosított, így a rendőrség is hierarchizált rendszerben felépülő, a központi hatalom irányítása alatt álló szervezet.⁸⁸ Ez persze országonként és korszakonként változó módon és formában valósul meg, amint azt a későbbiekben még részletesen tárgyalom.

A kontinentális rendszerhez tartozó országokban a rendőrségek létrejöttét az egyre fokozódó kereskedelem, a nyitott városok lakosságának állandó változása és a jelentős vándorlási hajlandóság indokolták. Előbbi tények természetes velejárója a bűnözés megjelenése.

A kontinentális rendőrségek létrejötte leggyakrabban úgy valósult meg, hogy a hadseregből kerültek leválasztásra. Ennek egyik következménye, hogy struktúrában, szervezési elvekben, módszereiben erőteljes volt a hasonlóság a hadsereggel, másrészt pedig gyakran úgy váltak le az egyes rendőri szervek, hogy közben megmaradtak a hadsereg

⁸⁷ROBERT H. LANGWORTHY – LAWRENCE F. TRAVIS III: *Policing in America. A Balance of Forces*. 3. kiadás. New Jersey, 2003, 9.

⁸⁸FINSZTER (2007a) i. m. 2–3.

egyik „fegyvernemeként”, amely szükség esetén bevethető katonai egységként (ilyenek többek között a csendőrségek, pl. az olasz Carabinieri is). A hadsereg mintájára létrehozott rendőrségekkel szemben támasztott elsődleges elvárás a közbiztonság igényeihez való alkalmazkodás, de fontos megemlíteni a „felülről lefelé” építkezési elvet is. Ezen államokban beszélhetünk államrendőrségről.

Itt utalnék Parádi József elkülönítési megoldására, amely különbséget tesz keleti és nyugati rendvédelmi modell között, az alapján, hogy a rendfenntartás gyakorlása állami monopólium körébe tartozik-e vagy sem.⁸⁹

2.2. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK RENDÉSZETE

Az Egyesült Államok rendészetében egyértelműen az angol modell és a szigetország rendőri hagyományai érhetők tetten. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a rendezőelvek és módszerek áramlása kétirányúvá vált, sőt utóbb megfordult. A XX. század második felében a rendőri munkát érintő mind több megoldás került át az Egyesült Államokból Európába.

A föderalizmus és a helyi autonómia eszméinek eleget téve, az óceán túlsó oldalán a rendőrség a helyi közösség szükségletének kielégítésére és annak nyomására jött létre. Eltérően az európai kontinensen megszokottól (kivéve Anglia), az USA-ban nem beszélhetünk nemzeti rendőri erőről. Ezen fejlődési folyamat eredményeként egy egészen sajátos rendőri struktúra alakult ki.

Az angolszász rendszerek rendőrségeinek sajátja a lentől fölfelé építkezés, az alaposan kidolgozott cizellált rendszer, valamint a professzionalizmus.

Az amerikai rendőrségek megítélését alapjaiban meghatározó bűnüldözés az igazságszolgáltatás rendszerében találja meg a helyét. A bűnüldözés törvényes keretek közé szorításának eszköze a kizáró szabályok rendszere. Ennek lényege, hogy nem vehetők figyelembe a bíróságokon folyó eljárásban a rendőrségek által jogszabályellenesen beszerzett bizonyítékok. Ez alól kivételt képez azon esetkör, amikor a rendőrség végig jóhiszeműen járt el. Gyakran szokás egyébként a kizáró szabályokat (exclusionary rules) Miranda szabályoknak hívni, ugyanis a Miranda vs. Arizona-ügyből erednek. A

⁸⁹PARÁDI (2005) i. m. 85.

felhívott esetben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a vád nem hivatkozhat fogva tartás idején készült kihallgatáson tett kijelentésre.⁹⁰

Az Egyesült Államok rendészetében szembetűnő egy európai fejjel gondolkodó számára a nyomozó hatóságok egymáshoz való viszonya, vagy éppen „rendezetlensége”. Nincsenek ugyanis egyértelmű és világos hatásköri és illetékességi szabályok, hanem fokozott szerep jut az ügyészeknek, azaz az államügyészi hivataloknak. A rengeteg szervezet munkájának összehangolása nem mindig zökkenőmentes, különösen a kiemelt ügyek kapcsán. „Egyazon jogi rendszer (USA –szerző) három államügyészi hivatala nem tudott megegyezni még abban sem, hogy egyáltalán milyen ügyben vizsgálódnak, majd tucatnyi nyomozó hatóság pedig a közös cél ellenére szóba sem állt egymással.” – enged bepillantást nyerni egy, a közvélemény által nagy érdeklődésre számot tartó nyomozás kapcsán a kulisszatitkaiba a Szövetségi Nyomozó Iroda (FBI) korábbi vezetője.⁹¹

Nem kizárólagos területe az amerikai rendészetnek a bűnüldözés, ugyanis számos olyan feladatot is ellátnak az alábbiakban részletezett rendészeti szervek, amely teendők sokkal inkább a közigazgatással rokoníthatóak. Ezen a területen azonban még inkább aggályos a jogi szabályozás hiányossága, ezért a rendőri működés eme területét jellemzően a diszkrecionális, azaz szabad belátáson alapuló döntések képezik. A jogállamiság elveit féltő kutatók is egyetértenek abban, hogy az ilyen jellegű döntések száműzése irreális elvárás, sokkal inkább arra kell törekedni, „hogy a mérlegelést elviselhető és ellenőrizhető keretek közé szorítsák.”⁹²

A Policing in America című szakkönyv szerint „az USA-ban létezik hivatásos és magánrendőrség, kis és nagy szervezet, általános és speciális egységek, települési, kisvárosi, nagyvárosi, körzeti, állami és szövetségi ügynökségek, rendőri szervek. A rendőri tevékenység ezért egy hatalmas, nagyon sokrétű és komplex témát ölel fel.”⁹³

Az USA rendőrségi struktúrája az alábbi pontokban foglalható össze röviden.

1. Municipal Police: A rendőrségek többsége helyi, önkormányzati szinten működik. Ez a szint felöleli a falvak, városok, metropolisok, körzetek, sheriff kiren-

⁹⁰SZIKINGER (1998) i. m. 53.

⁹¹LOUIS J. FREEH: *My FBI*. (Fordításban *Az FBI főnöke voltam*) Budapest: Jokerex Kiadó, 2006, 177.

⁹²SZIKINGER (1998) i. m. 54.

⁹³ROBERT H. LANGWORTHY – LAWRENCE F. TRAVIS i. m. 8.

deltségek, valamint speciális egységek, továbbá közlekedési rendőrségek teljes körét, az egy fős irodától a több ezres szervezetig. Itt klasszikus rendőri tevékenységet végeznek, a rendfenntartástól a nyomozáson át a forgalomirányításig minden, ami a rend és tulajdon védelmének fenntartása érdekében szükségesnek mutatkozik.

2. State Police: Minden államban van egy vagy több állami szintű rendőri erő. Ezen állami rendőrségek elsődleges jelentősége abban áll, hogy fenntartsa a rendet és a biztonságot az olyan területeken, ami nem tartozik egyetlen municipal police működési területéhez sem. Tipikusan ilyen az autópálya-rendőrség, de léteznek ezen a szinten olyan nyomozó rendőrségek is, amelyek a kimondottan tagállamokon átnyúló bűnözéssel foglalkoznak.

3. Federal Police: A szövetségi kormány nemzeti szinten számos rendőri szervet tart fenn, de ezek jó része korlátozott „hatáskörrel” és meglehetősen szűk körű felhatalmazással bír. Talán legismertebb szövetségi rendőrség a Federeal Bureau of Investigation (FBI), amely a szövetségi jog által tiltott bűncselekmények elkövetőinek nyomozást végzi. Ennek alapján az FBI nyomoz többek között a szövetségi védelemben részesülő pénzügyi intézmény bankrabló ügyében.

Itt kell megjegyezni, hogy számtalan ilyen ún. „szövetségi rendészeti szerv” (federal law enforcement agencies) működik, csak néhányat megemlítve közülük: Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms, U.S. Customs Service etc.

4.Private Police: A magánrendőrségeknek komoly hagyományai vannak az államokban, bizonyos szerzők szerint a rendőri tevékenység is a magánrendőrségből alakult ki. A 80-s években robbanásszerűen megnőtt a számuk és szerepük. Korábban azt tartották, hogy magánrendőrség nem játszik lényeges szerepet és sokkal kevésbé kvalifikált, mint a hivatásos változata. Mára elmondható, hogy egyre csökken a különbség. Rengeteg területen előre tör a biztonsági cégek alkalmazása az USA-ban elég, ha sportrendezvények rendfenntartására gondolunk. Ezzel együtt komoly anomáliákat hozott felszínre a téma, kiemelve a szolgálaton kívüli rendőrök alkalmazásának összetett problémakörét.

A rendőri szervek sokszínűségét támasztja alá Louis J. Freeh volt FBI igazgató könyvének részlete is. „New Yorkban az FBI-nak túl sok a riválisa: több mint negyvenezer

helyi rendőr, jó néhány szervezett bűnözés elleni részleg a kapitányságokon, valamint két szövetségi és öt helyi jogkörű államügyészi hivatal.”⁹⁴

2.2.1. A „New York-i csoda”: zero tolerancia⁹⁵

Érdemes egy kis időt szentelni a világszerte ismertté vált „szlogen” háttérének megismerésére. A „New York-i csodaként” elhíresült történet 1990-ban kezdődött, az előzmények azonban a hetvenes évekig nyúlnak vissza. Ekkortájt ugyanis egy Jack Maple nevű rendőrzvezető kiemelkedő sikereket ért el, megtisztította a földalattikat bliccelőktől és randalírozó fiataloktól. Módszerének lényege az volt, hogy szerelmes pároknak vagy éppen vakoknak öltözött „csalimadarakat” alkalmazott, akik rendőri mivoltukat leplezve utaztak, a szükséges pillanatban viszont kíméletlenül közbeavatkoztak és intézkedtek. 1990-ben William Brattont nevezték ki a New York-i közlekedési rendőrség vezetőjének, aki maga mellé vette a már említett Jack Maple-t és a korábbi módszer segítségével a következő három évben egyharmadával csökkent a bűnelkövetések száma az 1300 km hosszú metróhálózaton.⁹⁶ Ezzel összecseng Rudolph Gulianinak az 1993-as főpolgármesteri választási kampányában hangoztatott ígérete, miszerint újra biztonságossá és élhetővé teszi New Yorkot. Utóbb kiderült, ez nagyban hozzájárult megválasztásához és az ígéret valóban nem maradt üres frázis. Guliani, a korábbi dél New York-i ügyészi vezetőként pontosan tudta, hogy mire van igazán szükség a kriminalitás visszaszorítása érdekében. Azonnal kinevezte William Brattont rendőrfőnökké, aki nagy lendülettel látott munkához, fokozatosan 7000 fővel emelte a létszámot, és átszervezte a New York-i rendőrséget. A bűnözést fertőző betegséggént aposztrofálta, és úgy vélte, hogy miként a járványok során, ugyanúgy a bűnözésben is van egy „tipping point” szabad fordításban kritikus pont, amikor azok hirtelen átfordulnak. Ugyanerre az elvre alapozta elméletét Philip Zimbardo, a Stanford-i Egyetem professzora, amikor kidolgozta az ún. „broken windows” elméletet. Eszerint, amennyiben egy bliccelőt nem büntetnek meg, vagy az első kitorlt ablakot nem cserélik ki, és az utcát elhanyagolják, akkor gyorsan betörnek a következő, a polgárok pedig könnyedén azt gondolhatják, hogy a jogszabályok nem érvényesek. A bűnözés elleni harcot, itt egészen alul, ilyen

⁹⁴LOUIS J. FREEH i. m. 121.

⁹⁵ WILLIAM J. BRATTON – WILLIAM GRIFFITS – RAY MALLON – JOHN ORR – CHARLES POLLARD – NORMAN DENIS (szerk.): *Zero Tolerance. Policing a Free Society*. 2. kiadás. London, 1998.

⁹⁶WOLFGANG GEIERHOS: A zero tolerancia. A New York-i példa és a németországi tapasztalatok. In Molnár Katalin (szerk.): *A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága*. Tudományos Konferencia, 2003. Nov. 11–12. Budapest, RTF, 2004, 35–44.

pitiáner bűnüldözés felszámolásával kell kezdeni. Új hármas jelszó került megfogalmazásra New Yorkban: Courtesy, Professionalism, Respect, azaz udvariasság, profizmus, tekintély. A célok eléréséhez pedig az alábbi legfontosabb szabályok kerültek megfogalmazásra.⁹⁷

- Lőfegyverek utcán történő használatának megakadályozása;
- Gátat kell vetni a fiatalok közötti erőszaknak az iskolákban, közterületen;
- Ki kell szorítani a kábítószer-kereskedőket a városból;
- Vissza kell szerezni a köz számára a nyilvános tereket, parkokat;
- Ki kell irtani a korrupciót.

Az eredmény, sokkoló hatással volt mindenkire, New Yorkban a bűnözés évente átlagosan 14,5 százalékkal esett vissza, 1996-ban pedig az FBI az 1 milliónál nagyobb városok között New York Cityt nyilvánította a legbiztonságosabbnak.

Nem erre a konkrét történetre értem, hanem általánosságban kívánom megjegyezni, hogy a rendőrségi, bűnügyi statisztikával, mint tudjuk, óvatosan kell bánni. Íme egy életből hozott példa. „Mi azonban tudtuk, hogy a számok mögött nincs komoly teljesítmény, csupán piti ügyek, a begyűjtött pasasok pedig névtelen senkik.(...) őket volt a legkönnyebb elkapni, de javították a statisztikát.”⁹⁸ Vallotta be önkritikusan a szervezett bűnözés elleni harc „sikerének” titulált korszakairól a kilencvenes évek FBI vezetője.

A zero tolerancia sikerének híre gyorsan szárnyra kelt és bejárta a glóbuszt, nagy hatással volt a rendőri szakmára, szerte a világon. Azonban hamar rá kellett jönni és be kellett látni, hogy a módszert sok esetben nem lehet „egy az egyben” átvenni és alkalmazni, a rendszerek különbözőségéből adódóan, azonban egyes elemei megfontolásra érdemesek. Ez történt Németországban is, ennek eredményeivel a német rendészet vizsgálatakor foglalkozunk.

Az alábbiakban néhány Egyesült Államokbeli rendészeti szerv, testület, statisztikai adatokban gazdag, de lényegre törő bemutatása következik.

⁹⁷WOLFGANG GEIERHOS uo.

⁹⁸FREEH i. m. 125.

2.2.2. Tucson Police Department

Elsőként lássunk egy konkrét példát a decentralizált elven működő amerikai rendőrségre. A tucsoni rendőrség 1500 fővel, évi 150 millió dolláros költségvetéssel működik. Árukkodó adat, hogy az arizonai és a tucsoni átlagkereset hozzávetőleg 38000 \$/év, ezzel szemben a rendőrök átlagbére körülbelül 60000 \$/ év, a rendőrfőnöké mintegy 200000 \$/év. A rendőri szakma nagyon népszerű és elismert, látogatásom idején 7 helyre 3000 pályázat érkezett. A rendőrök kiválasztása több fordulóban történik, első körben egy 32 kérdésből álló tesztet kell kitölteni, ahol a jelentkezők több mint 90% kiesik a „versenyből”.

A rendőrfőnök kiválasztása külön kuriózum lehet számunkra. Az erős önkormányzati hatalom egyik megnyilvánulása, hogy a városi rendőrkapitányt, a városmenedzser ajánlását követően a képviselőtestület választja. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tucsoni rendőrség függetlenül működik az Arizona állami és az USA szövetségi rendőrségektől.

A térség meghatározó problémái a tulajdon elleni bűncselekmények, a mexikói határ közelsége miatt a drogsempészet és az erre épülő kábítószer-bűnözés, valamint bűnszervezetekhez kapcsolódó erőszakos bűncselekmények, bandaháborúk. Rémisztő adat, hogy Tucsonban évente megközelítőleg 60 gyilkosság történik.

2.2.3. Office of the Inspector General (Miami)

A tiszta és feddhetetlen helyi kormányzat társadalmi igényének megfogalmazását követően, 1997-ben a helyi tisztviselők szövetsége megalapította a Office of Inspector General (OIG) nevű speciális nyomozóhatóságot. Élén egy volt FBI rendőrfőnök áll, a szervezetben több korábbi rendőri vezető vállalt szerepet. Az OIG autonóm és független szervezet, mindennemű politikai befolyástól mentes. A fő cél az állampolgárok adódollárjainak nyomon követése, azok felhasználásának ellenőrzése és a visszaadások felderítése és nyomozása. Ennek keretében Miamiában 60 szervezet felügyeletét látják el, úgy, mint: kikötők, repülőterek, kórházak, kulturális szervezetek, beruházásokkal és fejlesztésekkel foglalkozó vállalkozások stb. A nyomozásaik, vizsgálataik keretében számba veszik a megvalósuló programok - projektek anyagi háttérét, könyvelésbe, iratokba, szerződésekbe tekintenek be, ellenőrzik a tranzakciók jogszerűségét. A szervezet elsődleges szándéka a csalások, visszaélések, pazarlások megelőzése, avagy felderítése és az ügyek előkészítése az igazságszolgáltatás részére. Az ügyek elképesztően széles palettát ölelnek fel: pénzmosás, túlszámlázások, a hivatali visszaélések, vá-

lasztási kampánypénzek eltűnése, parkolási ügyek, vámmentes övezetekkel való visszaélések, útépitésekkel kapcsolatos csalások etc. A OIG szoros együttműködésben dolgozik a rendőrséggel, de előfordult, hogy sikeres rendőrök elleni nyomozást folytatott le.

2.3. AZ OLASZ RENDÉSZET ÉS A GUARDIA DI FINANZA

Az angolszász rendészeti modell ellenpólusa a kontinentális centralizált modell. Ilyen rendszer működik Olaszországban is. A korábbiakban megismerkedtünk az amerikai rendszerrel, ezért azt gondolom nagyon tanulságos most egy centralizált államrendőrségi modell részletes vizsgálata is. Ráadásul abban a szerencsés helyzetben vagyunk, hogy Olaszországban több rendészeti szerv osztozik a rendfenntartási hatáskörökön. Így ezek viszonyrendszerébe is bepillantást nyerhetünk. Az olasz rendészet áttekintésén túl egy speciális rendészeti szervvel, a az olasz pénzügyőrséggel ismerkedünk meg alaposabban.⁹⁹

2.3.1. Az olasz rendészetről dióhéjban

Először is vegyük sorra azt az öt fő rendőri szervet, amelyek ma Olaszországban a legfontosabb rendészeti feladatokat ellátják.

1. Az Arma dei Carabinieri (csendőrség): katonai jellegű, főként rendészeti, rendfenntartást végző rendőri egység. Szervezetileg részben a hadsereghez tartozik, ezért szokás annak negyedik fegyvernemeként is emlegetni. A carabinierierek nagyon erős tradicionális beágyazottsága van az olasz társadalomban, és nagy hagyományai vannak.

Itt említem meg, hogy az olaszok sokkal inkább bíznak a csendőrségben, mint a rendőrségben. A rendőrség iránti gyengébb bizalom leggyakoribb magyarázata a „maffiák” állítólagos beépülése a rendőrség szervezetébe.

⁹⁹Egy tanulmányúton tíz napot töltöttem Rómában az olasz pénzügyőrség megismerésével húsz hivatalos találkozó, prezentáció és megbeszélés keretében. Tapasztalataimat beleszőve, szeretném bemutatni az olasz rendészetet és szűkítve a kört a pénzügyőrséget, amely méltán vívta ki magának a tiszteletet és elismerést Olaszországban és messze az ország határain túl is.

Bűnügyi, nyomozati jogköre meglehetősen korlátozott, azt elsősorban a Polizia di Stato és a Guardia di Finanza gyakorolja, de a carabinierinek is vannak speciális nyomozó csoportjai.

A carabinierinek kulcsszerep jut a maffiaellenes harcokban, feladatai közé tartozik továbbá a közjogi méltóságok és kiemelt objektumok védelme, valamint soraiból szerveződik a katonai rendőrség is.

Szervezeti tagozódása: országos, tartományi, városi kapitányságok, őrsők, utóbbiakat jó eséllyel az utolsó vidéki kistelepeülésen is megtaláljuk. A carabinierinek általános hatásköre és kettős alárendeltsége van: a védelmi minisztérium (Ministro della Difesa) és a belügyminisztérium (Ministro dei Interni) alá tartozik.

2. Polizia di Stato (állami rendőrség): általános hatáskörű, de civil státusú szervezet, ez azt jelenti, hogy van ugyan egyenruhájuk, de azon nem viselik az ötágú csillagot, amely a katonai státust jelképezi. Tagjai nem hivatásos katonai személyek, hanem köztisztviselők, akiknek nem katonai, hanem hivatalnoki rangjuk van, például rendőrfogalmazó, felügyelő, tanácsos.

A szervezet elsődleges feladata a nyomozás, és csak ez után következik a közrend, közbiztonság fenntartásában való közreműködés. A Szorosan együttműködik a carabinierivel, kapcsolatuk kollegiális. A csendőrségi elfogások, rajtaütések gyakran a rendőrségi nyomozati munkán alapulnak.

A Polizia di Stato a belügyminisztérium (Ministro dei Interni) alá tartozik.

3. A Guardia di Finanza a carabinierihez hasonlóan szigorúan katonai jellegű szerv, speciális felhatalmazással, amely a gazdaság és a pénzügyek teljes területét átfogja. A GdF a gazdasági és pénzügyminiszternek van alárendelve. Létszáma 63 138 fő. (Részletes ismertetése a tanulmány későbbi részében.)
4. A Polizia Penitenziaria gyakorlatilag a büntetés-végrehajtási rendőrségnek felel meg. Az igazságügyi minisztériumnak alárendelt civil státusú, speciális hatáskörű szerv, feladata a börtönök igazgatása, felügyelete, a rabok szállítása. A hazai gyakorlattól eltérően általános rendőri feladatokat is ellát, egyebek között ők igyekeznek kézre keríteni a büntetés-végrehajtási intézetből megszökött személyeket.
5. Corpo Forestale (erdészeti és mezőgazdasági rendőrség). Civil státusú rendészeti szerv, meglehetősen egyedi felhatalmazással, amely a többi között az erdők-mezők

védelmére, a horgászat-halászat felügyeletére, továbbá környezetvédelemre, élelmiszer-biztonságra és egyéb speciális hatáskörökre terjed ki.

Ezen túlmenően a nagyobb városokban vannak önkormányzati rendőrségek (Polizia Municipale) és a tartományokban (Polizia Provinciale), amelyeknek jóval szűkebb hatáskörük és valódi hatalmuk van, ezzel együtt munkájuk korántsem elhanyagolható és nem lebecsülendő. Mindenhol ott vannak, jelentős részt vállalva a közrend, közbiztonság, közlekedésbiztonság fenntartásában.

Joggal adódhat a kérdés: ezt a „számtalan” rendőri szervet miként lehet koordinálni, munkájukat összehangolni? Ebben főszerep jut a prefektusoknak. Az olasz közigazgatás fejlődése során erőteljes francia hatás volt érzékelhető, ennek következtében sok hasonlóság mutatható ki a két ország szervezeti struktúrájában, jogintézményeiben. Ezek közül kiemelendő és jelen kontextusban külön kézenfekvő példa a prefektusi rendszer, amely kétségkívül francia eredetű intézmény.¹⁰⁰ Napóleon 1800-ban hozta létre a prefektusi rendszert, amelynek lényege, hogy a megyék élére kinevezett prefektus felügyelte a központi, kormányzati érdekek helyi szintű érvényesülését, sőt jogában állt az önkormányzati szervek döntéseinek előzetes ellenőrzése, valamint egyet nem értése esetén a döntés meghozatalának megakadályozása. A decentralizációs törekvések hatására mindez mára úgy módosult, hogy a döntések utólagos ellenőrzésére, felülvizsgálatára van lehetőség. Az olasz rendszer abban különbözött a franciától, hogy a francia prefektusok pozíciója erősebb volt, mint olasz kollegáiké, továbbá hogy ők voltak az egyetlen összekötő kapocs a kormányzat és a helyi szint között.

Az olasz állam a decentralizációs törekvések ellenére is fenntartotta magának a jogot az önkormányzatok ellenőrzésére, erre szolgál a régiók esetében a kormánybiztos, valamint a provinciákban a prefektus. A kormánybiztos jogosítványai közvetlenül az alaptörvény 124. szakaszán nyugszanak. Az ellenőrzési jogosítványok elsősorban az önkormányzati jogalkotásra, az átruházott államigazgatási feladatok teljesítésére, valamint a törvényes működésre terjednek ki.

A prefektus általános hatáskörrel felruházott perifériális államigazgatási szerv, munkáját a kormány a belügyminiszter útján irányítja.¹⁰¹ A prefektus felügyeli a provincia államigazgatási tevékenységét, felelősséggel tartozik a közrend és közbiztonság

¹⁰⁰ LŐRINCZ LAJOS (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Összehasonlító közigazgatás, Budapest: Unió Kiadó, 2006. 157.

¹⁰¹ LŐRINCZ (2006) i.m. 253.

fenntartásáért, e tekintetben koordinálja az említett rendészeti tevékenységben részt vevő szervek munkáját és végrehajtja a kormány utasításait.

2.3.2. A GdF. létrejötte, a kezdetek¹⁰²

Amint az a nemzetközi rendészetben ismert tény, az olasz pénzügyőrség, a Guardia di Finanza Európa és talán a világ egyik legelittebb speciális rendőrsége, rendészeti szerve.

A szervezet születéséhez több mint 230 évet kell visszalapozni a históriás könyvekben, a XVIII. századig, egészen pontosan 1774. október 5-ig, amikor is III. Victor Amadeus, Szardínia és Piemont királya Legione truppe leggere néven megalapította a Guardia di Finanza (a továbbiakban: GdF) elődjét. A Legione truppe leggere-nek kettős feladata volt, egyrészt a határ katonai védelme, másrészt a határon bonyolódó ügyletek felügyelete. Európában ez volt az első olyan kezdeményezés, amikor egy katonai jellegű szerv a határvédelmi teendőin túl békeidőben gazdasági, elsősorban vámokat érintő felhatalmazást kapott. 1862-ben módosult a név és némiképp a feladatkör is. A Corpo delle Guardie doganali részben vámőrség volt, részben háborús időkben a katonai erő része. A Corpo delle Guardie doganali-ból 1881-ben lett Corpo della Regia Guardia di Finanza, ez a szervezet már a csempészet visszaszorítására és a pénzügyi jogsértések felderítésére koncentrált.

Az olasz pénzügyőr egyenruhán viselt ötágú csillag a testület katonai jellegét jelképezi. Volt ugyan egy olyan időszak, amikor a GdF nem katonai státusú szervként működött, de 1907 óta folyamatosan a katonai jelleg dominál, így mára megkérdőjelezhetetlen az egyenruhához, rangjelzéshez és fegyverhez való „joguk”. A szakirodalomban is elfogadott nézet – többek között Finszter Géza véleménye – szerint annak eldöntéséhez, hogy egy szervnek van-e valós jogalapja az egyenruhához és fegyverviseléshez, először a múltját, gyökereit szokás megvizsgálni. Ennek alapján a Guardia di Finanza hagyományosan egyenruhás, fegyveres szerv, társadalmi elfogadottságának ez az egyik legfontosabb komponense, így érdemben fel sem merülhet a civilesítés kérdése.

2.3.3. A GdF szervezete, működése és legfőbb sajátosságai

A GdF olyan modern, katonai struktúrán nyugvó rendőri erő, amely a gazdasági és pénzügyminiszter közvetlen irányítása alatt áll. Jogosítványai átfogják a teljes gazda-

¹⁰² Guardia di Finanza Annual Report, 2007, 62.

sági és pénzügyi szektort, örködik a nemzeti költségvetés, valamint az uniós források felhasználása felett, valamint részt vesz a közrend, közbiztonság fenntartásában és a határok védelmében, az illegális migráció elleni harcban. Mindezek alapján a legtalálóbb a pénzügyi rendőrség terminológiájának használata.

A GdF ténylegesen kiveszi a részét valamennyi klasszikus rendészeti funkció végrehajtásából, úgymint jelenlét, őrködés, legitim erőszakot alkalmazó veszélyelhárító funkció, továbbá a jogellenes cselekmények felderítését szolgáló információszerző, bűnüldöző tevékenység.¹⁰³

Az utóbbi években a kormányzat mind nagyobb energiákat és forrásokat fordított arra, hogy olyan professzionális pénzügyi-gazdasági rendőrséget hozzon létre, amely egyrészt minden követelménynek megfelel, másrészt hatékonyan szolgálja a kormányzat pénzügyi érdekeinek védelmét, és érzékelhetően jótékony hatással van a központi költségvetés alakulására.

A teljesség igénye nélkül a testület hatáskörébe tartozó legfontosabb feladatkörök a következők:

- adócsalás, adókikerülés, fekete foglalkoztatás,
- csempészet (drog-, cigaretta-) és egyéb illegális forgalom,
- illegális migráció elleni küzdelemben való részvétel,
- szervezett bűnözés, pénzmosás és terrorizmus, különösen pénzügyi szempontból,
- uzorakölcsönök, tiltott szerencsejátékok,
- a pénzügyi piac biztonságának fenntartása,
- valuta- és devizacsalások bankkártya-visszaélések,
- a központi költségvetés védelme, uniós források felhasználása feletti felügyelet,
- a piac védelme, termékek minőségével, eredetiségével kapcsolatos eljárások,
- kulturális örökség védelme,
- a közrend, közbiztonság, továbbá az állampolgárok védelme és a vagyonbiztonság fenntartásában való részvétel.

¹⁰³ FINSZTER (2003) i. m 105.

2.3.4. Személyi állomány

A GdF megállapított létszáma: 68 134, a tényleges létszám azonban 63 138. Az állomány tisztekből (uffiziali), felügyelőkből (ispettori) és munkatársakból (appuntati/finanziari) áll. Létezik egy köztes kategória, ez pedig a sovrintendenti.

Az előbbi felosztás alapján a következőképpen alakul a testület létszáma¹⁰⁴:

- uffiziali: 2 621
- ispettori: 22 967
- sovrintendenti: 11 606
- appuntati/finanziari: 25 944

Összesen: 63 138

A megállapított és a tényleges létszám közötti különbség részben gazdasági, költségvetési okokkal magyarázható (nincs kellő költségvetési fedezet a létszám betöltésére), másrészt egyre inkább megfigyelhető Olaszországban is a magánszféra elszívó hatása. A magánszférában a pénzügyi szektor nagyvállalatainak a legjobb üzlet elcsábítani a Guardia di Finanza Akadémiáján (ötéves vezetői „elitképző” intézmény) végzett legkiválóbb fiatal szakembereket, vagy akár a nagy tapasztalattal és gyakorlattal bíró „fináncokat”. Ezt megakadályozandó, az újonnan belépő kadétokkal tízéves vagy annál hosszabb szerződést írnak alá.

A számokból kitűnik, hogy a testület összlétszámához képest a tiszti állomány aránya mindössze valamivel több, mint négy százalék. Ennek fényében megállapíthatjuk, hogy a hazai rendészeti szervek esetében a harmincszázalékos (netán még magasabb) arány riasztóan magas az olasz rendszerhez képest. Talán megérne egy külön tanulmányt, hogy valóban szükség van-e ilyen nagy létszámú tiszti állományra hazánkban. Az olasz példát követve kis létszámú, de ténylegesen megbecsült, valódi vezetőkből álló tiszti kar felállítása sokkal hatékonyabb és nem utolsósorban jóval gazdaságosabb megoldás lehetne.

¹⁰⁴ Guardia di Finanza Annual Report, Roma, 2007, 57.

Szakmai körökből származó vélemények szerint a magyarországi elképzelések a tiszti állomány arányának további növelése irányába mutatnak, ezt nem ártana újragondolni, átértékelni.

A tisztek (uffiziali) a hivatásos állomány tagjai, jobbára vezető beosztást látnak el. Azok a 18-22 éves olasz állampolgárok jelentkezhetnek tisztnek, akik megfelelnek az előírt feltételeknek. A jelentkezők erős kiválasztási eljárás mennek keresztül. 2008-as adatok szerint 55 helyre 8920-an jelentkeztek. Azok, akiket felvesznek, a bergamói akadémiára kerülnek az első két évre, ahol rendfokozat nélküli kadétként tanulnak. A második év végén vizsgát tesznek, ekkor válnak hivatásossá, és megkapják az első csillagot az egyenruhájukra, ami sottotenente (alhadnagy) rendfokozatot jelent. A harmadik-ötödik évet az akadémia Castel Porziano-i bázisán töltik, Róma mellett. A hallgatók hadnagyi rendfokozattal hagyják el az akadémiát, és rendszerint azonnal vezetői beosztásba kerülnek. Kiváló példa erre Róma 1. számú tartományi parancsnokságán egy négy hónapja végzett 24 éves hadnagy, aki jelenleg száz embert irányít.

A felügyelők (ispettori) szintén hivatásos tagjai a testületnek. Kétéves képzés sikeres elvégzése után kezdenek meg munkájukat. E beosztások még a tisztelnél is népszerűbbek (talán az enyhébb feltételrendszer miatt): 310 helyre 26 480-an jelentkeztek 2008-ban. A jelentkezési korhatár 18-26 év.

A munkatársak vagy ügynökök (appuntati/finanziari) alkotják a végrehajtói állomány gerincét. 18 és 26 éves kor között lehet jelentkezni, minimális követelmény az érettség, a kiképzés 12 hónapos.

Egy érdekességre szeretném felhívni a figyelmet, ami jelentősen eltér az itthoni megoldástól, ez pedig a tisztek előmeneteli rendszere. Az úgynevezett várakozási idő szisztema ott is létezik, bár a GdF-nél valamennyi tiszti rendfokozatban megvan az előírt várakozási idő (alhadnagytól tábornoki szintig a következők: 4; 4; 7; 4; 6; 6 év), míg nálunk köztudott, hogy nincs minden rendfokozatban előírt szükségszerű várakozási idő (alezredes, ezredes). Három tiszti rendfokozat esetében (alhadnagy, százados, alezredes) évente három – valóban fontos és nem csak adminisztrációszerű – minősítésen kell megfelelnie a tisztikollégának, és csak egy bizottság egybehangzó hozzájárulása esetén léphet egy rendfokozattal feljebb. Ez a magyarázata annak, hogy a GdF állományában aránylag sok az alezredes, az „ezredesi” vizsgába ugyanis sokaknak beletörlik a bicskájá. Ez persze nem jelenti azt, hogy a többi rendfokozatban ne lenne évenkénti minősítési eljárás, viszont e három tiszti kategória vízvonalát az illető további előmenetele szempontjából.

2.3.5. Oktatás, képzés¹⁰⁵

A GdF-nél a folyamatos képzés-továbbképzés (élethosszig tartó tanulás) elvét vallják. Ennek megfelelően az alapképzések sikeres elvégzésével nem lehet „letudni” egy egész életre a tanulást. Az állomány tagjainak folyamatos utó- és továbbképzéseken kell részt venniük.

A továbbképzések jó része a távoktatás és bennlakásos oktatás kombinációjával valósul meg. Ennek nagyon egyszerű magyarázata van: a tanfolyam költsége távoktatás esetében személyenként 15 euró, míg ugyanaz a tanfolyam bennlakásos formában fejenként 278 euróba kerül a GdF-nek. Az utóbbi költségesebb ugyan, de jóval hatékonyabb módszer is, ezért a kettőt oly módon kombinálják, hogy távoktatás formájában kezdik meg a képzést, a tanfolyam befejezése és a számonkérés pedig bennlakásos rendszerben történik. Az e-learning egyébként egyre hangsúlyosabb szerepet kap a GdF képzési rendszerében. A vezetők által kiválasztott szerencsések egy vagy két éves speciális professzionális képzéseken vehetnek részt.

2.3.6. Szervezeti felépítés

Az egész szervezeti struktúra csúcán a gazdasági és pénzügyminiszter áll. Legfölül a római országos parancsnokság (Commando Generale) található, élén az országos parancsnokkal (Commandante Generale). Mondhatni, minden innen indul ki, itt található a testület felső vezetése, itt történik a stratégiaalkotás, és a legfontosabb döntések is itt születnek. Az itt dolgozók létszáma meghaladja a t hármezeret. Érdekesség, hogy több mint nyolcvan éve ugyanabban a gyönyörű, a XX. század első harmadából származó épületben van a főhadiszállás, mindez a hagyományokhoz való ragaszkodásként is értékelhető.

A következő szinten hat interregionális és húsz regionális parancsnokság van. A harmadik szint a 103 tartományi parancsnokságé, végül a piramis alsó részén a 640 helyi parancsnokság/egység áll.

Mindezeket túl 14 speciális légi és tengeri parancsnokság található még szerte az országban.

¹⁰⁵ The Guardia di Finanza and its Schools. Roma, 2006.

A felosztás úgy is helytálló, hogy a római központon kívül területi, helyi és különleges egységek alkotják a struktúrát.

2.3.7. Nem adóbeszedés, ellenőrzés

Fontos tudnunk, hogy a GdF nem beszedi, hanem átfogóan ellenőrzi az adók jogszabályokban előírt módon történő befizetését, valamint a közpénzek felhasználását. Ellenőrzéseinek természetesen gyakori következménye a meg nem fizetett adó, adókülönbözlet vagy éppen bírság megfizettetése. Utóbbi esettől eltekintve nincs adóbeszedési joga, mint a vám- és pénzügyőrségnek.

Itt említtem meg, hogy Olaszországban is egyre több kezdeményezés mutat a nemzeti adóktól a helyi adóztatás irányába történő elmozdulásra. Ez növelné ugyan a GdF munkáját, de ez lehet a jövő útja.

Több hazai kiváló közigazgatási jogi szakember véleményével egyetértve, Magyarországon is a fiskális decentralizáció lehetne az egyik kulcsa a valódi hatalommal bíró középszint létrehozásának a jelenlegi súlytalan megyerendszer helyén.¹⁰⁶

A GdF működését pénzügyi rendőrségként kell elképzelni, hatásköreihez társul némi rendészeti jellegű feladatkör is.

A prevenció éppen úgy hozzátartozik a testület munkájához, mint az elkövetett bűncselekmények, jogsértések felkutatása, valamint ezek nyomozása. A nyomozások kapcsán – a hazai jogszabályi környezethez hasonlóan – az ügyész szerepe meghatározó, de meghatározott esetekben jogszabályi felhatalmazás alapján a GdF egyes szervei, bizonyos tárgykörben (drog, terrorizmus, szervezett bűnözés stb.) önállóan jogosultak titkosszolgálati eszközöket alkalmazni.

2.3.8. A pénzügyi rendőrség munkája a gyakorlatban

A Nucleo Polizia Tributaria a legnagyobb operatív egység Rómában, ezren dolgoznak a parancsnokságon. A következőkben igyekszem összefoglalni a gyakorlati munkájukról szerzett tapasztalataimat. A struktúrából gyorsan kiderül, hogy a parancsnokság munkája meglehetősen szerteágazó. A nem mindennapi feladatok közül lássunk néhányat.

¹⁰⁶SZEGVÁRI PÉTER: Államreform hogyan és mikor? *Önkörkép*, 2006/4.

Külön egység felügyeli és vizsgálja az illetékességi területen (Róma és Lazio) bejegyzett cégeket, ennek az a magyarázata, hogy néhány évvel ezelőtt még teljes fejetlenség uralkodott a fővárosba és környékére bejegyzett cégek nyilvántartása és felügyelete terén, ezt pedig a bűnszervezetek természetesen kellőképpen ki is használták. Ezen túlmenően a korábbi években sikerült felszámolni egy olyan bűnszervezetet, amely mögött a számtalan cégen túl, bírók, ügyészek, ügyvédek és egyéb köztisztviselők is álltak. Mára már sokkal „tisztább” a helyzet ezen a téren. Essen szó a korrupcióról is. A GdF-nél a statisztikák szerint rengeteget javult a helyzet a kilencvenes évekhez képest, mára elenyésző a korrupcióval kapcsolatos ügyek száma. 1990 és 1994 között annyira elharapódzott a korrupció Olaszországban, hogy a kormányciklus végén Bettino Craxi kormányfőt is letartóztatták korrupciógyanús ügyei miatt. Ez után nagyon kemény korrupcióellenes munka folyt a GdF-nél is, amelynek az lett a következménye, hogy a probléma mára elenyészőnek mondható. Ezt úgy sikerült elérni, hogy a kollegák állandó ellenőrzés, megfigyelés alatt vannak úgynevezett folyamatba épített vezetői ellenőrzések révén, másrészt bizonyos időközönként szűrőpróbaszerűen úgynevezett életszínvonal-mérést végeznek.

Az előző bekezdéshez kapcsolódóan szeretném megjegyezni, hogy egy „cégbíróági” rendőrség mondjuk a magyar vám- és pénzügyőrség szervezetében is elférne, és kiemondottan hasznos lenne. A nyomozati szakterületen dolgozók véleménye szerint az egyre gyakoribb adócsalás, csődbűncselekmények, áfa csalások elleni elsődleges prevenció egy azonnali „szűrés” (cégvezető, székhely, telephely, bejegyzés körülményeinek ellenőrzése) lehetne, a frissen bejegyzett cégek tekintetében.

Szintén külön odafigyelnek az uniós forrásokat felhasználó cégekre, amelyekre önálló egység specializálódott. A tapasztalatok alapján elmondható, hogy nem véletlenül, ugyanis sok probléma van az EU-s pénzek felhasználása körül: túlszámlázások, pénzek elszivárgása stb.

A legnagyobb figyelem kétségkívül a szervezett bűnözői csoportokra irányul. A Nucleo Polizia Tributaria egyik egységként működő szervezett bűnözés elleni csoporton (Gruppo d'investigazione sulla criminalità organizzata; GICO) belül az 1-es, 2-es csoport a bűnszervezetekre, a 3-as és a 4-es droggereskedelemre, az 5-ös pedig a cigarettakereskedelemre szakosodott. A szervezett bűnözés elleni harcról még lesz szó részletesen.

Érdekesképpen megemlítem, hogy az egyik legmeghatározóbb bűnszervezet, Sacra Corona Unita úgy kerül a római Nucleo Polizia Tributaria látóterébe, hogy Lazio tar-

tományhoz tartozik Fondi, ahol Európa második legnagyobb zöldség- és gyümölcspiaca található, amely iránt az SCU erős „érdeklődést” mutat.

2.3.9. Szervezett bűnözés elleni központ

A GdF szervezett bűnözéssel kapcsolatos tevékenysége a korábbiakhoz hasonlóan elsősorban a pénzügyi-gazdasági szempontokra terjed ki, ez azonban ebben az esetben kiemelkedő jelentőségű. A szervezett bűnözés elleni küzdelem az Állami Maffiaellenes Központban (Direzione Nazionale Antimafia; DNA) fut össze. Alatta vannak a többi között a GdF szervezett bűnözés elleni egységei. Ezek közül első helyen a *SCICO-t* (Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata) kell említeni, mint a GdF-en belüli szervezett bűnözés elleni központ, ennek megfelelően az illetékessége egész Olaszországra kiterjed. A GICO (Gruppi Investigativi sulla Criminalità Organizzata) pedig helyi szinten látja el a szervezett bűnözéssel kapcsolatos feladatokat. Számos esetben a SCICO kér segítséget valamely területi GICO-tól, más esetben pedig fordított a helyzet, és helyi szintről van szükségük valamilyen információra a központból.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bűnszervezetekkel nagyon nehéz felvenni a versenyt, mert igyekeznek mindig egy lépéssel az ellenfél előtt járni; naponta változtatják cégeiket, székhelyüket és a cégekben szereplő neveket. Éppen ezért kiemelt jelentősége van a naprakész információknak és azok biztonságos áramlásának. Egy megbízható és jól működő adatbázis és információs rendszer, a SIRO System látja el ezt a feladatot.

Az elemzés a munka egyik legfontosabb része. Kétféle módszert alkalmaznak, az egyik a kockázatelemzés, a másik a környezeti analízis. Természetesen az értékelő-elemző munka nyomán azonosíthatóvá válnak az új típusú csalások, trükkök, módszerek is.

Az elemzés az operatív munka alapja, az analízis után történik ugyanis az adott ügyben a konkrét stratégia meghatározása. A feladatot vagy a SCICO operatív egysége hajtja végre, vagy felkérlik valamelyik helyi GICO-irodát.

Nem olyan rég egy román állampolgárokból álló szervezett bűnözői csoport került a látókörbe, amelynek tagjai bankkártya-csalásra szakosodtak. A csalás lényege az volt, hogy hipermarketekben, benzinkutakon beépített embereik segítségével lemásolták a kártya adatait, majd a hamis kártyákkal Romániában kisebb címletek leemelésével elkezdték megcsapolni a károsultak bankszámláit.

2.3.10. Külkapcsolatok, nemzetközi együttműködés, missziók¹⁰⁷

A GdF tevékenységében meghatározó az ország határain átnyúló, de sok esetben Olaszországtól messze végzett külkapcsolati tevékenység.

Elsőként talán a missziókat kell megemlíteni. A legjelentősebbek Albánia, Koszovó, Haiti, Afganisztán, ezek bilaterális vagy multilaterális egyezményen, európai uniós együttműködésen, továbbá valamely nemzetközi szervezet felkérésén alapulnak.

A másik az olasz nagykövetségeire közvetlenül a GdF-től akkreditált attasék hálózata szerte a világon 12 országban, Dél-Amerikától Ázsiáig. Az országok kiválasztása különböző szempontok alapján történik, például a szervezett bűnözés, cigaretta- és drog-csempészet, pénzmosás elleni harc szempontjából meghatározó jelentőségű stratégiai pontok.

Az európai uniós együttműködés az első számú irányvonal a külkapcsolati tevékenységben, ennek keretében uniós források felhasználásával európai tagállamok vagy közösségen kívüli országok munkatársainak képzése, továbbképzése folyik.

A GdF nemzetközi tevékenységével kapcsolatban fontos felhívni a figyelmet egy minéktől eltérő, de nagyon hatékonyan működő megoldásra. A GdF egy hétfős munkacsoportot tart fenn a külügyminisztériumban, amely szervezetileg a az országos parancsnokág 2. számú főosztályának van alárendelve. Feladatuk a nemzetközi együttműködés lehetőségeinek felmérése, az egyes projektek megvalósíthatósági tervének elkészítése, kapcsolattartás, illetve tanácsadás, állásfoglalás készítése a külügyminisztérium részére a GdF tevékenységét érintő kérdésekben.

Volt szerencsém a külügyminisztériumban dolgozó kollégákkal beszélgetni munkájukról, és azt a következtetést vontam le, hogy valamennyi jelentős nemzetközi program innen indul ki. A felesleges bürokratikus körök helyett, a naponta adódó és a GdF munkáját érintő kérdésekről, programokról, lehetőségekről a GdF a minisztériumban lévő munkatársain keresztül közvetlenül, első kézből értesülhet.

A döntéshozatal úgy történik, hogy az ügy gazdája készít egy összefoglaló jelentést a felmerülő lehetőségről, bemutatva annak jelentőségét, kitérve a megvalósíthatóságára és várható következményeire. Ha a munkacsoport vezetője aláírta, továbbbítják a GdF

¹⁰⁷ Guardia di Finanza Annual Report, Roma, 2007, 36–40.

főhadiszállására, ahol előbb a 2. számú főosztályvezető tábornokának asztalára kerül, majd innen jóváhagyásra az országos parancsnokhoz és vissza a külügyminisztérium titkárságára.

Jelenleg több projekt áll előkészítés alatt a GdF külügyminisztériumi szekciójánál, így például jó esély van arra, hogy a GdF részt vegyen az Európai Bizottság által kiírt drogkereskedelem visszaszorítására irányuló együttműködésben. A kollégák kitűnő lehetőséget látnak a heroin útvonal felgöngyöltésére készülő akcióban.

A drogkereskedelemmel összefüggésben egyébként már jelenleg is folyamatban van egy nyugat-afrikai program. A Dél-Amerikából származó és tengeren érkező kábítószer első transzferállomása ugyanis valamelyik nyugat-afrikai ország (Mauritánia, Szenegál, Sierra Leone). Ezekben az országokban zűrzavaros a helyzet, és a hatóságok képtelenek a közrend fenntartására, a munkaerő olcsó, és „mindenre kapható”. Többnyire innen indul tovább a kábítószer Európába. A program keretében a tengeri kábítószer-kereskedelem elleni harc terén jelentős tapasztalattal bíró olasz szakemberek az említett országok hatóságainak tartanak átfogó képzést.

A 2000 óta működő GdF „külügyi iroda” egyértelműen fellendítette a GdF határokon túli tevékenységét, sokkal intenzívebbé vált az együttműködés a külügyminisztériummal és a külkapcsolati aktivitás is jelentősen felpezsdült.

2.3.11. Logisztikai háttér, infrastruktúra

E területtel kapcsolatban az volt a benyomásom, hogy igyekeznek mindent tudatosan ésszerűsíteni, összevonni, annak érdekében, hogy a lehető leghatékonyabban, legcélrészűbben gazdálkodhassanak az erőforrásaikkal. Kiváló példa erre a Pratica de Mare-i légi bázis, amely repülőtér, logisztikai és kiképzőközpont is egyben.

Már érintettük az önálló légi és tengeri flottát. Mint már kiderült, a GdF feladatai rendkívül sokrétűek és összetettek. Számos esetben (például a cigaretta-, drogkereskedelem vagy az illegális migráció) a „harc” színtere a tenger, ezért a GdF csak akkor lehet sikeres, ha az összes eszköze megvan a várható feladatai maradéktalan teljesítéséhez. Mindezek alapján talán érthető, hogy a világon a második legnagyobb légi rendőrség. Repülőgép- és hajóflottája tekintélyt parancsoló, mindazonáltal számos különböző jellegű gépből áll, amelyek a legkülönbözőbb feladatok végrehajtására is alkalmasak. Ezen a területen különösen fontos a folyamatos modernizáció, így jelenleg is számos, kiszolgált légi és vízi jármű cseréje történik, jóval modernebb, korszerűbb járművekre.

Az informatikával összefüggésben kiemelném, hogy négy éve minden egyes ügyiratot digitalizálnak, így lényegesen gyorsabb az ügyek, adatok, információk visszakereshetősége. Az utóbbi években hatalmas összegeket költöttek ilyen irányú fejlesztésekre, mindez valószínűleg középtávon hatványozottan megtérül. Szándékaik szerint 2009 végére mindent sikerülhet digitalizálni. Ez persze nem jelenti a hagyományos ügyiratkezelési szabályok figyelmen kívül hagyását, párhuzamosan folyik a papíralapú ügyintézés is.

A másik fontos tapasztalat ezen a területen az intranet jelentősége, amely nálunk is működik ugyan, de megkockáztatom, hogy korántsem olyan hatékonysággal, mint a GdF-nél. Olasz kollégáink mindennapi munkájának nélkülözhetetlen eszköze, alapja az intranet, amely nyilvántartások, adatbázisok, az egyes ügyek regisztrálására szolgáló munkaeszköz. Csendben jegyzem meg, hogy nálunk főként személyzeti hírek, közérdekű információk közzétételére szolgál az egyes testületeken belül, de sokkal kevésbé nélkülözhetetlen a napi munkában. A rendészeti szervek és az igazságszolgáltatás szervei közötti kommunikációban nagy jelentőségűek az elektronikus információcsatornák is. A jól bevált rendőri szoftverek közös alkalmazása tovább könnyítheti az együttműködést a rendőri és társszervek között.

2.3.12. Összegzés, konklúziók

Az eddigiekből kiderülhetett, hogy a GdF olyan professzionális, katonai alapokon nyugvó rendőri erő, amelynek elsődleges feladata a pénzügyi-gazdasági visszaélések megakadályozása és az elkövetett jogsértések felderítése. Ezen túlmenően a hagyományos rendészeti tevékenység körébe tartozó közrend, közbiztonság fenntartásában is szerepet vállal.

Olaszországban is gyakran felmerül a civilesítés problémaköre. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban nagyon meghatározó, hogy egy testületnek milyen történelmi gyökerei vannak, és ennek kapcsán milyen a társadalmi beágyazottsága. A GdF-re a katonai jelleg dominanciája jellemző, amely jelentős történelmi gyökerekből táplálkozik. A másik fontos tényező, hogy a testületre ruházott legfontosabb feladatok és hatáskörök miként teljesíthetők egyenruha és fegyver nélkül. Azt gondolom, bármelyik szálon indulunk is el, ugyanoda jutunk, mégpedig, hogy egy ilyen kiemelten felelősségteljes szervezet, amely a pénzügyi-gazdasági élet rendjének fenntartásáért felel, csak és kizárólag, fegyveres, egyenruhás szervként tudja hatékonyan ellátni jogszabályban foglalt kötelességeit.

Az állomány egészen más összetételű, itt elsősorban a tisztek jóval alacsonyabb arányára gondolok, ez a mienknél bizonyára lényegesen gazdaságosabb megoldás. A tisztikar az állomány elitje, odakerülni és rendfokozatban előrébb lépni nem alanyi jog, hanem nagy elismerés, amely kizárólag az elvégzett munkán, valamint annak minősítési rendszerén nyugszik.

A külkapcsolatoknak kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak. Ezt támasztja alá a számtalan misszióban való részvétel, valamint a legkülönbözőbb szervezetek, együttműködések égisze alatt vállalt küldetések. Sok esetben az volt a benyomásom, hogy a helyüket kereső kelet-közép-európai országok hatóságai rengeteget tanulhatnak az egyedülállóan gazdag hagyományokkal és tapasztalattal bíró Guardia di Finanzától. Ráadásul az olasz fél nyitott az ilyen jellegű együttműködésre is.

Szimpatikus volt a képzési, továbbképzési rendszer kidolgozottsága, profizmusa. Az ottani kollégák nem nagyon akarták elhinni nekem, hogy nem is olyan régen egy jogi diplomával belépő pályakezdő tiszt együtt ül be az iskolapadba a frissen érettségizettel, és vállvetve tanulják például a büntetőjogot a tíz hónapos nappali rendszerű beiskolázás keretében. A GdF-nél mindenki számára megvan a megfelelő szintű iskola, amelyben testre szabottan, a lehető leghatékonyabb módszerek alkalmazásával sajátíthatják el a szükséges szaktudást, nyelvtudást, kiegészítő, új ismeretanyagot. Úgy gondolom, hazánkban is halaszthatatlan a rendészeti, rendvédelmi szervek képzési rendszereinek újragondolása, itt elsősorban a különböző szintű és rendszerű közép- és felsőfokú képzések egységesítésére, optimalizálására és aktualizálására, valamint a rendészeti szakvizsga jelentőségének átértékelésére gondolok. Tovább szűkítve a kört, a vám- és pénzügyőrségnél különösen időszerű a képzési rendszer megújítása a XXI. század, a szakma követelményeinek megfelelően és a nemzetközi tendenciák figyelembevételével.

2.4. NÉMETORSZÁG

2.4.1. A rendészet bölcsője

Kezdjük azzal, hogy a rendészet szó nem vagy nem egyértelműen fordítható németre, ugyanis a Polizei szó egyszerre jelent rendőrséget és rendészetet, sőt esetenként veszélyelhárítást is. A témánk szempontjából jelentőséggel bír még az „Ordnungsrecht”, ami leginkább rendészeti jogként fordítható magyarra, de nem egységes jelentéstartalma és konzekvens használata Németország különböző területein.

A német rendészet megértésének kulcsa a föderalizmus, melynek árnyalt bemutatását tartalmazza a rendőrség és föderalizmus című szakkönyv.¹⁰⁸ A 16 tartomány – Bundesland – széles körű autonómiával bír, melynek részét képezi a helyi rendészeti struktúrájának meghatározása is. „Az ország külső biztonsága szövetségi ügy, a belső biztonság azonban a tartományok felelőssége.”¹⁰⁹

A föderalizmus négy alappillére Jörg Ziegler szerint: a tagállami szuverenitás; a tagállamok közötti egyenlőség; a szolidaritás; valamint a szövetségi egység. Az említett szerző három olyan hatást emel ki, amelyek döntő befolyással voltak a német rendőri struktúra kialakulására. Ezek közül az elsőként említhető, hogy a szövetségi hatalmak a föderalizmus elvét a rendőrségnél is következetesen érvényesíteni kívánták. Ennek eredményeként egy 1949. évi jogforrás szerint a szövetségi rendőrség nem rendelkezik utasításadási joggal az állami vagy megyei rendőrség felé. A következő, hogy a rendőri jogosítványokat decentralizálni kell, a harmadik pedig a szubszidiaritás következetes alkalmazása.¹¹⁰

Az 1949-évi alaptörvény a rendészet és a rendőrség ügyeit tartományi hatáskörbe utalta. Az NDK-ban pedig érthető módon egységes, erősen centralizált és militarizált rendőrség jött létre.¹¹¹

¹⁰⁸GADE, KIELER: *Polizei und Föderalismus. Aufgaben der Bundes- und Landespolizeien im verfassungsrechtlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Kohlhammer, Stuttgart, 2008.

¹⁰⁹SALGÓ LÁSZLÓ – TÓTH LÁSZLÓ: *Rendészet a jogállamban. Magyar rendészet*, 2004/1, 17.

¹¹⁰JÖRG ZIEGLER: A német rendőrség és a föderalizmus. In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1995/1, 155–162.

¹¹¹SZIKINGER(1994) i. m. 49.

A történeti részben utaltunk rá, hogy a döntéshozatalra jogosult rendőrhatalóságok és a végrehajtó közegek között különbséget kell tenni. Ez az elkülönítés a mai napig megfigyelhető, bár nehéz a gyakorlatban olyan szervezet mutatni, amelynek tiszta lenne a „profilja”. A funkciók szervezeti telepítése alapján két alapvető rendészeti struktúra különíthető el. A tartományok egy részében élesen elválik egymástól a rendészeti és rendőrségi igazgatás, míg más tartományok egységesen kezelik azokat.¹¹²

Az ún. tartományi rendőrségek (Landespolizei) a tartomány területén teljes körű felhatalmazással bírnak a közrend, közbiztonság fenntartása tekintetében. Létrehozásuk tényleges decentralizáció eredménye.

A Bundespolizei, azaz a szövetségi rendőrség nem tévesztendő össze a többi rendőri szervvel, gyakorlatilag a korábbi határőrséget jelenti (Bundesgrenzschutz).

A Bundespolizei a belügyminisztérium (Bundesministerium des Innern) alárendeltségében működik. Németország biztonsági rendszerében kiterjedt és sokoldalú feladatokat lát el, amelyek elsősorban a Rendőrségi törvényben (im Gesetz über die Bundespolizei), valamint számos más jogszabályban vannak rögzítve. A Bundespolizei szoros együttműködésben végzi szerteágazó feladatait a közbiztonságért felelős többi szövetségi és tartományi, valamint a külföldi társszervekkel. A testület állománya 40 000 fő, amelyből 30 000 fő kiképzett rendőr.

Tegyünk egy rövid amerikai kitérőt és nézzük meg a híressé vált New York-i csoda-fegyver az ún. „zero tolerancia”¹¹³ németországi átültetésének kísérletét. Említettem az amerikai rendészet áttekintésekor, hogy a „zero tolerancia” elvének gyakorlati alkalmazása más körülmények között, meglehetősen problémás, különösen az európai országok vonatkozásában. Gondoljunk csak a korábban részletesen kifejtett rendészeti rendszerek teljesen eltérő gyökereire, felépítésére és működésére. Ezért Németországban úgy tartották, hogy a modellt nem lehet átvenni, de az egyes elemeit érdemes ta-

¹¹²SZIKINGER (1994)uo.

¹¹³ A zero tolerancia egyik alapművének tekinthető: WILLIAM J. BRATTON – WILLIAM GRIFFITS – RAY MALLON – JOHN ORR – CHARLES POLLARD: *Zero Tolerance, Policing a Free Society*(NORMAN DENIS szerk.)2. kiadás. London, 1998.

nulmányozni. Az alábbi elveket ajánlották a német rendőrség, rendészet számára megfontolásra.¹¹⁴

- a rendőrségi feladatokat decentralizálni kell;
- hatni kell és nem visszahatni/reagálni;
- elsősorban a sajtóra, nyilvánosságra kell nyomást gyakorolni;
- a helyi adottságokra figyelve kell fejleszteni a koncepciót;
- kerülni kell az általános „séma” megoldásokat, módszereket.

Nürnberg városában azonnal megfogadták az iránymutatást és elkezdték alkalmazni az amerikai modell elemeit, amelyek mentén kidolgozták a „Biztonsági csomag Nürnberg városáért” címet viselő stratégiát. A középpontban az a „New York-i” vezérelv volt, hogy a hatóságnak kötelessége fellépni a pitiáner bűnelkövetéssel szemben is. „Ha ugyanis eltűnjük a bolti lopásokat, graffitit és a bliccelést, akkor eltűnik a határ a legális és illegális bűncselekmények közül. Gulianitól győzni tanulni ma azt jelenti, hogy takarítani tanulni.” –vallották Nürnberg elöljárói. Az eredmény itt sem maradt el: Nürnberg Németország legbiztonságosabb nagyvárosa lett.

¹¹⁴WOLFGANG GEIERHOS: A zero tolerancia. A New York-i példa és a németországi tapasztalatok, Tudományos Konferencia 2003. Nov. 11-12. In Molnár Katalin (szerk.): *A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága*. Budapest: RTF, 2004, 43.

2.5. A CSENDŐRSÉGEK NAPJAINKBAN

A korábbiakban ismertetettek szerint több nyugat-európai országban dichotom rendészeti rendszer érvényesül, azaz egyszerre működik rendőrség és csendőrség is, míg a trichotom szisztémában az előzők mellett megtaláljuk az önkormányzati rendőrséget is. Figyelembe véve, hogy mind a rendőrséggel, mind az önkormányzati, más néven közösségi rendőrségi formációkkal részletesen foglalkoztunk, ezért kézenfekvőnek mutatkozik, hogy most a csendőrséget is vizsgálatunk tárgyává tegyük.

A csendőrség intézménye Franciaországból indulva 20-nál több európai országba jutott el és került felállításra. Népszerűségének okai a következőkben foglalható össze:¹¹⁵

1. A testület tagjainak alapos kiválasztása
2. Szigorú „vasfegyelem”
3. Minőségi alapkiképzés és folyamatos továbbképzés
4. Központosított egységes vezetés, amelynek költséghatékonysági okai jellemzőek
5. Rendkívül szerteágazó őrök rendszere, amely elősegíti a lakossággal való közvetlen érintkezést
6. Politikától való függetlenség (feltéve, amikor ez megvalósulhat)
7. Nemzeti alapon való szerveződés, amely figyelemmel van a lakosság viszonyulásához és a kulturális értékekhez
8. A testület erős tekintélye

A hazai közvéleményben igen ellentmondásos kép él a csendőrségről. A hazánkban már több mint 60 éve nem létező testület feletti elhamarkodott véleményformálás előtt azonban elengedhetetlen az alapos tájékozódás. A Magyar Királyi Csendőrség történetével és működésével a történeti részben már foglalkoztam. Jelen fejezetben igyekszem a külföldi, elsősorban a francia csendőrség múltját, jelenét és jövőbeli alternatíváit körbejárni és vázolni.

Parádi József a csendőrség elsődleges és másodlagos vonásait az alábbiak szerint csoportosítja, amelyek segítségével közelebb kerülhetünk a testület lényegének és működésének megértéséhez.¹¹⁶

¹¹⁵REKTOR i. m. 5–54.

Elsődleges ismérvek: a véderő rendfenntartói tevékenység ellátása, a vidék rendvédelmi szervezete, valamint a polgári berendezkedés vívmányai ellen irányuló támadások elhárítása.

Másodlagos ismérvek: hierarchikus, centrális felépítés és vezetés, központi hatalomnak való alárendeltség, testületen belüli katonai jelleg dominanciája, katonai rendfokozatok, vidék orientált működés, de nem kizárólagos jelleggel, katonai rendészeti teendők ellátása, több minisztérium alá tartozás (jellemzően: védelmi és belügy), elsődleges cél nem a felderítés, hanem a bűnözés megelőzése, aminek legfőbb eszköze a sűrű járőrtevékenység és a lakosság bizalmának elnyerése.

A csendőrség létjogosultságát kár vitatni, hiszen jóval több érv hozható fel mellette, mint ellene. A legnyomósabb érv talán az, hogy az idestova 800 éves szervezet Európa nyugati felében a mai napig sikeresen, eredményesen működik, egyes államokban immár több száz éve. Külön érdekesség, hogy a rendszerváltó közép-kelet-európai országok közül többen is (Bulgária, Románia, Szerbia) rehabilitálták rendészetükbe e testületet.

2.5.1. A francia csendőrség¹¹⁷

A csendőrség eredeti formájában francia honban született meg, és a mai napig meghatározó szervezete a francia rendészetnek. Azt gondolom, hogy csendőrsegek kapcsán a legautentikusabb a francia mintát górcső alá venni.

„Leánykori neve”: 'marechaussée', ma: gendarmerie nationale, azaz nemzeti csendőrség. Egy olyan katonai elvek alapján szervezett rendőri erőről van szó, amely rendőri és katonai feladatokat egyszerre lát el. A csendőrséget a hadsereg negyedik fegyvernemeként tartják számon, ami azt jelenti, hogy szükség esetén a hadsereg részeként bevethető. A nemzeti jelzót a szervezet elnevezésében a köztársasági időszak legitimálta.¹¹⁸

¹¹⁶ PARÁDI (2005) i. m. 85–90.

¹¹⁷ Az adatok és az információk jó része a francia csendőrség hivatalos honlapjáról származik: www.gendarmerie.interieur.gouv.fr, letöltés dátuma: 2009. XI. 25.

¹¹⁸ DOMINIQUE LAPPRAND: Centralizáció és decentralizáció a francia rendőrségnél és csendőrségnél. In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1, 43.

A nemzeti rendőrség hasonlóan erősen centralizált szerv, de nem volt ez mindig így. A civil rendőrség (a párizsi kivételével) két évszázad alatt lett helyi szervezetből országossá. A fejlődés a következő stációk mentén zajlott: városi milícia, városi rendőrség, állami ellenőrzés alatt álló városi rendőrség, az állam helyi képviselője által irányított városi rendőrség, városi állami rendőrség.

A csendőrség legfontosabb feladatai a következők szerint foglalható össze. Első a sorban a „klasszikus rendőrködés” (general policing) a rend és a közbiztonság fenntartása, erre fordítják idejük és kapacitásuk felét. Ezt tartják a csendőri munka szívének, lelkének. Ez a prevención alapul, de szükségszerű tartalmi eleme a gyors és hatékony reagálás jogsértés esetén.

A közrend fenntartásában a helyi csendőri parancsnokságokon túl fontos szerep jut a mobil egységeknek (mobile gendarmerie), amelyek a 2002. augusztus 29-i rendészeti törvény szerint közreműködnek a jogszabályban meghatározott feladatok ellátásában. Kiemelt jelentőséggel bírnak a párizsi parancsnokságok potenciáljának erősítése. A közrendről való gondoskodás elsősorban a társadalom tagjainak védelmét és segítségét, valamint a bűncselekmények megelőzését és felderítését jelenti.

A terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harc kapcsán négy stratégiai elv került meghatározásra. Elrettentés, a modern ellenőrző rendszerek által a fegyverek, nukleáris anyagok kiszűrésére, megelőzés a hírszerző szolgálat révén, a polgárok és javaik védelme az országosan kiépült hálózat, valamint speciális egységek által, valamint a külföldi együttműködés és nemzetközi aktivitás.

A francia csendőrség tevékenységének másik súlyponti eleme a nyomozati szakterület, ez hozzávetőleg ~40%-át teszi ki a testület munkájának. A nyomozás teljes folyamatában aktívan részt vesznek a csendőrség és a speciális egységek.

Szintén szót kell ejteni a közlekedés biztonságáról. A csendőrség prioritási között található az utak rendjének biztosítása és szokatlanul nagy hangsúlyt fektetnek az alsóbb rendű utak védelmére, ugyanis a statisztikák szerint a legtöbb súlyos baleset itt következik be. Ennek érdekében a legkülönbözőbb ellenőrzési módszerekkel igyekeznek rábírni a közlekedőket a jogkövető magatartásra.

A helyi csendőrségek (Divisional Gendarmerie) 66 000 fős állománya tartja a kapcsolatot éjjel-nappal a lakossággal és tevékenyen részt vesz a csendőrség 3 fő küldetésének: közbiztonsági; igazságszolgáltatási, bűnügyi – nyomozati–, valamint katonai

feladatainak végrehajtásában. Ők azok, akik miatt a csendőrséget a vidék rendőrségének tartják világszerte.

Terjedelmi okokból e helyütt nincs módunk kimerítő jelleggel bemutatni a csendőrség részletes felépítését és valamennyi szervezeti egységét, speciális egységeit (mint a terrorelhárító, légi, tengeri, hegyi és más különleges egységek).

A csendőröknek munkájuk teljesítése nem pusztán kenyérkereset, hanem élethivatás, ezért legtöbben innen vonulnak nyugdíjba. A bajtársiasság igen jellemző a francia csendőrségre. Mindezekhez nélkülözhetetlen a kormány nagyvonalú támogatása (szolgálati lakások, sőt lakótelepek biztosítása uszodákkal, teniszpályákkal, játszóterekkel stb. felszerelve). Cserében a „zsandárok” éjjel nappal a lakosság rendelkezésére állnak és a társadalom számít is a segítségükre, tekintélyük megingathatatlan.

Amint az a fenti ismertetéséből is kitűnik, a csendőrség és a rendőrség feladatai meglehetősen hasonlítanak egymásra. Ez olyannyira igaz, hogy emiatt a szervezeti felépítés is meglehetősen közel áll egymáshoz. Előzőekből következően vonja le a következőt egy francia szakember, hogy a két szervezet könnyen egymás riválisaivá lehetnek.¹¹⁹

A csendőrségnél megfigyelhető tendencia, hogy kezd eltávolodni eredeti küldetésétől, kevésbé tart fenn szoros kapcsolatot a lakossággal. A hangsúlyok a bűnügyi – nyomozati munka irányába tolnak el. A vidéki csendőr már nem ismeri személyesen a körzetében lakókat, akiktől egykoron nélkülözhetetlen információkat szerzett munkájához. Ezt maguk a lakosok és a helyi közösségek is érzékelik. Tendenciaként említhető, hogy a csendőrök feladják vidéki munkájukat és kéri áthelyezését a városokba bűnügyi területre.

Úgy vélem, mindaddig nem léphetünk tovább, amíg nem térünk vissza néhány gondolat erejéig a magyar csendőrségre. Az ezredforduló utáni társadalmunkban ugyanis rendkívül ellentmondásos kép él a magyar csendőrségről. Ez elsősorban a rendelkezésre álló információk hiányos voltából és a véleményformálók nem kellő tájékozottságából fakad. Disszertációm egyik indítéka ennek a zavaros helyzetnek a tisztázása. Aki veszi a fáradságot, hogy átnézze a Magyar Csendőrség hat évtizedes történetét, az rádöbben arra, hogy a magyar csendőrség eredeti formájában egy rendkívül nemes elve-

¹¹⁹CLAUDE MARTERAY: Közbiztonsági és bűnügyi rendőrség: összhang vagy elkülönülő hatáskörök. In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1, 115.

ket valló, hatékony és eredményes közbiztonsági testület volt, amely élvezte a társadalom támogatását, bizalmát és megbecsültségét.

„A csendőrség, mint katonai elvek alapján szervezett őrtestület az uralkodó politikai viszonyok befolyásától korántsem mentes módon végezte belföldi rendészeti, rendfenntartói tevékenységét, a vidéki Magyarországon a közrend, közbiztonság fenntartása érdekében, rendkívül széles jogosítványokkal felruházottan.”¹²⁰

Az ellentmondások eredője, az utolsó néhány évtized, amikor a politika a csendőrvezető tiltakozása ellenére politikai célokra, a legnépszerűtlenebb feladatok (pl. zsidóüldözés) végrehajtására használta fel a kakastollasokat. A jócskán megfogyatkozott csendőri állománynak nem volt választási lehetősége. Ehhez hozzájárult még, tovább rontva a helyzetet a szocializmus több mint négy évtizedes erőteljes ellenpropagandája a csendőrség kapcsán. A negyvenes években kezdetét vette a minden jogi és etikai megalapozottságot nélkülöző gyalázatos és kegyetlen csendőrüldözés.

A fentiek miatt külföldön csendőrközösségek alakultak a külföldre emigráltak köréből. A egyik legaktívabb ilyen közösség az Egyesült Államokban jött létre. A Magyar Királyi Csendőr Bajtársi Közösség honlapot üzemeltet, találkozókot tart, konferenciákat szervez, és közreműködik kiadványok kiadásában. A következő néhány soros idézet a rendszeresen jelentkező egyik havi hírlevelük részlete.

“Nehéz a 45 év kommunista propagandája ellen küzdeni, mert az emberek még a mai napig is félve beszélnek a csendőrségről. A falumban soha nem hagyom ki ezt a témát. Óvatos körületekintések közepette szép lassan megnyílnak az emberek, és elmondják, mit gondolnak azokról az időkről. Név szerint említik az általuk bizonyos félelemmel fogadott csendőrt. Azt is elmondják, hogy bizony elcsattant egy-két pofon is a helyes út megmutatása közben, de helyénvalónak találták. Visszasírják azt az időt, amikor az utcára nyíló ajtót nem kellett bezárni, és gyerek, öreg félelem nélkül közlekedhetett éjjel nappal. Azt is mondják, hogy a csendőr, amikor a faluvégén feltűnt és elindult a falu utcáján, mindenki megsüvegelte, és akinek vaj volt a fején az átment a túloldalra”. A levélírók gyakran említik, hogy a magyarországi jelenlegi siralmas biztonsági helyzet mennyire megjavulna, ha újra a kakastollasok őriznék a vidék rendjét.”¹²¹

¹²⁰BALASSA BENCE: Rendőrség és társadalom. Egy elhibázott viszony rövid története. *Rendvédelmi Füzetek*, 2009/2, 78.

¹²¹A Magyar Királyi Csendőr Bajtársi Közösség honlapja: www.csendor.com, részlet a 2008. október havi körlevélből.

3. A BIZONYTALAN ALAPRA ÉPÜLŐ HÁZ, AVAGY A RENDÉSZET FOGALMAINAK TISZTÁZÁSA

Szamel Lajos 1990-ben a rendészettel foglalkozó művében a következő kritikai megjegyzéssel él. „A hatályos magyar jogban teljes fogalmi zűrzavar észlelhető, és pedig szerintünk abból az okból, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia idejében keletkezett német fogalomrendszer átöröklődött a Horthy- korszakon keresztül a mába, és vegyült részben a német jogrendszer hatásától lényegileg mentes szovjet jogrendszerből átvett fogalmakkal, valamint a hazai jogalkotásba elméleti megalapozás nélkül beépített fogalmakkal.”¹²² Szamel professzor a művének írásakor nem is sejthette, hogy a zűrzavar, kuszaság tovább fokozódik majd. Mindez bekövetkezett és 20 évvel a rendszerváltás után azt kell mondanunk, teljes a káosz.

Korinek Lászlónak egyik tanulmányában olvashatjuk, hogy „... a rendészet működési zavarai már a mindennapokban is megmutatkoztak. (...) a rendészeti alapstruktúrák megújulásra várnak, ezért tudományos igényű elemzésük tovább nem halogatható feladat.”¹²³

Ez a fejezet arra hivatott, hogy „tisztá vizet öntsön a pohárba” és lényegre törően ismertesse azokat az okokat, tényezőket, körülményeket, amik hozzájárultak a mai helyzet kialakulásához.

3.1. RENDÉSZET

A „Polzeistaat” kifejezés rendészeti igazgatási államot jelent. A rendészet a rendőrállam központi alkotóeleme és gondolati problémája. A Polizei elsősorban rendészet és csak másodsorban jelenti a szervezeti értelemben vett rendőrséget.¹²⁴ A rendészet mindig az emberek viselkedését igyekezett befolyásolni, ezért a katonai kényszer mindvégig „testidegen” maradt a rendészet lényegétől.

¹²² SZAMEL LAJOS: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990, 27.

¹²³ KORINEK (2008/1) i.m. 71.

¹²⁴ SZIKINGER (1998) i. m. 83.

A rendészet ezért hagyományosan a közrendet és közbiztonságot fenyegető veszélyek közigazgatási eszközökkel történő elhárítása.¹²⁵

A történeti részben már említésre került, hogy a Németországban a XVIII. századig a rendészetet azonosították a közigazgatás egészével. Ezen a logikai szálon juthatunk el odáig, hogy a modern közigazgatás első formája a rendészet civilizálásával jött létre. Később a németek is arra törekedtek, hogy a rendészet leválasztásra kerüljön, tárgyát igyekeztek pontosan meghatározni, hogy a rendőrség végre kizárólag a rend, a biztonság és a köznyugalom fenntartásával foglalkozhasson. A fordulópont az 1794-ben születő porosz Allgemeines Landrecht, melynek 17. cím, II. rész, 10 szakasza szerint: „a rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közönséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye.”¹²⁶ A definíció világosan a veszélyelhárításban jelöli meg a rendészeti működés lényegét. Ennek megértése és elfogadása azonban hosszú folyamat volt, ugyanis a polgárok sokáig ügyes-bajos dolgaik intézése kapcsán a rendőrséghez fordultak. Erről tanúskodik a Porosz Közigazgatási Felsőbíróóság „Kreuzberg” ítélete, mely elutasította a rendészeti intézmények veszélyelhárításon kívüli alkalmazását.¹²⁷ Tóth József súlyos tévedésnek nevezi a rendőrállam elképzelését, amely szerint a rendészet némi kivétellel átfogja az államigazgatás egészét, sőt egy olyan kijelentéssel egészíti ki, aminek máig ható jelentősége van: „Éppen olyan tévedés lenne a jogállamban azt hirdetni, hogy a rendészet nem közigazgatás.”¹²⁸

A német terminológiában a rendészeti generálklauzula kifejezte a rendészet fogalmát, megjelölte a rendészeti feladatokat és egyben általános felhatalmazást adott az állami veszélyelhárítás számára.¹²⁹

Kmety Károlya századfordulón Hegelre utalással kijelentette, hogy képtelenség valamennyi lehetséges veszélyt törvényben meghatározni és a rendőri intézkedés eseteit kimeríteni. Ezért javaslata szerint „a kormánynak, mint legfőbb rendőrhatalóságnak, az

¹²⁵SZIKINGER uo.

¹²⁶SZIKINGER ISTVÁN: A rendvédelem jogi alapkérdései, In TIMORÁNSZKY PÉTER(szerk): *Új rendészeti tanulmányok*. 1997/1, 41.

¹²⁷GÖTZ i. m. 18.

¹²⁸TÓTH (1939) i. m. 36–37.

¹²⁹SZIKINGER (1997/1) i.m. 45.

önkormányzatnak, mint a rendőrség helyi hatóságának a biztonság fenntartása érdekében meg kell adni a hatalmat...¹³⁰

A századelő hazai jogtudósai (Concha Győző, Tomcsányi Móric, Tóth József, Magyary Zoltán) különböző módon és formában ugyan, de elfogadja a szabad belátás elvét. A teória egyetlen itthoni monográfusa Szontagh Vilmos volt.¹³¹

Magyary Zoltán a magyar közjog atyja az alábbiakat mondja a közigazgatásról és a rendészetről; „a közigazgatás az állam szervezete a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására.” Az állam a társadalmi együttélés érdekében megkövetel bizonyos magatartást az egyénektől, ami a szervezet fennállását és működését lehetővé teszi. Továbbmenve, ezt az állampolgárok jogi kötelezettségévé is teszi. „Az államnak azt a működését, amellyel az embereknek ezt a kötelezettségét érvényesíti, rendészetnek nevezzük. Az államnak ezt a működését is a közigazgatás fejti ki, az embereknek ezeket a kötelelességeit ezért közigazgatási kötelelességeknek, megszegésüket pedig közigazgatás-ellenességnek is hívjuk.”¹³²

A rendészet „...a közigazgatás egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz” ...melynek azonban „...célja határozottan körül van írva: az általános nyugalom, biztonság és rend biztosítása. A rendészet azonban nem pozitív, hanem védő, elhárító tevékenység. Ebben is különbözik a szakirányú közigazgatástól, amelynek pozitív feladatai vannak”.

Magyary Zoltán elfogadja, sőt a dolgok természetéből eredő sajátosságnak tekinti a rendészet nagy cselekvési szabadságát. „A rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni és azok mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozni.” Magyary professzor a rendészeti feladatokat az alábbiak szerint csoportosította:

¹³⁰ KMETY i. m. 325.

¹³¹ SZONTAGH VILMOS: A közigazgatás szabad belátása (diszkrecionális közigazgatás) Magyar Jövő Rt., Miskolc, 1928, 229. In *Új rendészeti tanulmányok*, 1997/1, 43.

¹³² MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 563–582.

1. Közrend fenntartása, 2. Közbiztonság fenntartása, 3. Politikai vagy államrendészet, 4. Közigazgatási rendészet, 5. Igazságügyi rendészet, 6. Rendőri büntetőbíráskodás¹³³

Varga Zs. András napjainkban a következőképpen foglalja össze a közigazgatás fogalmát:

„A közigazgatás a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, melynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja (igazgatás), mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés-előkészítés, döntés és végrehajtás során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés által.”¹³⁴

A közigazgatási működést egy szervekből álló rendszer, illetve annak elemei fejtik ki. A közigazgatási szervezetrendszer szűkebb értelemben a közigazgatás szerveit fogja át, míg tágabb értelemben minden olyan szervet és jogalanyt, aki részt vesz közigazgatási feladatok megvalósításában, hatásköröket gyakorol vagy a közigazgatás szervéhez kapcsolódik.

Berényi Sándor szerint „a rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában.”¹³⁵

Szamel Lajos munkássága során behatóan vizsgálta a rendészet fogalmát és az alábbi megállapításra jutott. „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”¹³⁶ Fontos hozzáfűzés, hogy a közrend jogi rend, amely azonban nem azonos a teljes jogrenddel, ugyanis nem minden jogellenes magatartás sérti a közrendet is egyben. Rendészeti beavatkozást kizárólag jogilag szabályozott magatartás válthat ki.

Napjainkban Balla Zoltán az alábbi alkotó elemeket határozza meg és fűzi hozzá a rendészet fogalmához. „A rendészet fogalmának meghatározása többek között azért nehéz feladat, mert ez a tevékenység a közigazgatás több ágazatában eltérő súllyal funkció-

¹³³MAGYARY (1942) uo.

¹³⁴PATYI-VARGA i. m. 36.

¹³⁵BERÉNYI SÁNDOR: *Magyar államigazgatási jog*. Különös rész. Budapest, ELTE ÁJTK, 1993.

¹³⁶SZAMEL (1990) i. m. 30.

nál, esetenként más és más céllal és szervezetrendszerrel.” Fogalmi elemek: „A rendészet: - a közigazgatásban realizálódó állami feladat; - feladatait, hatáskörét jogszabályok rögzítik; - a közhatalom birtokában akár kényszerrel is alkalmazhat; - működése centrumában a rend vigyázása áll; - legtipikusabb szerve a rendőrség.” Végül a szerző a következő definíciót adja. „A rendészet olyan állami, közigazgatási tevékenység, amely a közbiztonság megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul”.¹³⁷

Egyesek szerint a rendészet legfeszítőbb ellentéte az, hogy miként realizálható az eredményesség és a törvényesség egyidejűleg. Az eredményes fellépés széles felhatalmazást igényel, a törvényesség azonban korlátok közé kell szorítsa a hatósági kényszer alkalmazását.”¹³⁸ Az ellentmondás feloldásának legkézenfekvőbb magyarázata az, hogy a rendészetet olyan közigazgatási tevékenységként fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit adja, de tényleges működését nem határozza meg.

A másik, gyakran felmerülő paradoxon, hogy az emberi jogok védelmét meghatározott esetekben kizárólag az emberi jogok korlátozásával biztosíthatja. Ezen témakör részletes kifejtése azonban egy későbbi fejezetben kerül sorra.

Összességében megállapítható, hogy a hazai szakirodalom a rendészetet –különösen a szocializmust megelőző időszakban– a közigazgatás részének tartotta. Korábban a szabad belátás elve, később pedig a rendészeti működés jogi keretek közé szorítása kapott nagyobb hangsúlyt.

¹³⁷BALLA ZOLTÁN: A RENDÉSZET FOGALMÁNAK TISZTÁZÁSÁHOZ, IN. *MAGYAR KÖZIGAZGATÁS*, 2000. JANUÁR, L ÉVFOLYAM 1. SZÁM, 18-22.

¹³⁸FINSZTER (2008a) i. m. 123.

3.2. RENDÉSZET KONTRA RENDVÉDELEM

A rendészet, rendvédelem fogalmak még napjainkban is gyakran keverednek a jogirodalomban, zűrzavart okozva ezzel. Fontosnak érzem, hogy tisztázzuk a rendészet – rendvédelem fogalompár jelentéstartalmát, valamint a téma kapcsán kialakult vitát és annak előzményeit.

A tárgyban készült tanulmányokban, cikkekben, hol az egyik, hol a másik kifejezést olvashatjuk, helyenként pedig szinonimaként használják a két fogalmat. Az alábbiakból kiderül, hogy egészen mást jelent rendészet és rendvédelem, nem beszélve a fogalmak létrejöttének különböző eredetéről, indítékairól.

A rendszerváltás után éles vita bontakozott ki, „két szekértáborra” oszlott a szakma: rendészet és a rendvédelem pártiakra. Az alábbiakban igyekszem az érveket és az ellenérveket sorra venni és alaposan körüljárni a kérdéskört.

3.2.1. A rendvédelem érvei

„A rendvédelem megnevezés az 1980-as évek végén a hadtudomány, a történettudomány, illetve a jogtörténet néhány művelője körében került szóba (...) Az 1990-ben alapított Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság a nevébe is felvette.”¹³⁹

Parádi József a rendvédelem terminológia kitalálója a következőképpen magyarázza fogalom létrejöttét. „A korábbi fogalomrendszer nem volt alkalmas arra, hogy téren és időn átívelő módon összefogja a rendfenntartás történetét, mert napjaink helyzetének fogalmi tükröződését alkotta. Következésképpen alkalmatlan volt más korok, alapvetően eltérő rendvédelmi helyzetének a kifejezésére. Ezért hoztuk létre a rendvédelem, rendvédelem-történet fogalmát.”¹⁴⁰

A rendvédelem iskola hívei a rendvédelmi szerv kifejezéssel az adott szerv militarista, katonai jellemzőit (hivatásos szolgálati viszony, egyenruha és fegyverviselési jog, szigorú hierarchia stb.) kívánják hangsúlyozni.

¹³⁹PAPP i. m. 158.

¹⁴⁰PARÁDI JÓZSEF: Rendvédelem kontra rendészet. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. I. kötet. Pécs, 2002, 7.

Ezen elmélet legnevesebb képviselői: Parádi József, Zachar József, Opál Sándor.

A rendvédelem fiatal diszciplína, jegyzi meg Parádi József a rendvédelem-fogalom megalkotója, majd hozzáteszi, hogy a XIX. században még a bűnesetek történetének feltárása állt a figyelem középpontjában. A nyugati kutatók csak a II. világháború után kezdtek el sokkal komplexebb formában foglalkozni a rendvédelemmel és a megfigyelés tárgyának hangsúlya a történeti feltárásról a bűnüldöző rendvédelmi szervek kialakulására, felépítésére, szervezetére és működésére helyeződött át.¹⁴¹ A kizárólag történeti aspektusú rendvédelmet felváltotta tehát egy sokoldalú vizsgálódás. Az egyik táborba tehát ők, azaz a militarista szemlélet hívei tartoztak, akik jobbára történészek voltak, hadtörténeti módszerekkel dolgoztak.

Parádi József rendvédelem definíciója a következő: „...az állam fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, amely vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül is a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, közigazgatási jog részének tekinthető. A rendvédelmi jog tárgyalásának magvát az úgynevezett rendvédelmi testületek jelentik.”¹⁴²

Zachar József a következőképpen ír a rendvédelmi szervekről. „Azok a katonailag szervezett, de nem a haderő kötelékébe tartozó fegyveres csapattestek, amelyek megbízatása a közbiztonság, a közrend és köznyugalom fenntartása, és amelyek feladatköre állambiztonsági, politikai, bűnügyi, igazgatásrendészeti területre terjed ki. (...) A rendvédelmi testületek az adott állami berendezkedés működőképességét garantálni hivatott belső erőszakszervezet végrehajtó szervei és természetesen a politikai hatalmat gyakorló kormányzat irányzatának megfelelően kerülnek megszervezésre, továbbá mindenkor annak irányítása alatt állnak.”¹⁴³

Ezen utolsó két félmondatban kritikai élel jegyzi meg Papp Judit, hogy az említett szervezési elv és módszer megegyezik az egypártrendszerű pártállami politikai rendszer által már megvalósítottakkal.¹⁴⁴

¹⁴¹ PARÁDI JÓZSEF: Előszó. In SZÉKELY ZOLTÁN – BUGNITS RICHÁRD: *Rendvédelem –történeti Füzetek Repertórium*(1990–2000). Budapest, 2006, 5.

¹⁴² PARÁDI (1996) i. m. 7–12.

¹⁴³ ZACHAR JÓZSEF: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában. In *Rendvédelem-történeti Füzetek*, Budapest, 1992.

¹⁴⁴ PAPP i. m. 165.

„Rendvédelemnek tekintem mindazokat a tevékenységi formákat, amelyek az ország törvényekkel szabályozott alkotmányos belső rendjének fenntartására és folyamatos biztosítására irányulnak. A közrend és közbiztonság fenntartásának kérdése nem szűkíthető le sem a rendőrség, sem más rendészeti feladatokat ellátó szervezet munkájára.”¹⁴⁵ - vallja Opál Sándor a rendvédelmet taglaló tanulmányában.

Kovács István szerint a rendvédelem „... az állam fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül is a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, a közigazgatási jog részének tekinthető. (...) A rendvédelem sokféle rendfenntartó tevékenység összessége.”¹⁴⁶

A rendvédelem fogalmának használatát élesen kritizáló Papp Judit egy tanulmányában kifejti, hogy a rendvédelem-történeti konferenciákon „a rendvédelem megnevezés visszamenőleges hatályúvá vált, azaz a legrégebbi időktől elkezdték alkalmazni. (...) Amikor az előadók rendvédelemről beszéltek akkor fegyveres testületekről, amikor pedig ezen szervezetek tevékenységét érintették, akkor a rendészeti igazgatás (hagyományos) elnevezést használták.”¹⁴⁷

Ligeti Miklós szintén kritikai szemlélettel van a rendvédelem terminológia iránt. „A rendvédelmi megközelítést azért utasítom el, mert a civil igazgatási tevékenységek közül számosat katonai logika alapján működtet, és továbbra is fenntartja azt a jogállamban képtelen állapotot, miszerint az állami működés egyes területei nem a jog, hanem a parancs uralma alatt állnak.”¹⁴⁸

3.2.2. A rendészetpárti érvek

Finszter Géza a magyar rendészet talán legkiválóbb hazai ismerője az alábbiak szerint fogalmazza meg a rendészeti igazgatás definícióját. „A közigazgatás egyik ágazata, amelynek társadalmi rendeltetése az, hogy a jogsértőnek minősített emberi magatartá-

¹⁴⁵OPÁL SÁNDOR: Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonság-politika. In *Rendészeti szemle*, 1991/11.

¹⁴⁶KOVÁCS ISTVÁN definíciója. In SPALLER ENDRE: *A rendészettudomány bevezetője. Magyar Rendészet*, 2004/1, 36.

¹⁴⁷PAPP UO.

¹⁴⁸LIGETI MIKLÓS: Gondolatok a rendszerváltozás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti szemle*, 2008/7–8. 134.

soktól a hatósági kényszer eszközeivel – legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – védelmezze a társadalmat.”¹⁴⁹

A „közigazgatási jogi iskola” hívei azt mondják, hogy a rendészet közigazgatási jogi tevékenység, s mint ilyen a közigazgatás szerves része. A rendészet a közigazgatás részeként megvalósuló „rendőrigazgatás”, míg a rendvédelem a honvédelemmel mutat közös vonásokat. A rendészetpártiak visszanyúltak a közigazgatási jog tudományának háború előtti eredményeihez, értékes hagyományaihoz. Legismertebb képviselői napjainkból: Finszter Géza, Berényi Sándor, Madarász Tibor, Szamel Lajos, Katona Géza. Az általuk leggyakrabban idézett jogtudósok pedig a következők: Somló Bódog, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Magyary Zoltán, Bibó István.

Papp Judit szintén ebbe a körbe tartozik, szerinte a rendészet a civil közigazgatás részeként valósul meg, sőt azt a jogállam axiómájának tartja. Mindazonáltal élesen bírálja a rendvédelem-fogalom koncepció nélküli használatát, amelynek jogalkotásban történő manifesztálódásáról árnyalt képet fest.¹⁵⁰

A rendészeti szerv az államnak arra rendelt hatósága, amelynek kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak a megvédelmezése a jogellenes magatartásoktól.¹⁵¹

A rendészet hívei azt állítják, hogy egy szervezetnek olyan elvek szerint kell működnie, amely leginkább megfelel funkcióinak. A katonai szervezeti megoldások a katonai feladatok kapcsán nélkülözhetetlenek, de nem vezetnek eredményre rendészeti funkciók teljesítésekor, sőt egyenesen akadályozzák azt és alkotmányos aggályokat vetnek fel – állítja Finszter Géza és a nyomozótól, a parancs iránti feltétlen engedelmesség problémakörére világít rá.¹⁵²

A rendészetpártiakat gyakran éri az a vád, hogy rendészet jogi kötődéseinek hangsúlyozásával az angolszász modellnek hódolnak. „A modern rendészet, mint a közigazgatás első formája, éppen francia és német mintákra vezeti vissza eredetét” –utasítja vissza a vádat Finszter Géza.

¹⁴⁹ FINSZTER GÉZA: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. BUDAPEST, RTF (2008 a), 167.

¹⁵⁰ PAPP i. m. 155–178.

¹⁵¹ FINSZTER (2008a) i. m. 123.

¹⁵² FINSZTER (2008a) i. m. 39–49.

Konklúzió levonása helyett álljon itt néhány releváns vélemény a vita kapcsán.

Papp Judit szerint „a rendvédelem fogalom kiválón alkalmazható az elmúlt évszázadok, évezredek védekezési, védelmi tevékenységének leírására, kategorizálására. Napjaink viszonyaira vonatkoztatva azonban a jogi szabályozásban nem a rendvédelem, hanem a rendészet a helyes kategória.” Ugyanakkor elismeri a rendvédelem kategória megalkotására tett kísérlet hasznait, tanulságait és inspiráló jellegét, majd így folytatja: „a jogszabályalkotás tárgykörébe tartozó alapkérdések kimunkálása nélkül nem lehet a jogállami működés minimális követelményei szerinti egyértelmű, egymásnak nem elmentmondó, kellően állandó szabályokat alkotni.”¹⁵³

„A rendészet rehabilitációját követelő kutatók nem számoltak a realitásokkal, írásaik ezért nem többek meg nem valósult kívánságok listájánál. Azt szerettük volna elérni, hogy a rendőrség visszatérjen a civil közigazgatásba (...) kerüljön a jog uralma alá. Nem sikerült. (...) Szorgalmaztuk továbbá, hogy a kormányzat ossza meg a közbiztonságért vállalt felelősséget az önkormányzatokkal és így a közbiztonság helyi feladatai kerüljenek a helyi autonómiákhoz. Ez is hiú ábránd maradt. Vereségünk szinte teljesen mondható.”¹⁵⁴ – ismeri el Finszter Géza a rendészetpártiak nevében.

Parádi József véleménye a vita kimeneteléről. „A rendvédelem kifejezés 1990 óta átment a köztudatba. Az elnevezést illetően a vitát ezért feleslegesnek tartjuk. A kifejezést ugyanis másfél évtizede használja a média is. A rendszerváltás óta keletkezett több, mint háromszáz jogszabályban szerepel a rendvédelem elnevezés.”¹⁵⁵

3.3. RENDÉSZET – RENDVÉDELEM A JOGALKOTÁSBAN

Ezek után ejtsünk szót a rendészetet – rendvédelmet érintő jogi szabályozás mögöttes koncepciójáról a rendszerváltástól kezdődően, ez ugyanis érdekes és hasznos összefüggésekre irányíthatja a figyelmünket.

„Az 1990-es választásokat követően megalakult kormány a rendőrség egységének fenntartása mellett határozottan meghirdette a közbiztonság-védelmi apparátus lehető

¹⁵³PAPP UO.

¹⁵⁴FINSZTER (2003) i. m. 62–63.

¹⁵⁵PARÁDI (2002) i. m. 7.

legteljesebb demilitarizálását”- írja Szikinger István a rendőrséggel foglalkozó művében¹⁵⁶. Horváth Balázs az Antall-kormány belügyminisztere így vélekedik a rendszer-váltás előtti rendőrségről: „... a gondolkodást megnyomorító, önálló kezdeményezésre képtelen, felelősséget vállalni nem tudó egyének gyülekezete a szocialista hatalom rendőrsége. Az ilyen működést segítette a mindent jótékony homályban tartó titkosság, a katonai rend és a feltétlen engedelmesség elve. A szigorúan hierarchizált felépítésen nyugvó rendszert habozás nélkül általánossá tették olyan területeken is, ahol a munka természete ellentmondott a katonai rendtartásnak.”¹⁵⁷

Szamel Lajos 1990-ben megfogalmazott álláspontja szerint a rendőrségnek fegyveres testületnek kell lennie, azonban ez a felfegyverzettség nem azonos a militarizáltsággal, vagyis a katonai hierarchiával, katonai fegyelemmel és teljes centralizáltsággal. Egy fegyveres és egyenruházott szervnek nem kell feltétlenül katonailag is szervezettnek lenni. Sőt Szamel professzor azt a helyes következtetést is levonja, miszerint a diszfunkciók, illetve azok veszélyének kiküszöbölése érdekében szükséges volna a rendőrség civilizálása, státusát az államigazgatási szervekéhez kell igazítani.¹⁵⁸

Ezek alapján egyértelműnek tűnt a változtatás igénye a rendőrség demilitarizálására, valamint a honvédség és a rendőrség elválasztására. Ehhez képest az 1994-es Rendőrségi törvény¹⁵⁹ nem hozott érdemi változásokat, gyakorlatilag a „rég rendszer” élt tovább, holott a törvény indokolásában a jogalkotó maga is kinyilvánítja, hogy folytatódnia kell a rendőri szervezet demilitarizálási folyamatának. A kérdés véglegesen az ún. Szolgálati törvény (Hszt.)¹⁶⁰ elfogadásakor dőlt el, ekkor vált világossá, hogy a demilitarizálási szándék megghiúsulásának az oka, a célként kitűzött katonai rendvédelem kiépítése.¹⁶¹ A szolgálati törvény elfogadása körüli huzavonáról az alábbiakban még részletesen szó lesz.

Joggal tűnhet úgy bárkinek, aki fellapozza az elmúlt közel 20 év rendészettel; rendvédelemmel kapcsolatos jogalkotási termését, hogy tényleges elméleti megalapozás nélküli, ötletszerű jogalkotás folyt ezen a területen. Tekintsük át, mire is célok ezzel.

¹⁵⁶SZIKINGER(1998) i. m. 107.

¹⁵⁷HORVÁTH BALÁZS: A jövő rendőrségéért. In *Belügyi Szemle*, 1990, 4.

¹⁵⁸SZAMEL (1990) i.m. 91–92.

¹⁵⁹A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv.

¹⁶⁰1996. évi XLIII. tv. a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szól.

¹⁶¹SZIKINGER (1998) uo.

Vajon tudatosult-e a jogalkotókban a rendszerváltás óta, hogy dönteni, választani kellene a két elmélet között, majd pedig konzekvensen azonos terminológiát használni. Az alábbiak támpontot jelenthetnek az előbbi kérdés megválaszolásához.

A rendvédelem „terminus technicus” a jogi szabályozásban 1993-ban bukkan fel először, méghozzá a honvédelmi törvényben.¹⁶² Ez a jogszabály elsőként sorolta fel a rendvédelmi szerveket úgy, mint rendőrség, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, büntetés- végrehajtás, vám-és pénzügyőrség, a polgári védelem, valamint a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóság. A jogalkotó kiemelte, hogy az említett testületek alapvető feladataikon túl közreműködnek egyes honvédelmi és ország mozgósítási feladatok ellátásában.¹⁶³ A jogszabály pontosan meghatározta, hogy melyek a rendvédelmi szervek előbbi felhatalmazáson alapuló legfontosabb feladatai. Az új 2004. évi honvédelmi törvény szintén ismeri és alkalmazza rendvédelmi szervek fogalmát.

Az 1994-ben megszülető Rendőrségi törvény¹⁶⁴ (Rtv.) is használja a rendvédelmi szerv terminológiát, „...hangsúlyozva, hogy az-e körbe vonható szervezetek a civil közigazgatástól elkülönülve működnek és személyzetük nagyobb része hivatásos szolgálati jogviszonyban teljesíti feladatait.”¹⁶⁵

Az Rtv. értelmező rendelkezései között az előbbiektől eltérő tartalmú felsorolást találunk a rendvédelmi szervekről. A különbség abban állt, hogy ez a jogszabály a Határőrséget is ebbe a körbe sorolja, szemben a honvédelemről szóló törvénnyel, ugyanakkor csak a polgári védelem állami szerveit tekintette rendvédelmi szerveknek, a nemzetbiztonsági szolgálatokat nem.

További jogalkotói következtetlenségre enged következtetni, hogy az 1995-ben megszülető vámtörvény¹⁶⁶ nem is használja a rendvédelem megnevezést, holott a Vám- és Pénzügyőrséget mind a honvédelmi, mind a rendőrségről szóló törvények e körbe sorolták. Az említett disszonanciát támasztja alá az itt idézett mondat: „...a vámszervezet szervei és más nemzetközi áruforgalom szabályozásának ellenőrzésében illetékes hatóságok, intézmények, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, fegyveres

¹⁶² 1993. évi CX. törvény a honvédelemről.

¹⁶³ 1993. évi CX. törvény a honvédelemről, 65- § (1) bek.

¹⁶⁴ 1994. évi XXXIV. tv. a rendőrségről.

¹⁶⁵ FINSZTER (2008a) i. m. 153.

¹⁶⁶ 1995. évi C. törvény a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról.

erők és rendvédelmi szervek kötelesek hivatalos eljárásuk során együttműködni.”¹⁶⁷ A törvény kimondja, hogy a vámigazgatásra háruló végrehajtási feladatokat Vám- és Pénzügyőrség végzi. A törvény pusztán annyit mond, hogy a Vám- és Pénzügyőrség a pénzügyi igazgatás részét képezi.

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény állami fegyveres rendvédelmi szervként határozza meg „Bv.” szervezetét. Azt, hogy mi minősül rendvédelmi szervnek, különös formában mondja meg, ugyanis egyszerűen utal az Rtv. értelmező rendelkezéseire.

Szintén 1995-ben született egy olyan jogszabály a nemzetbiztonsági szolgálatokról,¹⁶⁸ amely átfogóan szabályozta a polgári és a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok működését is. A jogszabály szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a Kormány irányítása alatt álló, országos hatáskörű, önállóan gazdálkodó költségvetési szervek. Ez a jogszabály a Határőrséget szintén nem sorolta a rendvédelmi szervek közé.

A Határőrség a Polgári védelemről szóló törvény¹⁶⁹ értelmező rendelkezési között sem kerül a rendvédelmi szervek közé besorolásra. Ez a jogszabály tisztázza, hogy a polgári védelemhivatásos és nem hivatásos elemekből álló, a honvédelem rendszerében megvalósuló szervezet, amelynek célja, hogy fegyveres összeütközés, katasztrófa vagy más veszélyhelyzet esetén a lakosság élet-és vagyónbiztonságának feltételeit megteremtse, valamint az ilyen helyzetekre az állampolgárokat felkészítse.

Emlékezzünk vissza egy pillanatra a rendszerváltás utáni első kormány demilitarizálási szándékára. Ezzel összhangban állt az a kormányzati elképzelés, miszerint: „...a szovjet mintára felépített katonai határőrizet megbomlott, és a határőrséget a belügyminiszter irányításával működő határrendészetté kell átszervezni, ami nem része többé a fegyveres erőknek.”¹⁷⁰ Váratlan fordulatként értékelhető, hogy az 1993-as alkotmánymódosítás megerősítette a határőrség kettős –rendészeti és katonai– jogállását. Ez nem csak az előzőek fényében meglepő, hanem maga az alkotmánymódosító törvény indokolása is megjegyezte, hogy az általános európai gyakorlat szerint a határőrizeti szervek rendészeti feladatokat ellátó, rendőri jellegű fegyveres egységek. Megfogalmazódott a követelmény, hogy a határőrséget rendészeti szervvé kell tovább-

¹⁶⁷ 1995. évi C. törvény 190. § (2) bek.

¹⁶⁸ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

¹⁶⁹ 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről.

¹⁷⁰ SZIKINGER (2008) i .m. 113.

fejleszteni, a rendészeti feladatokat pedig el kell választani a fegyveres erőktől és azok feladataitól. Szikinger István megjegyzi, hogy „...az 1993-as alkotmánymódosítás inkább praktikus kompromisszumként, nem pedig elvi megoldásként konzerválta a szovjet típusú szervezeti felállást.”¹⁷¹

Az 1997-es határőrizeti törvény fenntartotta az előbb ismertetett kényszermegoldást, ezért egyes szerzők kritikai felhanggal, szarkasztikusan csak a „remilitarizálási” folyamat termékének nevezik eme jogforrást. „A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre bízva, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.” Komoly aggályokat vetett fel, hogy az akkor hatályos Alkotmány 40/B. § (2) bekezdéséből levezetve a fegyveres erők rendészeti feladatokat nem, vagy csak meghatározott kivételes esetekben láthattak el. A megoldás a 40/A. § (1) bekezdése, amely megengedte a főszabálytól való eltérést. Ezzel együtt a disszonancia kitapintható. A rendőrség és honvédség eltérő rendeltetésével később még részletesen foglalkozunk.

A határőrség kettős jogállása csak a 2004. évi CIV. törvény rendelkezési alapján került megszüntetésre. A szóban forgó alkotmánymódosító törvény emelte be egyébként az alaptörvénybe a rendvédelmi szervek kifejezést.

A jogalkotási „jéghegy csúcsa” kétség kívül a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény, amelyet szolgálati törvényként szokás emlegetni. (rövidítve: Hszt.).¹⁷²

A törvény szerint fegyveres szervek a fegyveres erők (Honvédség, Határőrség) és a rendvédelmi szervek, utóbbi alá értve a rendőrséget, polgári védelmet, a vám- és pénzügyőrséget, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságot. Apró jogalkotói „kuriózum”, hogy az állami és önkormányzati tűzoltóság rövid idő leforgása alatt immár harmadik névvel jelent meg a jogforrásokban. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok pedig ugyan fegyveres szervek, de nem tartoznak a rendvédelmi szervek közé.

A már említett „remilitarizálási” folyamat eredményeként értékelhető, hogy a Hszt. a szolgálati viszonyt a katonai szolgálatellátás mintájára szabályozta. Az általános indo-

¹⁷¹SZIKINGER (2008) i. m. 114.

¹⁷² 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról.

kolásból világosan és egyértelműen kiderült, hogy a jogalkotási folyamat ezen eleme a honvédelmi viszonyok szabályozásához kapcsolódik.¹⁷³

A hozzáértőknek szemet szúr a törvény ama kiindulópontja, hogy „a hivatásos szolgálat –bármely fegyveres szervnél teljesítik is–, tartalmát tekintve lényegében azonos”. Nem kell különösen szakavatottnak lenni ahhoz, hogy érzékeljük a disszonanciát, mely alapján egy ernyő alá vonják, mondjuk a fegyver nélküli tűzoltó szolgálatellátását a katonáéval vagy akár a pénzügyőrével.

„Valójában máig sem lehet tudni, hogy mi volt az igazi indoka a rendőrség, a katonaság, a nemzetbiztonsági szervek, és még sok minden más, igen eltérő funkciójú apparátus egyetlen, militarista sémába gyömöszölésének.”¹⁷⁴

A törvényjavaslat parlamenti vitájában kormánypárti (!) és ellenzéki képviselők is megfogalmazták komoly kételyeiket és aggályaikat. Így felmerült többek között, hogy demokratikus jogállamokban a rendőr nem katona, és felvetették, hogy az ebben a törvényjavaslatban megfogalmazottak homlokegyenest szembe mennek a kormányzat eredeti elképzeléseivel, azaz a demilitarizálás szándékával. A Rendészeti Kutatóintézet állásfoglalást készített a készülő jogszabályról, most ebből idézek. „Azt lehet mondani, hogy a tervezet az egyes szervek funkcióihoz kapcsolódó, azt szolgáló szabályozás helyett a társadalomtól indokolatlanul elszakított, privilegizált, ugyanakkor kiszolgáltatott, egységes fegyveres tömb kialakítására törekszik. Ennek során szükségképpen alárendeli a szakmai szempontokat és az alapjogokat is a feltétlen engedelmesség követelményének. Mindez mélységesen idegen a demokratikus jogállamiság gondolatától.”

A törvényjavaslat vitájában a cáfolhatatlan ellenérvekre való rácsodálkozás után érthetetlen módon mégis –ahogy Szikinger István fogalmaz– az „átpasszírozás stratégiája” következett. Mécs Imre SZDSZ-es képviselőtől elhangzott mondat sok mindent elárul: „Most már elkéstünk ezzel Valóban civil irányba kellene mennünk, de most a szolgálatoknál várják ezt a törvényt.”¹⁷⁵

¹⁷³SZIKINGER (1998)i.m. 108.

¹⁷⁴SZIKINGER (1998) uo.

¹⁷⁵MÉCS IMRE: Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának országgyűlési vitájában. Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve, 1996. február 20. ülés.

3.4. A MAGYAR ALAPTÖRVÉNY A RENDÉSZETRŐL

Az Alkotmányunk rendészeti- rendvédelmi „canossája” szintén megér egy „külön misét”. Az alaptörvényünk VIII. fejezete – A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek- az egyik leggyakrabban módosított része alkotmányunknak, szám szerint tíz alkalommal került sor erre a rendszerváltás óta. Ebben jelentős szerepe van a Határőrség jogállását érintő folyamatos változásoknak (előbb fegyveres erő, majd kettős rendeltetésű szerv, végül a rendőrségi integráció velejárói).

Az Magyar Köztársaság 1989. októberi Alkotmánya még ismerte és használta a rendészet kifejezést, ugyanakkor a szabályozásból következően a fegyveres szervek (honvédség, rendőrség) működése hierarchikus rendben, centralizált felépítéssel, hivatásos; szolgálati jogviszonyban, katonai elvek szerint volt meghatározva.

Az Alkotmány 2004. évi módosítása (2004. évi CIV tv.) emelte be a rendvédelmi szervek fogalmát az alaptörvényünkbe /terminológiaváltás/, addig ugyanis „Fegyveres erők és a Rendőrség” szerepelt a VIII. fejezetében. Fegyveres erő alatt, a Magyar Honvédséget és a Határőrséget kellett érteni. Maga a fejezet címe is kisebb metamorfózison ment keresztül a mögöttünk álló két évtizedben. „Az eredeti alkotmányozási szándék szerint a fegyveres és a rendőrség szabályozását szolgáló rendelkezések ma már nyíltan töredékesek, hiszen a Magyar Honvédség mellett csak egyes rendvédelmi szerveket kíván szabályozni.”¹⁷⁶ Ez a töredékesség a szövegben érhető tetten igazán, hiszen a 40/A-C. §-ban lévő szabályok jó része a Honvédségre, némelyek a rendőrségre vonatkozik, a többi rendvédelmi szervekre vonatkozóan azonban semmit nem találunk.

Egy nyelvtani apróságra, érdekességre szeretném felhívni a figyelmet. A fejezet címének eredeti szövegében a rendőrség kis betűvel, míg az Rtv-ben nagy kezdőbetűvel szerepelt a „Rendőrség”. Az ellentét feloldásának sajátos módja, hogy az alaptörvény fejezetcímét akként módosították, hogy a rendőrség szó elhagyásával, az általános rendvédelmi szerv kifejezés került a címbe. A szövegben ugyanakkor egy „suttymban” elvégzett módosítással átírták nagybetűsre. „Ez a fejezetcím azonban az alkotmányos szabályozás egyik mélypontja (mondhatni, szégyene) [...]”¹⁷⁷

¹⁷⁶PATYI ANDRÁS: A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek (VIII. fej.) In. JAKAB ANDRÁS (szerk): *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 1423.

¹⁷⁷ PATYI uo.

Az említett 2004. évi módosítás, mely megszüntette a Határőrség kettős jogállását, két rendvédelmi szervről tesz említést: rendőrség, határőrség, míg a VIII. fejezet címe a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek címre változott. Az, hogy mely szerveket érti az új terminológia rendvédelmi szervek alatt, arra csak következtetni lehet, ugyanis a jogszabály szövege nem sorolja fel azokat, de rendelkezéseket tartalmaz a Honvédség, Rendőrség, Határőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozóan.

2007-ben újabb alkotmánymódosítás (2007. évi LXXXVIII. tv.) következett a tárgyban, a VIII. fejezet ismételen új címet kapott: a Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek. A rendszerváltás óta ezen a téren talán legjelentősebb alkotmánymódosítás megszüntette a Határőrség önálló jogállását, elhárítva ezzel az utolsó akadályt is a Rendőrség – Határőrség integrációjának útjából.

Amennyiben a honvédelmet a hadseregnél szélesebb szabályozási tárgykörnek tekintjük, ide értve többek között az állam honvédelmi tevékenységét, a minősített időszakos hatalomgyakorlást, a honvédelmi feladatok ellátásának rendszerét, valamint a fegyveres erők államszervezeti tagozódását, akkor védelmi alkotmányról (Wehrverfassung) beszélhetünk.¹⁷⁸

Az egyes rendvédelmi szervek közül egészen pontosan egyet jelöl meg a jogalkotó, méghozzá a rendőrséget. A rendvédelmi szervek katalógusának megállapítását a törvényalkotásra bízta, mely a korábban említettek szerint, a Játv.¹⁷⁹ által valósult meg.

Az átmenetinek gondolt alkotmány gyökeret eresztett, és kisebb-nagyobb változtatásokkal ugyan, de ma is hatályos. Az elmaradt alkotmányozás okait később még részletesen boncolgatom, itt csak egyet emelek ki. Ez pedig az „alkotmányozási kényszer” hiánya, ugyanis a felmerülő joghézagokat az Alkotmánybíróság betöltötte alkotmányértelmezési tevékenységével. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az Alkotmány számos más rendelkezése is foglalkozik a honvédelemmel. A teljes magyar honvédelmi alkotmányt e szabályok összessége jelenti.¹⁸⁰

¹⁷⁸ PATYI uo.

¹⁷⁹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló, 2006. évi LVII. tv. Hatályos változata, ugyan ezzel a címmel a 2010. évi XLIII. tv.

¹⁸⁰ SZIGETI PÉTER: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2008, 52.

Az alkotmányunk 1949 óta két dolgot tett a rendészettel. Egyrészt elszakította eredeti közegétől, a közigazgatástól, másrészt pedig teljes mértékig monopolizálta a rendészetet az állam számára. Az eredmény ismert, rendészetünk képtelen az érdemi változtatásra, továbbá minden próbálkozás ellenére nem sikerül visszailleszteni korábbi helyére, a közigazgatásba.

Fentiek alapján szinte adja magát a kérdés, hogy miként egyeztethető össze mindez a jogi szabályozás egyértelműségének, átláthatóságának jogállami követelményével?!

Végül Papp Judit és Szamel Lajos gondolataival zárom a szabályozásbeli áttekintést.

„A szervei elhatárolást célzó rendvédelmi szerv elnevezés bevezetése a jogi szabályozásban végül is nem hozott előrelépést. Álláspontunk szerint ugyanis nem egyszerűsítette, hanem éppen ellenkezőleg: nehezebbé, áttekinthetlenebbé (már-már kaotikussá) tette a joganyagot a követhetetlen és végig nem gondolt szabályozás.”¹⁸¹

Szamel Lajos álláspontja a jogalkotási munkáról: „...aki nem túlságosan mélyrehatóan tanulmányozza az utóbbi évek „rendvédelmi” jogalkotásának termékeit, kénytelen konstatálni, hogy azok az elméleti megalapozás hiányában tisztázatlan, gyakorta egymással ütköző fogalommal operálnak, s ebből olykor többféle értelmezhetőség, olykor értelmezhetetlenség ered.”¹⁸²

3.5. KÖZREND, KÖZBIZTONSÁG

A rendészet történetében történtek és a mai napig történnek kísérletek a kulcsfogalmak átkeresztelésére. Egyik ilyen nagy jelentőségű, visszhangot kiváltó próbálkozás Otto Mayertől ered még a XX. század elején. Ő átvette korábbi szerzőktől és elkezdte konzekvensen használni a „jó közösségi rend” kifejezést.¹⁸³ Érvelése nem állt stabil alapon, logikai zsákutcába jutott vele, így a szakma elvetette, jegyzi meg Szamel Lajos professzor.

Mára vitathatatlanul a közrend és a közbiztonság a két központi fogalom a rendészetben. A legfontosabb tisztázandó kérdés a tényleges jelentéstartalom, illetőleg a fogal-

¹⁸¹PAPP i.m. 164.

¹⁸²SZAMEL LAJOS: Közigazgatás – rendészet – rendészeti szankció. In TIMORÁNSZKY PÉTER(szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1997/1, 7.

¹⁸³OTTO MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht*. München–Leipzig, 1924, 207–214.

mak egymáshoz való viszonya. Utóbbi kapcsán egyesek a közrend részének tartják a közbiztonságot, míg mások úgy vélik, hogy függetlenek egymástól, s mindegyik önálló értéket képvisel.¹⁸⁴

Elsősorban a hazai szakirodalmat igyekszem áttekinteni és annak tükrében vizsgálni, hogy milyen jelentésváltozáson ment keresztül az említett két fogalom, valamint mit jelentenek napjainkban.

3.5.1. Közrend

Az 1931-es porosz rendészeti igazgatási törvény indokolása következő közrend definíciót adja: „azoknak a normáknak az összessége, amelyeknek követése az ugyanazon rendőri körzetben lakó emberek véleménye szerint elengedhetetlen feltételei a kívánatos szintű együttélésnek.”¹⁸⁵ Azt gondolom az idő jócskán eljárt ezen meghatározás felett. Az itt használt terminus technikusok inkább csak megmosolyogtatják az embert, de elképzelhetetlennek tűnik azok közhatalmi eszközökkel történő kikényszerítése napjainkban.

Concha Győző műveit áthatja Otto Mayer munkássága. Kulcsfogalma a rend, de nem a mayeri –imént említett- jó közösségi rend, hanem a közrend. Concha a közrendet három részre bontja: állami, társadalmi és természeti rendre, s mindegyikkel kapcsolatban megjelöli a rendőrség legfontosabb feladatait. A közrend egyrészt emberi tevékenységnek, röviden a munkának, másrészt a különböző javaknak (vagyon, műveltség, erkölcs, becsület, hatalom) megosztása és összefüggése személyek, helyek és idő szerint.¹⁸⁶ Arra a következtetésre jut, hogy a közrendsértés nem merül ki emberi magatartásokban, azt előidézhetheti természeti katasztrófa is.

Tomcsányi Móric a rend és a közrend közé beilleszt egy harmadik fogalmat, a jogrendet. A közrendet a jogrend részének tartja, azonban nem a közérdek egészéhez, csupán egy meghatározott részéhez kapcsolja.¹⁸⁷

Magyary professzor más utat választ, ugyanis nem használja a rend fogalmát, ellenkezőleg, szerinte a rendből nem vezethető le a rendészet. Ugyanakkor a rendészet felada-

¹⁸⁴SZAMEL (1997) i. m. 9.

¹⁸⁵SZIKINGER (1998) i. m. 84.

¹⁸⁶CONCHA GYŐZŐ: *Politika*. Budapest, 1905, 308., 440.

¹⁸⁷TOMCSÁNYI MÓRIC: *Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem*. Budapest, 1929.

tainak tárgyalásakor nála is előjön a közrend és a közbiztonság fenntartása, illetve helyreállítása.¹⁸⁸

Tóth József a harmincas években két terjedelmes művében¹⁸⁹ is foglalkozik a rendészettel, amelyekben természetesen érinti a közrend témakörét is. Az említett két mű kapcsán kritikai hangvétellel jegyzi meg Kántás Péter, hogy csalódás éri azokat, akik azzal a reménnyel veszik kezükbe a két könyvet, hogy meglelik benne a rendészet tárgyának meghatározását.¹⁹⁰ Tóth József szerint a rendészet elsődleges feladata a közigazgatás előfeltételeinek megteremtése közhatalom útján. Előfeltételnek a veszélyelhárítást, a közrendet és a közbiztonságot nevesíti. Így tehát nála is a rendészet egyik, de nem kizárólagos alkotóeleme a közrend.

Szamel Lajos szerint a rendészet kulcsfogalmai körül kialakult „kusza és labilis” helyzetből (lásd jelen fejezet elején lévő idézetet) úgy lehet kiszabadulni, hogy a rendészetfogalomból száműzni kell minden olyan elemet, amely a rendőrállam idején került bele. Szamel professzor szerint a rendészet meghatározásához elegendő a közrend fogalmának tisztázása. Ott ugyanis, „ahol ez fennáll, ott élet és vagyonbiztonság is van”¹⁹¹

Szikinger István több tanulmányában is foglalkozik a közrend – közbiztonság kérdéssel és megjegyzi, hogy a rendészet rendőrállamhoz kapcsolódó fogalom, a jogállam soha nem tudta azt problémamentesen a rendszerébe illeszteni. A legtöbb gond a közrenddel volt és van, ugyanis máig őrzi nyomokban az eredeti porosz definíció mögöttes jelentését.

Szikinger István arra az álláspontra helyezkedik, hogy: „...a közrendnek nevezett kategória lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi beavatkozás lehetőségét.”¹⁹² Érvelése alátámasztásaként a német rendészetet említi.

A szóba hozott német rendészet egyébként a következő definícióját adja a közrendnek (öffentliche Ordnung): „...azon íratlan szabályok összessége, amelyeket az egyének a

¹⁸⁸ SZAMEL (1997) i.m. 19.

¹⁸⁹ TÓTHJÓZSEF: *A rendészeti ténykedés alakjai*, Eger, 1939; valamint: *A rendészetfogalom a nemzetszocialista államban*, Szent János Nyomda, Eger, 1938.

¹⁹⁰ KÁNTÁS (2007) i. m. 34.

¹⁹¹ SZAMEL (1997) i. m. 29–30.

¹⁹² SZIKINGER (1194/2) i. m. 46.

nyilvánosság előtt követnek és elengedhetetlen feltételei egy állam által szabályozott együttélésnek. (ezen szabályok alatt nem a jogi normák értendők)...”¹⁹³

Egyesek tehát a közrend tartalmát erkölcsi, íratlan szabályok összességéként értelmezik. Ebben az esetben azonban felmerül egy ellentmondás, mégpedig az, hogy íratlan „jogon túli” tárgyakat védelmezzünk a jog eszközeivel, akár legitim erőszak igénybevételével.¹⁹⁴

Az alkotmányos jogállamiság hívei keményen szembeszállnak az olyan jogalkotással, ami a közrend védelmére hivatkozással megengedi alapjogok korlátozását. Különösen veszélyes, ha általános felhatalmazás megszerzéséhez húzzák elő a közrend védelmének ütőkártyáját.

Mások, amint arról már szó volt, jelesen említhetjük Concha Győzöt, azt vallják, hogy a közrendbe a társadalmi és jogi normák vegyesen tartoznak bele.¹⁹⁵

Finszter Géza szerint ezen a logikai szálon juthatunk el a közrendnek a jogi rendből történő levezetéséhez is, amely már nem kerül ellentmondásba a rendészet joghoz kötöttségével.¹⁹⁶

Finszter másokhoz hasonlóan ellentmondásosnak tartja a közrendről kialakult képet és ingatagnak tartja azt a felfogást, amikor „jogon túli” tárgyakat védelmeznek közhatalmi eszközökkel.

Kántás Péter gyakorlatilag a közrendnek és a közrend elleni jogsértéseknek szentelte a PhD. disszertációját. Ki szeretném emelni a dolgozatnak azt a tanulságos részét, amelyben a hatályos joganyagot vizsgálja a közrend használatának szempontjából és az alábbi következtetésekre jut. „A közrend fogalom jogszabályi, illetve kommentátori meghatározás hiányában megengedhetetlenül széles hatósági mérlegelést tesz lehetővé. A kifejezés tartalma ellentmondásos, viszonya a többi rokon jogfogalommal teljességgel tisztázatlan. Mindezek ellenére alapjogok korlátozását teszi lehetővé, adott esetben olyan módon, hogy a foganatosítása idejére a vitát sem tűri el, jogorvoslatra tehát csak utólag van lehetőség.”¹⁹⁷

193GÖTZ (2001) i. m. 53.

¹⁹⁴SZAMEL(1990) i. m. 13–16.

¹⁹⁵CONCHA i. m. 306–308.

¹⁹⁶FINSZTER (2008a) i. m. 21–22.

¹⁹⁷KÁNTÁS (2007) i. m. 56–57.

Kántás Péter szerint a jogrend legalább két részre osztható: magánjogi rendre, illetve a közjog által létesített közrendre.¹⁹⁸ A rendészet feladata a közrendnek a közjog által jogsértőnek minősített magatartásoktól való védelme a közjog eszközeivel. A szabad piacgazdaság körülményei között kialakult egy egészen újfajta áru, szolgáltatás: személy és vagyónbiztonság piaci alapon történő megvásárlása. A helyzet kialakulása teljesen érthető és szinte szükségszerű volt, hiszen a rendszerváltás óta egyre több magánszemély és vállalkozás hajlandó komoly összegeket áldozni arra, hogy biztonságban érezze magát és vagyonát. Természetesen a rendőrségnek nem feladata kielégíteni az egyre növekvő piaci igényeket. Tekintettel arra, hogy a biztonsági cégek egyre hangsúlyosabban követelnek helyet maguknak a közrend, közbiztonság területén, minél nagyobb szelet tortára kívánnak szert tenni a, ezért a rendészet egyik alternatív megoldásaként értelmezhető. Ilyenformán elkerülhetetlennek érzem a kérdés részletes elemzését a dolgozat későbbi részében, amely az alternatívákat hivatott számba venni.

Nem léphetünk azonban tovább anélkül, hogy ne említenénk meg Kántás Péter azon elméletét, miszerint a rendészet „sürgősségi ellátás”, melynek leghatásosabb eszköze a legitim erőszak. Szikinger István szerint ugyan érdekes ez a hasonlat, de sántít, például annak ideiglenes jellege miatt. Szikinger István hozzáteszi még a rendészet egészére vetítve, hogy azok a próbálkozások –ahogy Kántás is teszi–, amelyek a rendészet fogalmainak meghatározását a jogállam értékrendszerén belül keresik, nem fogadják el az anyagi és eljárási garanciarendszerekből „kilógó” súlyos alapjogi korlátozásokat.¹⁹⁹

Vessünk egy pillantást az Alkotmányra ebből a szempontból. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az Alkotmány, a 2007. évi módosításáig a rendőrség feladatainak meghatározásánál nem tartalmazta a közrend fogalmát, addig ugyanis a belső rend fordulattal élt a jogalkotó. Ez a bizonyos „belső rend” az 1989. október 23-án hatályba lépő alkotmány szóhasználatában azért volt indokolt, mert az állambiztonsági szervek a rendőrségen belül kaptak helyet. Ezen szervek feladata az alkotmány és az ország szuverenitása feletti örökös titkosszolgálati eszközök igénybevételével. Megjegyzendő, hogy ez a megoldás a régi rendszer sajátossága volt; pártállami örökség. Ez a felelős helyzet 1990-ben oldódott meg, a négy önálló nemzetbiztonsági szolgálat felállításával, melyek száma 1995-ben ötre emelkedett. Ezáltal a belső rend kifejezés okafogyottá vált.

¹⁹⁸KÁNTÁS PÉTER: A rendészet fogalmához. *Új rendészeti Tanulmányok*, 1997/1, 50–66.

¹⁹⁹SZIKINGER (1998) i. m. 87.

3.5.2. Közbiztonság

A kilencvenes évek végén neves nemzetközi rendőrségi szakértők világították át a magyar rendőrséget és egyik első jelentésükben ekként határozták meg a közbiztonságot: „A közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az a része ami ahhoz szükséges, hogy az egyének és a közösségek megvalósíthassák a társadalom számára értékes céljait.”²⁰⁰

A közbiztonság a kialakult értelmezési gyakorlatban állami-jogi értékek összességét jelenti, emeli ki Szikinger István a német jogirodalom alapján.²⁰¹

A német rendészet tankönyvének is nevezhető Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht a következő meghatározást adja: „A közbiztonság a jogrend, az egyének jogainak és jogos érdekeinek, valamint az állam és közhatalom más hordozóinak, intézményeinek és rendezvényeinek sérthetlensége.”²⁰²

Finszter Géza összefoglalásában a közbiztonság normatív értelemben egyrészt államcél, melyért a végrehajtó hatalom a felelős, másrészt a jog által is elismert társadalmi érték, aminek megóvása érdekében indokolt lehet akár az alapvető emberi jogok korlátozása is. A jog azonban konkrétan meghatározza azokat a „tényállásokat”, amikor az alapjogok - a szükséges és arányos mértékben- korlátozhatóak, a közbiztonság védelme érdekében.

A közbiztonság alatt azt a nyugalmat értjük, amikor személyünket és javainkat biztonságban tudjuk. A közbiztonság olyan kollektív termék, amelyben részt vesznek az egyének, közösségeik és az állam szervezetei. Materiális értelemben a közbiztonság a társadalmi viszonyok együtthatása, amely a hétköznapokban létezik és megélhető, „élvezhető”, avagy nem létező és emiatt valamilyen veszély fenyegeti a társadalmat és az egyéneket.²⁰³

Nyíri Sándor a közbiztonságot jórészt szubjektív kategóriaként fogja fel, amelyek védelme rendészeti eszközökkel kevésbé közelíthető meg. Amennyiben ezen a szálon

²⁰⁰ FINSZTER GÉZA: Közbiztonság és közbátorság. In. NÉMETH ZSOLT (szerk), *Írások Tabuber István emlékére*, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest. 2009. 66-83.

²⁰¹ SZIKINGER(1994/2) i. m. 46.

²⁰² GÖTZ (2001) i. m. 43.

²⁰³ FINSZTER (2008a) i.m. 24–26.

folymatjuk gondolatmenetünket könnyen és gyorsan a jogállamiság alapeszméivel találhatjuk szembe magunkat.²⁰⁴

Az Alkotmánybíróság többek között²⁰⁵ a 13/2001 (V.14) AB határozatban foglalkozik a közbiztonság fogalmával, és az alábbiakat állapítja meg.

„A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A jogrendszerben a közbiztonság, hol a közrend egyik elemeként jelenik meg hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét, hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel. A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos érték-tartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet.”²⁰⁶

Az Alkotmánybíróság közbiztonság (közrend, köznyugalom) értelmezésével foglalkozó határozataiból az alábbi konklúziót vonja le Kántás Péter:

- a) demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele, és így általánosságban alkotmányos értéket és alkotmányos célt képvisel;
- b) értéktartalma relatív, azaz függ a demokrácia fokától, a közösségek mindenkori tolerancia szintjétől;
- c) a közrend részeként felfogott köznyugalom elvont, egyéni jogokat nem sértő veszélyeztetése nem vonhat maga után kriminalizálást;
- d) a fogalom materiális tartalmának meghatározása jogalkotói és jogalkalmazói feladat, tehát alkotmányértelmezés tárgyát nem képezheti.²⁰⁷

²⁰⁴ SZIKINGER (1998) i. m. 89.

²⁰⁵ További, a tárgykört érintő AB határozatok még: 178/1992, 21/1996, 14/2000.

²⁰⁶ 13/2001 (V.14.) a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi XI. törvényerejű rendelet módosításáról szóló és az Országgyűlés által 2000. december 5-n elfogadott, de még ki nem hirdetett jogszabály alkotmányellenességének előzetes vizsgálatáról szóló AB határozat.

²⁰⁷ KÁNTÁS (2007) i.m. 82.

Amint az, az utolsó mondatból is kiderül az Alkotmánybíróság kihátrált a vizsgálatunk tárgyát képező bizonytalan jelentésű fogalmak kifejtéséből, azt „továbbutalja” jogalkotói, jogalkalmazói hatáskörbe.

3.6. VESZÉLY

A rendészet fogalmának nem tartalmi eleme ugyan, mégis gyakran megjelenik az irodalomban a veszély (Gefahr) kifejezés. A klasszikusnak számító német terminológia a következő megfogalmazást használja: „Olyan tényállás, amely belátható időn belül, nagy valószínűség szerint a közbiztonság és a közrend sérelmét né.”²⁰⁸ Amennyiben ez bekövetkezik, úgy kár keletkezik, ami egyet jelent a közrend, közbiztonság normáinak vagy az érintett jogtárgyak megsértésével. Nyíri Sándor megfogalmazásában a rendészeti veszély a közbiztonság sérelmének várható bekövetkezését jelenti.²⁰⁹ A német irodalom szerint a veszélynek mindig konkrétnek kell lennie, ahhoz, hogy az jogszerű rendészeti intézkedés kiváltására alkalmas legyen. Szikinger István szintén ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy a (rendészeti) veszély szubjektív kategória, vagyis nagyon nehezen jelölhető meg a rendészeti fellépés szükségességének küszöbe. Azonos magatartás, mondjuk, nyilvános meztelenkedés egészen más beavatkozást igényel Budapest belvárosában, csúcsforgalomban, valamint egy elhagyott folyóparton szürkületkor. Mankóként szolgál a bírói praxis, amely kialakította a veszélyek számos fajtáját, iránymutatást adva ezzel a rendészeti beavatkozás számára.²¹⁰ Általános érvényű szabálynak az tekinthető, hogy egyedi intézkedésnek konkrét veszély esetében van helye. Szikinger kifejti még, hogy további nehéz elhatárolási kérdéseket vet fel a látszatveszély, a vélt veszély és a veszély gyanújának elkülönítése. Ezeknek azért van különös jelentősége, mert a jogállami rendészeti működés egyik legfontosabb kérdése az, hogy mikor jogosult vagy köteles beavatkozni adott helyzetben a hatóság.

²⁰⁸GÖTZ (2001) i. m. 61.

²⁰⁹ NYIRI SÁNDOR: A rendőrség és az emberi jogok védelme az alkotmány tükrében. In. KORINEK LÁSZLÓ (szerk.) Rendészeti Szemle. 2010/3. 3-11.

²¹⁰SZIKINGER (1998) 89–91.

4. A RENDÉSZET ALKOTMÁNYOS MEGALAPOZÁSA

A történeti fejezetből emlékezhetünk rá, hogy a meghatározó jelentőséggel bíró német rendészet fogalmat sokáig a teljes közigazgatással azonosították. Ezt követően a (jó) közösségi rend teóriája került előtérbe. Később megkülönböztették az ún. „jóléti vagy népboldogító” és a „biztonsági” rendészetet. A két terület végleges megkülönböztetésének alapja a korábban említett Allgemeines Landrecht (1794), valamint a Kreuzberg ítélet (1882). Előbbire gyakran olyan kontextusban hivatkoznak, hogy innen eredeztethető a veszélyelhárításhoz szükséges általános rendőrségi felhatalmazás, más néven rendészeti generálklauzula intézménye. A Kreuzberg döntés világossá és egyértelművé tette, hogy a rendőrség dolga a veszélyelhárítás, ezen túlmutató állami beavatkozás speciális törvényi alapokat igényel. A jogállamiságot azonban közel sem elégítette ki a rendészet veszélyelhárításra történő korlátozása.²¹¹ Így érkezünk el a jogállamiság teóriájához, amely egészen napjainkig gyakran összeütközésbe kerül a rendészet fogalmával és működésével. A jogállamisággal könyvtárnyi irodalom foglalkozik, a két kötetes alkotmány kommentár²¹² is több, mint ötven oldalon át „boncolgatja” a jogállamiság kérdéseit.

4.1. JOGÁLLAMISÁG

Otto Mayer megfogalmazása szerint a jogállam a jól rendezett közigazgatási jog állama. A jogállamiság összetevői: hatalmi ágak szétválasztása, a törvény uralma, a közigazgatási jog rendezettsége, valamint a közigazgatás igazságszolgáltatásszerű működése.²¹³

A polgári nemzetállamok megszületésével, a közjog és magánjog elkülönítésével, valamint az emberi és állampolgári szabadságjogok alanyi jogként való elismerésével adottá váltak az előfeltételek egy modern rendészeti igazgatás, professzionális rendőri szakma megvalósulásának. A modern rendészet lényege, hogy a rendészet szervei szí-

²¹¹SZIKINGER (1994/2) i. m. 42–76.

²¹²GYÖRFI TAMÁS- JAKAB ANDRÁS: Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog (I. fej. 2.§) In. JAKAB ANDRÁS (szerk): *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 155-211.

²¹³SPALLER i. m. 27–44.

gorúan a jog uralma alatt, a „szükséges és arányos” legitim erőszak alkalmazásával védelmezik a társadalmat a jogszabálysértő magatartásoktól.

Sajnos tapasztalatból tudjuk, hogy a XX. században, a diktatúrák igyekeztek teljes mértékben átpolitizálni a rendészetet, azaz saját céljaik megvalósításának egyik eszközeként tekintettek rá. Számos esetben meglazult az alkotmányos demokráciákban garanciaként szolgáló, stabilan lefektetett joguralom a rendészet felett. Ez azt is jelentette, hogy a rendészet ezekben az évtizedekben militarista vonásokat öltött, jellemzően nem a szakértelem volt a meghatározó, hanem a hatalom feltétlen szolgálata és a totális centralizáció.

Balla Zoltán kiemeli a rendészet – jogállamiság összefüggéseiben, hogy „(...)a rendszerváltás gyökeres fordulatot igényel a rendészet terén. A döntő változás, hogy a polgári demokrácia egyáltalán nem valami előre kitűzött célhoz, megrajzolt modellhez kívánja eljuttatni az emberi együttélést. Ellenkezőleg, a hatalmat alárendeli a társadalomnak, amely azt saját képére formálja.”²¹⁴

A jogállami átmenet egy autoritárius és egy demokratikus rendszer közötti időszak, melynek eredményeképpen egy országban intézményesednek a demokratikus normák.²¹⁵ Hivatkozott szerző szerint ennek az átmenetnek három szakasza van. Első a demokratikus normák szükségességének megjelenése, ezt követi a demokrácia megteremtésének időszaka, végső szakasza a konszolidáció.

A jogállam –Rechtsstaat- kifejezés a német alkotmányjog alkotása, az ésszerű állam –Verstandesstaat- teóriájából nőtt ki. „A jogállam nem egy bizonyos állam pragmatikus szabályossága, hanem bizonyos államoknak eszméje elsősorban, s így érték kategória”, jegyzi meg Tamás András professzor úr.²¹⁶ A kifejezést több ország jogszabályaiban is megtalálhatjuk, különösen igaz ez a rendszerváltó országokra. Tamás professzor hozzászólása még, hogy a jogállam a rendőrállam ellentéte, s az az elleni küzdelemben jött létre elméleti megalapozása. Gneist, Stahl és Mohl német közjogászok neveit emeli ki

²¹⁴BALLA ZOLTÁN: *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira* (Ph.D. értekezés), 1998-2001. RTF könyvtár. 86.

²¹⁵DAINE ETHIER: *Democratic Transitions and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, The Macmillan Press LTD, London, 1990, 4. In FARKAS VAJK: *Rendszerváltás spanyol módra, Hasonlóságok és különbözőségek a spanyol és a magyar jogállami átmenetben*, *Iustum, Aequum, Salutare* 2009/3, 171–194.

²¹⁶TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest: Szent István Társulat, 2001, 209.

ennek kapcsán, de megemlíti Kant és Hegel hatását is. Kaarlo Tuori finn professzor nyomán a jogállam négy modelljét különbözteti meg: ún. liberális; szubsztantív; formális és demokratikus jogállam.

Nem szabad megfeledkezni a jogállam eszméjének angol változatáról sem, ez pedig a Rule of Law elve. Az angolszász rendészeti modellek ebből merítve alakították ki struktúrájukat. Tamás András három fordítását adja a kifejezésnek, jelezve, hogy egyik sem kifogástalan: a jog törvényszerű rendje, a jog szabályossága, a jog uralma.²¹⁷ A jogállam német eszméje leginkább utóbbit jelenti.

A klasszikus jogállami fejlődés a XIX. század végére azzal a következménnyel is járt, hogy megváltoztatta a rendőrség szakmai arculatát, ugyanis a közbiztonsági és bünyügyi feladatok markánsan elkülönültek egymástól.²¹⁸ Így a közbiztonsági rendészet a közigazgatás részévé vált, a bünyügyi nyomozás pedig az igazságszolgáltatás előkészítésének feladatát látta el. Ekkortól mondható el, hogy az örökös, beavatkozó és a felderítő rendészet eltérő jogi alapokon, más szabályok szerint működik.

A modern piacgazdaság kialakulásával az állam szerepvállalása, funkciója jelentősen átalakul, megváltozik. Az állami feladatok alakulásának terjedelmére döntő befolyással van a jogállamiság intézménye, ugyanis a korábbi szerepvállalás tartalmi elemei számos területen számottevően szűkülnek, korlátozódnak. A jogállamiság megjelenésével átalakult, átstrukturálódott az államszervezet, mégpedig a hatalommegosztás, a hatalmi ágak elválasztásának elvei mentén. Ez természetszerűleg érintette a rendészetet is. A változás lényege abban foglalható össze, hogy a korábbi szabad belátáson alapuló rendszettel szemben megfogalmazódó igény, a tevékenység jogszabályok közé szorítását tűzte ki célul. Ezen túlmenően a közigazgatás részeként működő rendészet alapvonásait, fő irányait és funkcióit törvényi szintű jogszabályokban kell meghatározni. „Modern társadalomban (...) a rendészeti igazgatás jogállami kötöttsége alkotmányos szintű követelményként fogalmazódik meg, amelynek elsődleges korlátai az alkotmányban rögzített alapvető emberi és állampolgári jogok.”²¹⁹

²¹⁷TAMÁS ANDRÁS (2001) i.m. 221.

²¹⁸FINSZTER (2008a) i. m. 106–107.

²¹⁹FICZERE LAJOS: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. In TIMORÁNSZKY PÉTER(szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1997/1, 23–31.

Az 1989. október 23-án elfogadott Alkotmány szerint: „A Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam.”²²⁰ Ez immár nem csupán deklaráció, hanem alaptörvényi norma is, amely az államszervezet működésének egészétől, annak valamennyi szervétől számon kérhető, ide értve a rendészet jogát és a rendőrséget is –állapítja meg Finszter Géza.²²¹

Előbbiek nyomán megállapítható, hogy a jogállamiság alapértékeit kitöltő olyan elvek és szabályok is alkotmányos rangra emelkednek, amelyeket hierarchiában alacsonyabb jogforrások nevesítenek. Ennek oka pedig az, hogy a szóban forgó szabályok tartalma a jogállam klauzulából közvetlenül következik.²²²

Az Alkotmánybíróság határozataiban kirajzolódó jogi rendszerváltás azt jelenti, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Ez nem csak azt jelenti, hogy a jogszabályoknak és az állami működésnek kell összhangban lennie az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat.²²³

Megjelölhetünk ugyan jelentős dátumokat, a jogállami átmenet kezdetét és végét, azonban a folyamat mindaddig nem ér véget, amíg a jogállami értékeknek megfelelő alkotmány nem érvényesül a teljes jogrendszerben. Ez rendszerint túlmutat a rendszer-váltás eseményein.²²⁴ Ahogy ezt az Alkotmánybíróság megfogalmazta: „A jogállamiság ténymegállapítás és program egyszerre.”²²⁵

Jogos tehát az elvárás, hogy a rendészetnek is teljesítenie kell az alkotmányosság próbáját. A rendészet alkotmányosságának objektív fokmérője az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlata, amelyet külön fejezetben dolgozom fel.

²²⁰ 1949. évi XX. törvény: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 2. § (1) bekezdés.

²²¹ FINSZTER (2008a) i. m. 144.

²²² GYŐRFI-JAKAB (2009) i. m. 156.

²²³ FINSZTER(2003) i.m. 187–188.

²²⁴ FARKAS VAJK: Rendszerváltás spanyol módra, Hasonlóságok és különbségek a spanyol és a magyar jogállami átmenetben. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2009/3, 173.

²²⁵ 11/1992. (III. 5.) AB határozatrészlet.

4.2. A RENDÉSZET ALKOTMÁNYOS MŰKÖDÉSE

Finszter Géza szerint, ahhoz, hogy a rendészet hézagmentesen illeszkedjen az alkotmányos struktúrába, az alábbi három feltételnek kell teljesülnie.²²⁶

Első a joguralom érvényesülése, ami azt jelenti, hogy a rendőrség a jog hadserege, működése szigorúan a jogszabályok által meghatározott keretben valósul meg. Ennek érvényesítése elsősorban a bünyügyi rendészet terén érhető tetten, míg a közrendészet jobban megtűri a felhatalmazáson alapuló mérlegelési jogkört.

Második a hatalmi ágak megosztásának követelménye. Ezen elv elsősorban rendőrség irányítását ellátó végrehajtói hatalmat inti óvatosságra és önmérsékletre. Mindazonáltal jelentősen eltérő a kormányzati felhatalmazottság mondjuk a közbiztonsági és bünyügyi rendészet irányítása tekintetében. Salgó László szerint a 80-as évektől kezdődően négy nézet különíthető el, a rendőrség hatalmi ágak struktúrájában elfoglalt helye alapján. Az első az állam- és jogbölcseleti indíttatású, mely szerint a rendőrség a végrehajtó hatalom abszolút és feltétlen része. A második kriminológiai alapokon nyugvó elképzelés az igazságszolgáltatás részének tartja a rendőrséget. A harmadik „középutasnak” aposztrofált nézet szerint a rendészet szervei egyik alrendszerbe sem sorolja, hanem önálló, külön hatalmi ágként kezeli. A negyedik pedig a szolgáltató közigazgatás részeként aposztrofálja.²²⁷ A rendőrség, mint speciális hatalmi ág teóriájának gyökerei Tomcsányi Mórícig nyúlnak vissza, jegyzi meg Salgó, Tóth szerzőpáros. Ligeti Miklós szerint a rendőrség önálló hatalmi ágként való kezelése, a rendvédelmi koncepción nyugszik és elfogadhatatlan, mert „kikezdi a hatalmi ágak szétválasztásán és az egymást kölcsönösen kontrollálva történő gyakorlásán alapuló jogállamiságot”.²²⁸

Szabó András szerint a szocialista állam azért nem sorolta a rendészeti szerveket egyik államszervezeti alrendszerbe sem, mert közvetlenül függtek a hatalomtól, ilyenformán nem voltak a végrehajtói hatalom részei.²²⁹

A harmadik az emberi jogok érvényesülésének olyan formán történő érvényesítése, hogy a jogkorlátozások (adott esetben alapvető emberi jog) csak törvényi felhatalmazá-

²²⁶FINSZTER (2008a) i. m. 106–109.

²²⁷SALGÓ LÁSZLÓ – TÓTH LÁSZLÓ: Rendészet a jogállamban. *Magyar rendészet*, 2004/1, 8.

²²⁸LIGETI i. m. 135.

²²⁹SALGÓ – TÓTH (2004) i.m. 10.

son alapulhat, és ki kell állnia a szükségesség-arányosság próbáját. A jogkorlátozások részben a rendészeti- igazgatási jogforrásokban (pl. Rtv.), másrészt a büntetőeljárás törvényben (kényszerintézkedések) találhatóak. A legitim fizikai erőszak rendőrség által történő alkalmazhatósága és az emberi jogok védelme sok esetben kerül ellentmondásba egymással, amelynek feloldása komoly fejtörést okoz, ezért képezi folyamatosan szakmai viták tárgyát.

A rendészet alkotmányos működésnek, további konjunktív feltétele a rendészeti funkciók éles elkülönítése. A jogellenes magatartások megelőzése, azok visszaverése legitim fizikai erőszak alkalmazásával, valamint a büntető igazságszolgáltatás előkészítése.²³⁰

4.3. RENDÉSZETI FUNKCIÓK

Kiindulási alapként különítsük el egymástól a feladatot és a funkciót, ugyanis a két fogalom értelmezése vitatott. A magam részéről Lőrincz professzor megfogalmazására hagyatkozom, aki a következőképpen foglalja össze az elválasztás lényegét. „A funkció általánosabb jellegű, szélesebb tartalmú fogalom, mint a feladat: a szerv társadalmi rendeltetésének lényegét határozza meg. A feladat ehhez képest konkrétabb teendőket jelöl, a funkció ellátásához szükséges teendőket.”²³¹

Ligeti Miklós rámutat, hogy a rendőrség funkcióinak elemzése arra ad választ, hogy mennyire alkalmas a militarizált rendőrségi struktúra eleget tenni a rendészeti feladatok ellátásának. Hozzáfűzi továbbá, hogy kiderülhet az is, miként alakíthatók a rendőrségi feladatok szolgáltatásokká, mely esetekben érvényesülnek a civil közigazgatás szervezőelvei vagy éppen, hogy melyek azok a funkciók, amelyeknél a centralizáció és hierarchia nélkülözhetetlenül szervezési elvek.²³²

A rendészeti feladatok meghatározása mindaddig kevésbé volt problémás, amíg általános ún. generális klauzulában volt összefoglalható: „a rendőrség feladata, hogy mindent megtegyen a közbiztonság fenntartásáért. Az egyetlen kívánalom az eredményesség. A cél elérésének szabályai azonban nem voltak lefektetve, azaz másképp fogalmazva mindent megtehetett a rendőrség, ez tipikusan a rendőrállami formu-

²³⁰FINSZTER GÉZA: A rendészet rendszere. *Kriminológiai tanulmányok 39, IRK FERENC (szerk)*, Budapest, 2002, 37–71.

²³¹LŐRINCZ LAJOS: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, Rejtjel kiadó, Budapest, 1997, 23.

²³²LIGETI. m. 136.

la”.²³³ A jogállam felbukkanásával a jog uralma került előtérbe, differenciálódtak a funkciók, és szigorú szabályok határozták meg, miként látható el egy-egy rendőri feladat. Különösen igaz ez a bűnüldözés akkuratús szabályozásra. A rendészeti funkciókat Finszter Géza felosztását követve tekintjük át.²³⁴

4.3.1. Jelenlét, örködés

Gyakorlatilag a közterület rendjének veszélyektől történő megóvását jelenti. Önmagában a jelenlét főszabály szerint nem jár együtt jogkorlátozással. Erre akkor kerül sor, amikor a hatóság tagja észleli a közrendet sértő veszély felmerülését, és legitim fizikai erőszakkal megpróbálja elhárítani azt. A jelenlét megszervezése igenis komoly szakmai ismereteket igényel, ezt bizonyítja az Egyesült Államokban végrehajtott két kísérlet. Az elsöre a hetvenes években került sor és Kansas City kísérletként ismerhetjük. A rövid lényege az volt, hogy a várost egy vonallal két részre osztották, egyik felében duplájára emelték, a másikban pedig megfelezték a rendőri jelenlétet. A meglepő eredmény az volt, hogy a város két fele közül egyikben sem volt érdemi változás a bűnelkövetés vonatkozásában. Már is levonták a téves következtetést: nincs összefüggés a rendőri jelenlét és a közbiztonság alakulása között. Ennek tökéletes cáfolata a második, ún. Minneapolis-i kísérlet. Olyan módon ismételték meg a kísérletet, hogy a város „fertőzött területein, forró pontjain” duplázták meg a rendőri jelenlétet, a fennmaradó közterületen megfelezték azt. A forró pontok bűnelkövetési statisztikája jelentősen javult, míg a többi területen nem emelkedett.²³⁵ A máig helytálló következtetés szerint, a jelenlét, örködés funkciója komoly szakmai jártasságra kell épüljön, továbbá nagyon fontos figyelembe venni a helyi viszonyokat és társadalmi igényeket. Pontosan ezen az úton jutunk el a közösségi rendőrség elméletéhez, melynek legelemibb alkotóelemei: a helyi társadalommal való szoros együttműködés, igényihez történő alkalmazkodás, kommunikáció és kooperáció. A közösségi rendészettel később még találkozunk a dolgozatban.

Az örködés az egyik leginkább társadalmasítható, szolgáltatássá alakítható rendészeti funkció, amelyet a rendőrség képtelen monopóliumként kézben tartani, ugyanis a magánszféra irányából felmerülő igényeket léptelenség kielégíteni rendőrségi jelenléttel,

²³³FINSZTER (2008a) i. m. 31.

²³⁴FINSZTER (2008a) i. m. 32–34.

²³⁵FINSZTER (2008a) i. m. 33.

örködéssel.²³⁶ Ilyenformán rendészet ezen területébe gyakran betüremkedik a magán és az üzleti szféra, amely megérezte az ebben rejlő anyagi lehetőségeket.

Finszter Géza szerint a jelenlét funkciója nem több az önvédelemnél, ezért abban a rendőrség mellett részt vesznek önkéntes segítők, mint a polgárőrök vagy a közterület-felügyelők.

Itt szükségét érzem felhívni a figyelmet egy általam lényegesnek vélt problémára. A magyar közigazgatás és a magyar rendészet is tele van felesleges párhuzamokkal. Ennek eklatáns példája, hogy a rendőrség mellett számtalan (fél)civil testület, szerveződés kíván részt venni, helyet és felhatalmazást követelve maguknak a közrend, közbiztonság, elsősorban helyi szintű fenntartásában. Az Önkormányzati rendészet egyes kérdéseivel foglalkozó ECOSTAT vitasorozat 2009. szeptemberi alkalmával,²³⁷ szintén felmerült ez a kérdés, de teljes körű, hiánytalan listát a szakma krémje sem tudott meghatározni. Számomra egyértelmű a konklúzió: teljességgel szükségtelen a rendőrségen kívül meghatározhatatlan számú szerveződés országos vagy helyi szinten. Jól átgondolt stratégiával ki kellene alakítani a rendőrség helyi, önkormányzati szinten történő egységes és hatékony támogatását. Mindezt egységes szervezési elvek alapján, mégis rugalmasan, a helyi közösség igényeihez alkalmazkodva. Megszüntetve ezzel az önkormányzati rendészet szükségtelen sokszínűségét, amely elsősorban a szabályozatlanságból, a hozzá nem értésből, valamint az ötletszerű döntések végrehajtásából táplálkozik.

4.3.2. Legitim fizikai erőszak monopóliuma

Az imént tárgyalt jelenlét és örködések a közbiztonsági rendészet első összetevője. A másik nem különben fontos összetevő a veszély felmerülését követő cselekvéssorozat, sérelem, károkozás megakadályozása, azaz legitim fizikai erőszak alkalmazása.

A rendészet egyedi ismertetőjegye, hogy a jogsértés megszüntetésére rendelkezésére áll a legitim fizikai erőszak alkalmazása, ez különbözteti meg más hatósági jogviszonyoktól. Ezt szokás rendészeti monopóliumnak nevezni. Amennyiben felmerül a közbiztonság veszélyeztetése, akkor a rendészeti intézkedés esetén alá-fölérendeltségi viszony keletkezik, melyben a hatóság van felül és fizikai erőszakkal szerez érvényt a

²³⁶LIGETI i. m. 136.

²³⁷KÖKÉNYESI JÓZSEF: *Az önkormányzati rendészet néhány kérdése*. Budapest, ECOSTAT Közigazgatás-tudományi Intézet vitasorozata, 2008.

rend helyreállítására irányuló törekvéseinek. A felhatalmazását a rendészeti - anyagi és eljárásjogi- jogszabályokból meríti.

Az erőszak-monopólium ellenzői figyelmének középpontjában a rendőri hatalom deviáns megnyilvánulásai állnak, ők a társadalomkritikai szemlélet képviselői. Egon Bittner amerikai szociológus szerint rendészetet az erőszak alkalmazás során nem kötik jogi normák, mert a veszélyhelyzet, amelyek kapcsán felhatalmazásuk van erőszakot alkalmazni, nem határozhatóak meg jogi hipotézisek keretében. Odáig merészkedik, hogy a rendőr gyakran maga önkényesen vesz elégtételt a bűnelkövetőn, és nem bízta azt az igazságszolgáltatásra, azaz megtorolja azt.²³⁸ A szakmai megközelítés szembehelekedik az előbbiekkal. Az erőszak csak és kizárólag veszélyhelyzet velejárója lehet, önmagában nem értelmezhető. Ekkor azt kell mérlegelni, hogy a veszély elhárítása megköveteli-e az erőszak alkalmazást, tehát szükséges-e, az erőszakkal okozott kár arányos-e a veszélyhelyzet elhárításával, valamint, hogy volt-e rendőrségnek jogszabályon alapuló felhatalmazása, tehát törvényes volt-e. A társadalomkritikai szemlélet éles bírálattal fogalmazza meg a kanadai Jean Paul Brodeur, aki élesen támadja Egon Bittner elméletét, mert szerinte az nem vesz tudomást az erőszak veszélyelhárító jelentéséről. Szemléltető hasonlata szerint ez olyan, mintha a tűzoltás rendeltetését bizonyos mennyiségű víz szétlocsolásában próbálnánk megragadni, megfélemezve arról, hogy ezzel a tűz is elaludt.²³⁹

A rendőri közreműködés más jellegű kritikáját fogalmazza meg Anthony V. Bouza aki, azt mondja, hogy a különböző eljárások „állami résztvevői” (rendőr, bíró) mérlegelési jogkörükben „észrevétlenül” az általuk kívánt irányba terelhetik az ügyeket. A mérlegelés egyik sajátos megnyilvánulásaként értékelhető a vezetői döntés, amely meghatározza azokat a bűncselekményeket, amelyek üldözése elsőbbséget élvez.²⁴⁰

Érdekes problémát vet fel, hogy a veszélyhelyzet felismerése és elhárítása kizárólag a közterületen ró-e a hatóságra feladatot, avagy köteles beavatkozni a magánszférába is, amennyiben bizonyos jogsértések jutnak a tudomására. A rendészeti rendszerek eltérően vélekednek a kérdéstről, a hagyományos kontinentális szisztéma szerint a védelmet a

²³⁸BITTNER EGON: Police discretion in the apprehension of mentally ill persons. Social problems. In FINSZTER(2008a) i. m. 35.

²³⁹BRODEUR JEAN PAUL: Police et coercion, Revue Française de Sociologie, XXXV-3. In FINSZTER (2008a) i. m. 36–37.

²⁴⁰ANTHONY V. BOUZA: *The Police Mystique*. New York and London: Plenum Press, 1990,35.

közterületre kell korlátozni. Egy sor esetben kerültek szembe a hatóságok a közelmúltban ezzel a problémával Magyarországon is, amikor is vita tárgyát képezte, hogy magánterületen szükségszerű-e a rendőri beavatkozás.

A jogállam kialakította kritériumrendszerét az erőszak alkalmazására vonatkozóan, annak érdekében, hogy az erőszak jogszerűsége és szakszerűsége mérhető, értékelhető legyen:

- a) eszközjellegű: rendeltetése nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése, megszakítása, a felelősségre vonás elősegítése;
- b) szükséges: csak akkor kerülhet rá sor, ha nincs más módja a veszélyelhárításnak;
- c) minimális: lehető legkisebb sérelem okozásával;
- d) arányos: nem okozhat nagyobb hátrányt, mint amilyen veszélyt elhárítani hivatott;
- e) relatív: csak a jogellenes magatartás helyszínén és csak addig, amíg a jogellenes állapot fennáll;
- g) professzionális: az erőszak alkalmazásának alapja a kellő szakmai tapasztalat és jártasság.

Egy dolgot még feltétlenül meg kell említeni, mégpedig azt, hogy a rendvédelmi szervnek és eljáró tagjának vállalnia kell (ene) a felelősséget az erőszak alkalmazásáért és annak módjáért. A centralizált rendszerben működő alakulatok tagjai szolgálati parancsok végrehajtói. Az ilyen testületek vezetői a jogszerűségért, a parancskiadója a szakszerűségért felel, feltéve, hogy a felelősségre vonásnak megvan a mag fóruma.²⁴¹ Ezzel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság egyik jogegységi határozatában kihangsúlyozta, hogy minden rendészeti intézkedés közigazgatási aktus és ilyenformán annak jogossága, törvényessége bírósági úton felülvizsgálható.²⁴²

Joggal merül fel ezek után sokakban az a kérdés, hogy nem telepszik-e túlságosan a jog a rendészeti fellépésre? Ezzel elérkeztünk a rendészet egyik legégetőbb paradoxonjához, nevezetesen: miként érvényesíthető egyidejűleg a jogszerűség és a hatékonyság? Ligeti Miklós fejtegetése a csapaterő, mint speciális rendőri erőszak alkalmazása kapcsán szintén ezt a kérdéskört vizsgálja. „Jogállamban a rendészeti generálklauzula ezen

²⁴¹FINSZTER (2002) i. m. 45–46.

²⁴² 1/1999. számú Legfelsőbb Bírósági Jogegységi Határozat.

a rendőrségi működési területen annyiban másodlagos, hogy a bevetettség előfeltételeit a jognak igenis ki kell dolgoznia.”²⁴³

4.3.3. Az információszerzés funkciója, a bűnügyi rendészet

Az eljárásoknak ebben a szakaszában már nem a megsértett közrend helyreállítása a cél, hanem az állam büntető igényének az érvényesítése. A bizonyítás valamely múltbeli eseményt rekonstruál, nincs kárelhárító vagy enyhítő szerepe és a legitim erőszak alkalmazása büntetőeljárás kényszerintézkedésekre korlátozódik. A jog nem teszi lehetővé a feltétlen eredmény elérését, sőt inkább elfogadja, beletörődik a törvényesen lefolytatott eljárás sikertelenségébe. A bizonyítási eljárás rendje az alkotmányos büntetőeljárás szigorú hatálya alatt áll, igényli a külső kontrollt.

Köztudott, hogy a bűnüldözési feladatok nem kizárólag a rendőrség hatáskörébe tartoznak. Meglehetősen széles mondjuk a Vám- és Pénzügyőrség nyomozó hatósági felhatalmazása számos Btk. tényállás esetében. Egy újabb nyomós szakmai érv amellet, hogy nem kizárólag a rendőrség a rendészet letéteményese, holott gyakran ez a kiindulási alap az egyes kutatásokban. Vannak továbbá olyan hatóságok is, amelyek feladata bűncselekmények felderítése titkosszolgálati eszközökkel, holott nem nyomozóhatóságok: nemzetbiztonsági szolgálatok, Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat. Tovább szélesíti a palettát az ügyészség, amelynek rendészeti feladatai egyáltalán nincsenek, a nyomozás során azonban kiemelkedő szerepe van.

Szabadjon itt a téma kapcsán egy pillanatra az ügyész eltérő szerepére utalni a tengeren túlról. Az Egyesült Államokban az ügyész nem az igazságszolgáltatói, hanem a végrehajtói hatalom része, azaz a végrehajtói gépezet munkatársa. Ugyanakkor az ügyész dönti el, hogy meginduljon-e a nyomozás vagy sem, azonban a felettes ügyész felülvizsgálja (Supervisor Prosecutor) a döntést. Ennek kapcsán jegyzi meg kritikai hangvételrel Anthony V. Bouza, hogy az ügyészek elvileg egy sonkás szendvicset is megvádolhatnának, de szinte kizárólag a „tisztá ügyekben” tesznek vádemelési javaslatot. Ennek magyarázata az „elítélési ráta”, amely munkájuk sikerességének fokmérője.²⁴⁴ Az államügyészek (Federal Prosecutors, más néven US Attorneys), az USA szövetségi kormányának képviselői a 94 igazságszolgáltatási körzetben, egyúttal a rendészeti szakembergárda (Enforcement Officer) vezetői is. Szintén az USA-nál maradv, érdekes kérdést vet fel a tagállamok határain átnyúló bűnözés kérdése. Ha egy

²⁴³LIGETI. m. 136–137.

²⁴⁴ANTHONY V. BOUZA uo.

konkrét jogesetet veszünk példaként, ahol három New York-i fiatal New Jerseyben elrabol egy embert, és New Yorkban megölik. Az USA-ban ugyanis nincsenek olyan egyértelműen lefektetett hatásköri; illetékességi szabályok, mint nálunk, ezért ilyen esetben ez érintett államok nyomozó hatóságainak egyeztetésén dől el, hogy hol induljon és/vagy folytatódjon a nyomozás.

Visszatérve a bűnügyi rendszert, erősen vitatott annak rendszertani helye. Egyesek szerint a nyomozás a rendészeti igazgatás részének tekinthető. Mások a közbiztonság fenntartása, valamint a bűnüldözés dichotómiáját akként oldják föl, hogy a nyomozást az igazságszolgáltatás egyik elemeként, a büntető per előkészítő szakaszaként tartják számon. Egyes szerzők különbséget tesznek a nyomozás elrendelése előtt, valamint a büntetőeljárás nyomozás között és előbbi a rendszert, utóbbit az igazságszolgáltatáshoz sorolják.²⁴⁵

Finszter Géza nézetével szembehelyezkedik többek között Szikinger István is, aki szerint a bűnüldözés nem sorolható a rendészet körébe.

A bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést. Nagyon fontos ezt kiemelni, különben végzetesen összekeveredik egymással a két hatalmi ág, nevesül a végrehajtás és az igazságszolgáltatás. Ez az, az eset, amikor a szerepek felcserélődnek és a rendőr büntetni akar, a bíró pedig a rendőr szerepébe helyezve magát a társadalom védelmezőjeként lép fel. A közbiztonsági és bűnügyi rendészet egysége vagy elválasztása régi vita, amely a mai napig nem dőlt el. Mindenesetre az általánosságban megállapítható, hogy szervezetileg mind az elkülönítésre, mind az egységes megoldásra is találunk jócskán példát. Az angol rendőrségi modellben például összefonódott az említett két szakterület. Holott az angolszász jogfelfogás a történeti fejlődés során markáns eltéréseket (például tiszta vádelv intézménye vagy az ügyész eltérő szerepe, jelentősége) mutatott a kontinentális rendszerekhez képest, mára a két szisztéma jelentősen közelít egymáshoz.

A felderítés és a nyomozás a bűnüldöző testületek alapfunkciójának tekinthető, amelynek kettős célja emelhető ki. Az első a rendészeti cél, ami magában foglalja a még le nem leplezett előkészületi cselekmények feltárását és a jogsértő magatartás megszakítását, ráadásul mindezt titkos, leplezett formában megvalósítva. A rendészeti jelleget támasztja alá, hogy a felderítés szabályai jórészt a rendészeti jogban vannak lefektetve. A veszélyelhárító tevékenység alapját a megszerzett információk szolgáltatják, melyek

²⁴⁵FINSZTER (2008a) i. m. 39–44.

megszerzésének szabályait a jog szigorúan és akkurátusan meghatározza és bizonyos esetekben a tevékenység bírói, ügyészi engedélyhez kötött. A másik cél az állam büntető igényének érvényesítéséhez szükséges nyomozás. Ezen a ponton el kell különíteni egymástól a nyomozás és a felderítés eltérő indítékait. Előbbi arra épít, hogy a jogsértő cselekmény a múltban megtörtént, ezt igyekszik a tényállással rekonstruálni, az elkövető személyét beazonosítani és kézre keríteni. A nyomozás egyetlen legitim célja az igazságszolgáltatás előkészítése, az állam büntető igényének az érvényesítése, semmi esetre sem várható tőle feltétlen eredményesség és nem célja az elkövető legyőzése. A nyomozás fő eszköze az előbb említett információszerzés, mely szigorú szabályok szerint zajlik, nem történhet, autonóm, önkényes módon.²⁴⁶

A felderítés hipotézise ezzel szemben az, hogy a jogsértő cselekmény még folyamatban van, ezért elsődleges cél a cselekménnyel előidézhető veszélyek felmérése, és sikeres beavatkozáshoz szükséges információk megszerzése. Ez kizárólag rejtőzködéssel és konfrontáló magatartással érhető el, további zárt és erősen centralizált és hierarchizált szervezeti formát igényel. A felderítés nyilván a bűncselekmény kifejlődésének csak bizonyos stádiumában történhet, ennek mikéntjét a jog részletesen definiálja.

Ligeti Miklós szerint a felderítés különösen problematikus területe a titkos felderítés. A titkos felderítés rendészeti ágát a magyar jog titkos információgyűjtésnek nevezi, míg a bűnügyi felderítés elnevezése titkos adatszerzés. A jogállamnak kimondottan szüksége van mindkét felderítési módra. Nevezett szerző hozzáteszi, hogy a titkos információgyűjtésnek különböző válfajai léteznek, külső engedélyhez kötött és nem kötött eszközök. A rendőrség információszerző funkciója összekapcsolja a közrendvédelmi és bűnügyi rendőrségi feladatokat.²⁴⁷

Konklúzióként megállapítható, hogy az általános rendészeti felhatalmazás gyakran elegendő a veszélyelhárítás sikeres befejezéséig, ezen a ponton túl viszont a bűnüldözés nem bír hasonló felhatalmazással és önállósággal, annak lehetőségei erősen behatároltak és egyetlen célja az igazságszolgáltatás előkészítése.

„Minél erősebb jogi kötöttségek kellenek adott rendészeti funkciók körülbástyázására, annál kisebb annak az esélye, hogy az adott funkció hatékonyan és jogállami szempontból aggálymentesen alakítható társadalmi szolgáltatássá.”²⁴⁸

²⁴⁶ FINSZTER (2008a) i. m. 39–44.

²⁴⁷ LIGETI i. m. 139–141.

²⁴⁸ LIGETI i. m. 141.

4.4. MÁS ASPEKTUSÚ FELOSZTÁSOK

Ligeti Miklós külön csoportba sorolja az igazgatásrendészeti feladatokat és hatósági típusú, jogalkalmazói tevékenységnek tekinti azokat. Ebbe a körbe sorolandó a közbiztonságra veszélyes eszközök előállításával, forgalmazásával, felhasználásával kapcsolatos; - valamint a vagyonvédelmi és magánnyomozói tevékenység engedélyezése, közlekedés-rendészet, menekültügyi és idegenrendészettel kapcsolatos feladatokban történő közreműködés és a szabálysértési hatósági jogkör. Elég végignézni az iménti felsorolást, megállapítható, hogy ezek a rendőri feladatellátás leginkább civil tevékenységei. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a menekültügyi, idegenrendészeti feladatok jó részét egy civil hatóságra telepítették át (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal).

A közlekedés-rendészet olyan közigazgatási jellegű tevékenység, amely mind veszélyelhárító, mind jelenléti funkciókat ötvöz és egyesíti a közrendvédelem és az igazgatás-rendészet jellemzőit. Szabadjon itt most a közlekedés-rendészet köréből egyetlen érdekes kuriózumra felhívni a tisztelt olvasó figyelmét, ez pedig az igazoltatás intézménye. Önmagában az is elgondolkodtató kérdés, hogy az Rtv. által szabályozott rendőri igazoltatás alkalmával közrendvédelmi eszköz, igazgatásrendészeti alkalmazása történik. Ez abból fakad, hogy a rendőrség a közlekedést „diffúz és strukturálatlan veszélyhelyzetnek” fogja fel, amely szükségessé teszi, minden további előzmény nélkül is az igazoltatás alkalmazását.²⁴⁹ Az igazoltatás maga pártállami örökség, túlélte a rendszerváltást és az Országgyűlés által minősített többséggel elfogadott Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. Törvény 29. § (4) bekezdésében kapott helyt. „Az említett jogszabály alapján a rendőrség évente egymillió- kétszázézer igazoltatást hajt végre, rendszeresen ellenőrzik az autók csomagtartóját, kiüríteti a járókelők zsebet. A katonai hatóságok járnak el így a megszállt országokban.”²⁵⁰

A rendvédelmi szervek közül a rendőrség és a pénzügyőrség is jelentős szabálysértési hatósági jogköröket gyakorol. Magyary Zoltán professzor előbbi tevékenységet hívja rendőri büntetőbíráskodásnak. Ugyanakkor tudjuk azt, hogy a szabálysértés jogági elhelyezkedése vitatott, emiatt szokás keresztbe fekvő funkciónak hívni. Korábban, amikor még büntett, vétség, kihágás hármas felosztást alkalmazta a büntetőjog, akkor ez utóbbi felelt meg a mai szabálysértéseknek. Jelenleg a közigazgatási jog keretében van

²⁴⁹LIGETI i. m. 138.

²⁵⁰KÖSZEG FERENC: Rendőrség és politika című előadás, Sydney. 1999. szeptember 8. (<http://www.helsinki.hu>), In LIGETI i. m. 138.

szabályozva mind a szabálysértési anyagi, mind az eljárási jog. Ugyanakkor azt is világosan kell látnunk, hogy a szabálysértés tipikusan civil közigazgatási tevékenység.

„Az igazgatásrendészet – közlekedés-rendészet – szabálysértési hatáskör hármáról összességében elmondható, hogy militarizált, rendvédelmi modellben működő rendőrség szuboptimális hatékonysággal teljesít, mert nem észleli, hogy jelentős mértékben civil igazgatási, illetve igazságszolgáltatási területen mozog. Ezek a területek részben nem igénylik, részben nem is tűrik a katonai centralizációt.”²⁵¹

Szikinger István társadalom és a közhatalom viszonyában vizsgálja a csoportosítást és ez alapján három funkciót állít fel, amelyek megoszlása szerinte jelentősen rányomta a bélyegét a szervezeti rendre és a jogi szabályozás jellegére. Az említett három funkció a közösségi, a külső (katonai típusú), valamint bürokratikus rendfenntartás.²⁵² Az alábbiakban az említett szerző nyomán röviden áttekintem, hogy mit jelentenek az idézett funkciók.

A közösségi rendfenntartás fő jellemzői a rugalmasság, a problémákra való gyors reagálás és az informális megoldások alkalmazása és a társadalmi részvétel a rendvédelemben. Ezek miatt erősebb a rendvédelem társadalmi elfogadottsága, nagyobb a bizalom, ugyanis a közösségi rendészet a köz érdekeit tartja szem előtt, figyeli és azonnal lereagálja a közrend, közbiztonság terén felmerülő problémákat. Ezzel a kérdéssel, mint a rendészet egyik alternatívájával még részletesen kívánok foglalkozni a dolgozat későbbi részében.

A külső vagy katonai rendfenntartás megértéséhez egy megszálló hadsereg rendfenntartó tevékenységére érdemes asszociálni. Ebben az esetben a közösségtől idegen érdekek védelméről, érvényesítéséről van szó, ezért gyakran szokás elnyomó tevékenységként aposztrofálni. Ebben a modellben különösen nagy jelentősége van a nagy fokú fegyelemnek és a könyörtelen végrehajtásnak, ugyanakkor tudnunk kell, hogy a döntéshozatal és a végrehajtás élesen elválik egymástól.

Az első két rendszer törekvése a fennálló helyzet elfogadtatására és a stabilitás garantálása, ezzel szemben a bürokratikus modell a korábbi állapotokhoz képest változást teremt. Ebben a megoldásban a végrehajtás - kikényszerítés szervezete szorosan összekapcsolódik a közhatalom gyakorlásának struktúrájával. Egyre nagyobb számban

²⁵¹LIGETI i. m. 139.

²⁵²SZIKINGER (1998) i. m. 47.

jönnek létre speciális szervezeti egységek, valamint a szakosított, az állami tevékenység egyes ágazataihoz vagy funkcióihoz szorosan kapcsolódó rendvédelmi alrendszerek, mint a pénzügyőrség vagy elkülönült bűnügyi rendőrség. Szikinger István hozzáteszi, hogy a három modell elméleti absztrakció eredménye és egyik sem létezik „vegytisztá” formában, sokkal inkább jellemző az ismertetett elemek keveredése.

4.5. A „RENDŐRKÖDÉS” (POLICING), MINT HIVATÁS

Az, hogy a rendőri munka felfogható-e hivatásnak, megoszlanak a vélemények a szakirodalomban. Az angol rendőri kézikönyv 747 oldalban foglalja össze a rendőrök alapképzéséhez szükséges valamennyi tudásanyagot, minden tantárgyat és szakterületet egyfajta „codexként”.²⁵³ Ez az irányadó szakkönyv is részletesen foglalkozik a kérdéssel és megállapítja, hogy az idők folyamán először csak négy hivatás létezett, ez pedig a jogtudomány művelése, a gyógyítás, az egyházi szolgálat és a katonaság. Minden más később alakult ki és folyamatosan bővült a kör. Érveket és ellenérveket sorakoztat fel a rendőri hivatás mellett és ellen, végül arra a következtetésre jut, hogy a rendőr (élet)hivatást gyakorol.

Szorosan kapcsolódik a témához, az idézett műnek egy másik érdekes részlete is. Az alfejezet azzal foglalkozik, hogy mi minden szól a rendőri hivatás választása mellett.²⁵⁴ Az okokat két részre osztja, külső és belső okokra. Előbbihez sorolja a vonzó fizetést, a karrierlehetőséget (mind rendfokozati, mind beosztási előrelépés lehetőséget értve ezalatt), és a korai nyugdíjba vonulás kedvezményét tisztességes nyugdíjjal. Belső motivációk a következők: elszántság, vágy társadalom fejlesztésében, védelmében történő szerepvállalásra; hasznos, érdekes és izgalmas munka; fontos és felelősségteljes „hatalomgyakorlás mások felett”.

Sokatmondó a rendőri kézikönyv szerzőjének azon megállapítása, hogy a külső motivációk (extrinsic motivation), bár meghatározók, mégsem elegendők a sikeres rendőri hivatás gyakorlásához. Érdemes lenne ezen a kijelentésen elmerengeni a hazai rendvédelmi szerveink dolgozóinak, hogy valóban a klasszikus értelemben vett előbb ismer-

²⁵³BRYAN CALESS –KEVIN LAWTON-BARETT – ROBERT UNDERWOOD – DOMINIC WOOD, ROBIN BRYANT szerk.): *Blackstone’s Student Police Officer Handbook* 2. kiadás. Oxford University Press 2007, 91–94.

²⁵⁴ROBIN BRYANT: i. m. 36–37.

tetett rendőri, pénzügyőri és egyéb hivatást gyakorolják-e. A nagybetűvel írt rendőri hivatás gyakorlásának azonban kellő alapot és feltételrendszert kell teremteni, ebben viszont az érintett döntéshozóknak és a jogalkotónak van kiemelkedő szerepe és felelőssége.

4.6. RENDŐRSÉG KONTRA KATONASÁG

A rendészet alkotmányossága kapcsán megkerülhetetlen a rendőrség és a katonaság viszonyának tisztázása, azaz a rendészet és a honvédelem elválasztása, illetve a közrend, közbiztonság védelem militarizálásának problémaköre.

A rendőr és a katona, olyan hivatásokat gyakorolnak, amelynek célja valamilyen veszély megelőzése, elhárítása. Mindkét szakma speciális szaktudást igényel, mégpedig a veszélyt beazonosítani, felismerni és a lehető leghatékonyabban elhárítani, ha szükséges legitim erőszak igénybevételével.²⁵⁵

A dolgozat más részeiben részletesen foglalkozunk a jelenlegi rendőrségi struktúra militarista jellegének kialakulási folyamatával, különös tekintettel a rendszerváltás eseményeire és hatásaira, ezért most csak egy érdekes korai előzményre szeretném felhívni a figyelmet.

A Budapest fővárosi rendőrséget szabályozó 1881. évi XXI. törvénycikk szerint a rendőrség polgári intézmény, kizárólag annak őrségi személyzete áll katonai fegyelmi szabályok alatt, míg a tiszti állomány, detektív és a szolga állomány nem ilyen szervezetben volt foglalkoztatva.²⁵⁶

A rendszerváltást követően elmaradt a rendőrség átalakítása, így továbbra is a militarizáltság, centralizáció és hierarchia maradtak meg fő jellemzőknek. Szamel professzor arra hívta fel a figyelmet, még a kilencvenes évek elején, hogy egy felfegyverzett szervezetnek nem feltétlenül kell militarizáltnak is lennie.²⁵⁷ A rendőrségnek felfegyverzettnek kell lennie ez nem is kérdés. Azonban a militarizáltságából adódó diszfunkciók miatt szükséges volna a rendőrség általános „civilizálása”, azaz a szervezet státusának az államigazgatási szervekhez igazítása – folytatja Szamel Lajos.

²⁵⁵FINSZTER (2003) i. m. 58.

²⁵⁶SZAMEL (1990) i. m. 90–91.

²⁵⁷SZAMEL (1990) uo.

Nem véletlen, hogy a szolgálati törvény parlamenti vitájában az egyik képviselő kiemelte, hogy egy demokratikus államban a rendőr nem katona.²⁵⁸ Felhívta a honatyák figyelmét arra, hogy a javaslat szembehelyezkedik az Alkotmánynak az alapjogok korlátozására vonatkozó tételével, amikor a fegyveresekre más mércét állapít meg.

Különösen kényes kérdés a parancsuralmi rendszer érvényesítése a rendvédelmi szerveknél, holott az kimondottan katonai szervezet működésének az alapja. Abszurd helyzetet teremt, amikor a parancs teljesítése fontosabb, mint a szerv rendeltetésének megfelelő eredmény elérése. „A bűncselekmény elkövetésének kivételével a rendőr a törvénysértő utasítást, illetőleg parancsot is köteles teljesíteni. Ez a rendelkezés még a rendőröknek a proletárdiktatúra időszakában volt alávetettségét is meghaladja.”²⁵⁹ Gyakorlatilag azt is mondhatjuk, hogy a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szervezeti és Működési szabályzata²⁶⁰ a rendszerváltás előtti rendőrségi normákat fogalmazta újra.

Európa több országában a történelmi hagyományok alapján nyugvó sajátos megoldást jelenti a hadseregekről leváló rendőri szervek, mint a csendőrség. Az olasz csendőrség (Carabinieri) azonban rendőri teendői mellett megőrizte katonai jellegét és a hadsereg negyedik fegyvernemeként tekintenek rá, azaz szükség esetén bevetethők a hadsereg részeként is. A csendőrségekkel részletesen foglalkozom még.

4.7. NEMZETI ALKOTMÁNYOK A RENDÉSZETRŐL

„Az állam kétféle módon változhat meg; vagy azért, mert alkotmánya tökéletesebbé válik, vagy azért, mert az megromlik. Ha az állam megőrizte alapelveit, az alkotmány módosítása ennek javulását jelenti; de ha elveszítette elveit, az alkotmány megváltozása megromlásának jele. (...) Az államok az egyik alkotmányról a másikra történő észrevétlen áttérés idején néha virágzóbbak, mint az egyik vagy a másik alkotmány alatt. Ilyenkor a kormányzat minden rugója megfeszül; minden állampolgárnak igényei vannak. Akár támadják, akár kedvelik egymást az emberek, nemes vetélkedés folyik azok

²⁵⁸KÖSZEG FERENC: Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának országgyűlési vitájában a Parlament 1996. február 20-i ülésén, OGY hiteles jegyzőkönyve.

²⁵⁹SZIKINGER (1998) i. m. 111.

²⁶⁰1/1990. (I.10) BM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról.

között, akik a hanyatló alkotmányt védelmezik, és azok között, akik a felülkerekedő új alkotmányt támogatják.²⁶¹”

Az uniós tagállamok alkotmányait fellapozva megállapítható, hogy azok egészen más-ként rendelkeznek a rendészetről, rendvédelemről. A különbségek és az eltérések az alkotmányos szabályozásban, mint látni fogjuk nagyon jelentősek. Egyes charták részletesen szabályozzák a rendészet szervezetét és működését, míg mások még csak említést sem tesznek azokról. Ezek alapján három csoportba sorolhatók a tagállamok. Nézzük az egyes szabályozási formák rövid kifejtését egy-egy uniós tagállam példáján keresztül.²⁶²

Az első csoportba azon tagállamok tartoznak, amelyek alaptörvényei részletesen szabályozzák a rendészet szervezetét és működését. Ezt szokás a rendészet pozitív alkotmányos szabályozásának hívni. Példaként nézzük Ausztria alkotmányát, amely a pozitív szabályozás egyik iskolapéldája. Az osztrák alkotmány 10. cikk 7. alpontja szerint „a szövetségi törvényhozási és végrehajtási hatáskörbe tartozik a köznyugalom, a közrend és közbiztonság fenntartása...” A 14. alpont rendelkezik a szövetségi rendőrség és a szövetségi csendőrségről.

A tartományok önálló hatáskörébe utalja a helyi biztonsági rendőrséget és kimondja, hogy a tartományokban a szövetségi közigazgatási szervek teljesítik a „közvetlen szövetségi közigazgatást”, ha ilyenek nincsenek, akkor a tartományi közigazgatási hatóságok látják el ezen feladatokat („közvetett szövetségi közigazgatás”).

A legfőbb közbiztonsági hatóság a szövetségi belügyminiszter. Tartományi tekintetében a közbiztonsági igazgatóság felel a helyi biztonságért.

Az osztrák alaptörvény 18. szakasza egyértelművé teszi, hogy a rendészet a közigazgatás része és a közigazgatás kizárólag a jog uralma alatt működhet („csak törvények alapján”), ez az elv meghatározó a rendészet működését illetően. A magyar modellben a közigazgatástól elszakított és militarizált, ám közigazgatási feladatokat is ellátó rendőrség önálló hatalmi ágként történő felfogása, illetve ilyen minőségének elfogadása a

²⁶¹ MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Fordította: Csécsy Imre, Sebestyén Pál. Osiris-Attraktor Kiadó, Budapest, 2000, 267–268.

²⁶² BADÓ ATTILA (szerk.) – TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest: KJK Kerszöv, 2005.

közigazgatás széles területeit valójában elzárja a joguralom princípiuma elől– jegyzi meg Ligeti Miklós ezzel kapcsolatban.²⁶³

A második csoportot azon országok alkotják, amelyek alkotmányai a közigazgatás törvényes működésének kereteit határozzák meg, de nem térnek ki részletesen a rendészeti hatóságokra, ez a rendészeti igazgatás áttételes szabályozása. Ezen megoldás kapcsán nézzük Finnország szabályozását.

A rendészet alkotmányos alapja abban ragadható meg, hogy az alaptörvényben a közigazgatás működésének keretei kerülnek meghatározásra, valamint a rendőri hatalom korlátai. Az alkotmány szabályai szilárd alapot biztosítanak a rendvédelem működése számára, holott a rendvédelem szervei nevesítésre sem kerülnek az alaptörvényben.

A finn alkotmány azonban nevesíti a központi államigazgatás szerveit: a kormány és a minisztériumok mellett, hivatalokból, intézetekből és más szervekből áll. Az állam rendelkezhet területi helyi szervekkel is. Itt érdemes megjegyezni azt, hogy a közigazgatás átalakítása, modernizációja sokkal rugalmasabban megvalósulhat abban az esetben, ha ehhez nem kell alkotmányt módosítani.

A harmadik megoldás az előzőekhez képest más logikával építkezik, ugyanis az alapjogok részletes felsorolását tartalmazza, azaz indirekt megmondja, hogy a hatóságok mit nem tehetnek, igaz ez akkor is, ha a hatóság intézkedése a közrend, közbiztonság megóvása érdekében történne. Ezt hívjuk a rendészet negatív alkotmányos szabályozásának. Belgium alkotmánya sem a rendészetről, rendőrségről, sem magáról a közigazgatásról nem tartalmaz részletes szabályokat, azonban az alapjogok tekintetében számos garanciális szabályt magában foglal. A fegyveres erők vonatkozásában azt olvashatjuk a 184. cikkben, hogy a csendőrség szervezetének és hatáskörének megállapítása törvényhozási tárgy. Előbbiek alapján a belga alkotmány a rendészet negatív szabályozási módszerét teszi magáévá.

A nemzeti alaptörvények vizsgálatakor, érdemes még egy szempontot figyelembe venni, ami érdemben befolyásolja a rendészeti szervek munkáját, ez pedig az alapjogok korlátozása, a kényszerintézkedések szabályozásának módja.²⁶⁴ Egyes országok jogfel-fogása szerint az elítélés előtti szabadságelvonás rendjének meghatározását az alaptör-

²⁶³ LIGETI i. m. 135.

²⁶⁴ KÖVÉR ÁGNES: A szabadságkorlátozó kényszerintézkedések a Strasbourg-i Emberi Jogi Bíróság ítélezési gyakorlatában. *Belügyi Szemle*, 2002/2-3., 202–228.

vény szabályozási tárgyának tekinti. Az ilyen alkotmányok meghatározzák a kényszerintézkedések okait, mint a spanyol vagy portugál alaptörvény, de szintén állást foglal a román és a bolgár alkotmány is.

Egy másik megoldást alkalmaz a német és a norvég közjog, mégpedig azt, hogy az alaptörvény tömören a személyi szabadsághoz való jogot rögzíti, annak korlátozásának szabályait az eljárási törvényekre bízta. Hasonló alapokon nyugszik a lengyel, cseh, horvát gyakorlat is. A cseh törvényhozás, annyiban alkotott újat, hogy az alapvető jogok részletes garanciális szabályait egy önálló törvényre, az alapvető jogok és szabadságok chartájára bízta.

Balla Zoltán doktori értekezésében sorra veszi a rendészet jogállami elveit, úgy mint: A törvénynek való alávetettség elve; - szükségesség és arányosság elve; - nyilvánosság és társadalmi ellenőrzés elve.²⁶⁵ Az értekezés más részeiben valamennyi elvet érintem, most azonban az elsővel, a törvényesség elvével foglalkozok részletesen.

4.8. A TÖRVÉNYESSÉG ELVE A RENDÉSZETBEN

A törvényesség (legalitás) elve tömören annyit jelent, hogy a rendészeti szervek feladat és hatásköreiket kötelesek a jogszabályokban előírt módon, formában és terjedelemben gyakorolni. Ez egyrészt magában foglalja a vonatkozó eljárási jogszabályok maradéktalan betartását a rendőri intézkedés során. Egy rendőri eljárási jogsértés ugyanis különösen nagy súllyal esik latba.²⁶⁶ Másrészt a konkrét jogi hatású aktusainak - határozatainak, döntéseinek - is ki kell állniuk a törvényesség próbáját. Egy utcán fogatosított rendőri intézkedés jogi megítélése meglehetősen problémás, hiszen egy azonnali végrehajtást igénylő szóbeli határozatként is felfogható. Ezért van kiemelkedő jelentősége a megfelelő garanciális szabályoknak és a hatékonyan működő jogorvoslati lehetőségeknek.

A Legfelsőbb Bírósági Közigazgatási Kollégiumának állásfoglalása szerint: „A rendőri intézkedések illetve kényszerítő eszközök alkalmazása elleni – a büntető, államigazgatási vagy szabálysértési eljárás körén kívül érvényesített, vagy egyéb jogszabályi felhatalmazás alapján benyújtott – panasz folytán indult eljárás során a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az intézkedést sérelmező személy között közigazgatási jogviszony jön létre, a panasz elbírálása tárgyában másodfokon a rendőri szerv vezető-

²⁶⁵BALLA ZOLTÁN: A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira (Ph.D. értekezés), 1998-2001. RTF könyvtár. 91-101.

²⁶⁶SZAMEL (1990) i.m. 42-44.

je által az Rtv. 93. § /3/ bekezdése alapján hozott határozat - a Pp. 324. § (2/) bekezdés a) pontja szerinti – a bíróság által felülvizsgálható – hatósági államigazgatási ügyben hozott határozat.”

A jogalkotó a rendőri intézkedés elleni jogorvoslat elintézését fő szabály szerint szervezeten belül hagyja, annak elbírálását az intézkedést foganatosító szerve bízva. A panaszt elbíráló határozat elleni fellebbezést a felettes szerv bírálja el. Két alternatíva azonban még kínálkozik az állampolgár számára: az egyik a Rendészeti Panasztestület, a másik pedig a hivatkozott Jogegységi Határozatban leírtak szerinti bírói út. Külföldön bevett gyakorlat, példának okáért Németországban, hogy a rendőri intézkedés ellen azonnal bírósághoz lehet fordulni, minden további nélkül.

A Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagjai által foganatosított kényszerintézkedések ellen a jogszabály²⁶⁷ szerint panasznak van helye, amelyet –a rendőrséghez hasonlóan- a foganatosító szerv, az ezt megtámadó fellebbezést pedig a felettes szerv bírálja el. Ezt követően lehet a jogerőre emelkedést követően jogszabálysértésre hivatkozással bírósághoz fordulni.

Az oportunitás elvével kapcsolatban nem egységes a szakirodalom. Az egyik nézet szerint a rendészeti hatóságok a törvények keretei között a szükséges intézkedéseket a „kötelességszerű mérlegelés” alapján kötelesek megtenni, ha valakit, valamit veszély fenyeget. Ennek az álláspontnak a bírálói szerint a rendészeti beavatkozás a „kötelességszerű mérlegelés” és nem a legalitás függvénye.²⁶⁸ Ugyanakkor tudjuk azt, hogy minden mérlegelési felhatalmazást csak céljának megfelelően szabad felhasználni. A „kötelességszerű mérlegelés” a porosz rendészeti jogban tételezett fogalom: felhatalmazás, amelynek birtokában a rendőrhatalóság jogosult dönteni a beavatkozás módja és mértéke felől is. Ez az értelmezés súlyos anomáliákat szülhet, visszaélésekhez vezethet. Nincs lehetőség most ezeket részletezni, de kiemelve egyet közülük, feltehetünk egy kérdést. Az állampolgárnak van-e a rendőrhatalósággal szemben alanyi közjoga, és azt miként érvényesítheti bírói fórum előtt? Szamel professzor szerint csak akkor, ha a rendőri intézkedésre okot adó jogszabály nemcsak a közérdeket, hanem az egyén érdekét is védelmezni kívánta. A oportunitás másik megközelítése szintén a porosz jogrendből származik. Lényege, hogy a rendészeti hatóság eltekinthet a beavatkozástól vagy annak bizonyos módjától, ha az nem lenne célszerű az adott esetben. Ebbe a doktrínába már belép a méltányosság elve is, ugyanakkor ez a megközelítés nem alkalmaz-

²⁶⁷ A Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX törvény 9. § (4) bek.

²⁶⁸ SZAMEL (1990) i. m. 55.

ható a bünygyi rendészetben, ott minden kétséget kizáróan a legalitás elvének kell uralnia az eljárást. Konklúzióként megállapítható, hogy „legalitás - opportunitás” ket-tősének problémája végül is arra redukálódik, hogy a rendészet (rendőrség) mérlegelési jogkörének mekkora legyen a terjedelme. (...) A legalitás elvének tehát a rendészeti (rendőri) működésben feltétel nélkül érvényesülnie kell, ezt az elvet nem lehet az opportunitás elvének a közbeiktatásával fellazítani.”²⁶⁹

4.9. A KÖZBIZTONSÁG, MINT ALAPVETŐ EMBERI JOG?

Miután áttekintettük a rendészeti funkciókat és csoportosítottuk azokat különböző szempontok szerint, továbbá vizsgáltuk, hogy mik a jogi szabályozás rendészettel kapcsolatos alapelvei és miként szabályozzák a rendészetet az európai alkotmányok, most irányítsuk figyelmünket az alapjogvédelem kontra alapjog-korlátozás problémakörére.

„Anne Humphires narancssárga liliomos protestáns pártjelvényét kitűzve útjára indult. A jelvény viselését semmi nem tiltotta. Nehezményezte viszont a zömmel katolikus lakosság, amelynek képviselői egyre fenyegetőbben közeledtek a hölgyhöz. Ekkor érkezett a helyszínre Connor alfelügyelő, aki baljós előjeleket érzékelvén megkérte Anne Humphirest a jelvény eltávolítására. Miután ő erre nem volt hajlandó, a rendőr maga tépte le a tömeget ingerlő szimbólumot. Az ügy bíróság elé került, amely – ha nem is egyhangúlag – úgy ítélte meg, hogy a közbéke megóvásának célja jogszerűvé teszi az önmagában egyébként nem megengedett beavatkozást.” Ezzel az egyszerű, hétköznap-i XIX. századi Írországból származó, ám rendkívül sokatmondó történettel kezdi Szikinger István egyik tanulmányát²⁷⁰. Ahogy ő fogalmaz, „mint cseppben a tenger, benne rejlik a rendvédelem összes alapvető problémája”. Emeljünk ki néhányat az eset kapcsán bennünk felmerülő kérdésekből: Mit tehet meg, meddig mehet el a közhatalom letéteményese a rendőr intézkedése során? Egyáltalán nyúlhat-e olyan eszközökhöz, amely a jog szabályait sértik? Intézkedései során kiléphet-e a törvény betűi mögül? Útját állhatja-e jogszerű magatartásoknak, annak érdekében, a közrend, közbiztonság fenntartására hivatkozással? Végül, korlátozhat-e alapjogai gyakorlásában bárkit egy másik alapjog védelmezése érdekében? Van-e ezekben az esetekben bármilyen garancia vagy hatékony jogvédelem az állampolgárok kezében? Hosszasan folytathatnánk a

²⁶⁹SZAMEL (1990) i. m. 64.

²⁷⁰SZIKINGER ISTVÁN: A rendvédelem jogi alapkérdései, In TIMORÁNSZKY PÉTER(szerk), *Rendészeti szemle*, 1997/1, 32.

gondolatainkban sorjázó kérdéseket. A következőkben ezeket igyekszünk körbejárni, sőt kísérletet teszünk megválaszolni is azokat.

4.10. KIINDULÁSI ALAPOK, ALAPJOGVÉDELEM

„A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége. A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”²⁷¹

„A polgári alkotmányosság két alappillére az emberi jogok védelme és a demokratikus hatalomgyakorlás. A kettő nem tetszőleges, hanem meghatározott viszonyban áll egymással. Az emberi jogok biztosítása a cél, a közhatalom gyakorlása pedig az eszköz. (...) Ma az Alkotmánybíróságtól kezdve a strasbourgi fórumokig sok lehetőség van az alapjogok érvényesítésére.”²⁷²

Alapvető jogoknak nevezzük az emberi jogok azon csoportját, amelyet a nemzeti alkotmányok és a nemzetközi egyezmények alapvető jogként ismernek el. Az alapvető jogok védelme két fázisból áll. Egyfelől az alapjogok alaptörvényben történő rögzítését, másfelől e jogok hatékony intézményes biztosításáról való gondoskodást jelenti.²⁷³

Az alapvető jogok védelmében kulcsszerep jut az állam hatóságainak és azon belül az erőszakszervezeteknek. Ugyanakkor az is tényszerűség, hogy bizonyos helyzetekben ez csak és kizárólag alapvető jogok korlátozásával realizálható és ezeknek az intézkedéseknek is alapvető követelménye a törvényesség. Ez tehát a rendészet egyik paradoxonja: alapjogvédelem, alapjog korlátozás árán. A másik ellentmondás a törvényesség és az eredményesség egyszerre fennálló és feszítő kényszere. A hatékony intézkedésnek meg kellene felelnie a jogszabályi előírásoknak is. Ez gyakran illúzió, elég, ha Anna Humpires és Connor alfelügyelő imént említett esetére gondolunk.

²⁷¹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 8. §.

²⁷² BALLA (1998-2001.) i. m.87.

²⁷³ GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: Alapjogok korlátozása (I. fej. 8.§) In. JAKAB ANDRÁS (szerk): *Az Alkotmány kommentárja I-II.* Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századéig Kiadó, 2009. 392.

Finszter Géza egy jeles angol tudós nyomán a „jog hadserege” jelzővel illeti a rendőrséget.²⁷⁴ „Mindenki aki közhatalmat gyakorol, köteles az alapvető jogokra vonatkozó alkotmánybeli köteleességeknek megfelelni. Az alapjogok tiszteletben tartása nem korlátozódhat az absztrakt értelemben vett államra, hanem annak minden egyes szervére vonatkoztatni kell.”²⁷⁵

Az előzőekből adódóan a rendőrségnek is tudomásul kell vennie a jog által meghatározott mozgásteret, amelyben elláthatja feladatait. Mindazonáltal a hadsereggel vont párhuzam a széles körű felhatalmazásra enged következtetni. A felhatalmazás nem lehet parttalan, a legitim fizikai erőszak alkalmazásának módjait és mikéntjét előírja a jogalkotó a kényszerítő eszközök szabályai között. Léteznek ugyanis kötelező, kógens előírások, amelyek eltérést nem tűnnek, ezeket jórészt maga az alaptörvény tartalmazza. (Ilyenek többek között: az élethez, emberi méltósághoz való jog, kínzás tilalma etc.) Továbbá vannak ajánló szabályok, amelyek elsődleges rendeltetése, hogy a fizikai kényszer a minimális erőszak elve szerint kerüljön végrehajtásra, és járjon a lehető legkisebb lelki és testi szenvedés okozásával. (Lásd Rtv. 17.§ (2) bek.)

A jogalkalmazás során az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme a rendőrség számára alkotmányos kötelesség, ha úgy tetszik: törvényi parancs. Ennek át kell hatni a rendőrség teljes tevékenységét, meg kell jelenjen valamennyi rendőri intézkedésben.²⁷⁶

Az alapjog korlátozásnak azonban van egy más irányú megnyilvánulása is. Nem csak a rendőr, pénzügyőr (etc.) korlátozhatja az állampolgár alapjogait intézkedése során egy másik alapjog érvényre juttatása céljából, hanem ők maguk is korlátozva vannak alapjogaik gyakorlásában a szolgálati viszony jellegéből eredően. A szolgálati törvény 14.§ (1) bekezdése szerint: „A hivatásos állomány tagja alapvető jogainak a szolgálati viszonnal kapcsolatos korlátozása nem okozhat az elérni kívánt törvényes érdekekkel nyilvánvalóan aránytalan hátrányt.(2) Több lehetséges és alkalmas korlátozás közül azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a korlátozással érintettre a legkisebb sérelemmel jár.”

A szóban forgó jogszabályrészlettel kapcsolatban éles kritikát fogalmaz meg Szikinger István alkotmányjogász, aki szerint soha nem lehet egyszerűen valamely „törvényes

²⁷⁴FINSZTER (2008a) i. m. 123.

²⁷⁵JAKAB (2009) i. m. 405.

²⁷⁶NYIRI (2010) i. m. 7.

érdek” alapjogok korlátozásának az eredője.²⁷⁷ Alapjog korlátozására kizárólag másik alapjog miatt, vagy egyéb alkotmányos cél kell, amely konkrét és megragadható. Az iménti érvelés nem tűri meg, hogy a „törvényes érdek” maga mögé parancsolja az alapjogokat, ugyanis ez a jogállam alapjainak felborításához vezethet. Szikinger álláspontja, hogy az alapjogok a szolgálati viszonyhoz képest elsődlegesek, cél – eszköz viszonyban állnak egymással, a cél az alapjogok érvényesítése. Nem fogadható el azonban bármely csoport, így példának okáért a „hivatásos állományú fegyveresek” kikeresztése e jogok élvezetéből. Magam is hajlok azon álláspont felé, hogy nem kizárólag az alapjog-korlátozással érhető el a kívánt cél. Vegyünk egy konkrét példát. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak tartózkodási helyének szabad megválasztását korlátozza a Hszt. Vitán felül áll, hogy egy pénzügyőr nyomozó tisztnek adott időpontban elérhetőnek kell lenni, de ez úgy is megoldható, hogy mobiltelefonon bárhol megtalálható, és szükség esetén értesíthető. Fenti példával azt szerettem volna érzékeltetni, hogy a jogalkotó számára a „fegyveresek” alapjogainak korlátozása általános lehetőség, ez pedig ellentétes az alaptörvény standardjaival.

4.11. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

A magyar alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott az alapjog korlátozás és rendészet kérdéskörével és a teljesség messze menő igénye nélkül többek között a következőket állapította meg.

„ (...) az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges. Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”²⁷⁸

Ez a mára már jól ismert „szükségesség – arányosság” próbája, amelyet azóta is következetesen alkalmaz a taláros testület az ítélezési gyakorlatában.

²⁷⁷ SZIKINGER (1998) i. m. 127.

²⁷⁸ 7/1991. (II. 28.) AB határozat részlete.

Az általános szükségesség-arányosság teszt elvont módszertani szabály, amely adott ügyben adott jogszabályra vonatkoztatva nyer konkrét megállapítást, ehhez képest az alapjogok védett tartalma esetről esetre alakul [6/1998. (III.11.) AB határozat]. A tesztnek három eleme van. Az első a legitim jogalkotói cél, az alkotmányosan elfogadható korlátozási indok, illetve a cél és eszköz közötti logikai kapcsolat vizsgálata. A második a szükségesség, azaz a korlátozás elkerülhetetlensége, a kényszerítő ok fennállása. A harmadik lépcső pedig az arányosság, amelynél azt kell eldönteni, hogy arányban állt-e a korlátozás az elérni kívánt céllal. A három említett szempont egyenértékű, azaz bármelyik esetében megállapítható az alkotmányellenesség.²⁷⁹

Említést érdemlő momentum, hogy a köztársasági alkotmány eredeti, 1989. október 23-án hatályos szövege alapvető jogról és nem annak lényeges tartalmáról beszélt. Mindez összhangban volt a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányával, a „lényeges tartalma” korlátozás, később került a szövegbe.

A 22/1992 (VI.10.) AB határozat a testület állandó gyakorlatára hivatkozva kimondja, hogy „az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg alkotmányos határok között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha az elkerülhetetlen, azaz kényszerítő okkal történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan.”²⁸⁰

Közel sem elhanyagolható szempont, hogy az Alkotmánybíróságnak abból, az alaptörvényben foglalt tényből kellett döntései során kiindulnia, hogy a rendvédelmi szervek, erősen militarizált, hierarchizált és centralizált rendszerben működnek, méghozzá a közigazgatástól elkülönülten.

A rendészeti működés egyik legneuralgikusabb pontja a katonai elvekből adódó, akár jogszabályellenes parancs végrehajtásának kötelezettsége. A taláros testület ezzel kapcsolatban a következő álláspontot fogalmazta meg. „A jogszabályellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettsége, ami a civil szférában nyilván nem állná ki az alkotmányosság próbáját, (a fegyveres szervek vonatkozásában) önmagában, további vizsgálat nélkül nem tekinthető az alkotmányba ütközőnek.”²⁸¹

²⁷⁹ JAKAB (2009) i. m. 421.

²⁸⁰ 22/1992 (VI.10) AB határozat részlete.

²⁸¹ 8/2004. (III.25.) AB határozat részlete.

Az Alkotmánybíróság közvetítő irányzatot képviselt a jogállami rendvédelemről alkotott liberális és konzervatív nézetek között. Egyfelől megállapította, hogy a rendőrség hatékony felhatalmazást kíván a közrend, közbiztonság védelmében, másfelől azonban a rendészet szervezetének és működésének és az azt szabályozó normáknak jogbiztonságot kell sugározniuk.²⁸² A hatékony felhatalmazáshoz kapcsolódik a 65/2003. döntés indokolása, mely a „közbiztonság felett örökös szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani”.²⁸³ Ebből következik az a rendelkezés, hogy a jogszerű rendőri intézkedésnek mindenki köteles magát alávetni. Az intézkedés jogszerűsége vélelem, és mint ilyen, később megdönthető.

További alkotmányos aggályokat vet fel a Rendőrségi törvény²⁸⁴ (Rtv.) jó néhány rendelkezése is. A témában járatos alkotmányjogász állásfoglalása egyértelmű, az Rtv. alapfilozófiája hibás, ami oda vezet, hogy a törvény tele van súlyosan és teljesen szükségtelenül korlátozó rendelkezésekkel.²⁸⁵ Csak tovább bonyolítja a helyzetet, a militarizált és erősen hierarchizált rendőrségi struktúrából táplálkozó parancsuralmi rendszer, azaz a parancs feltétlen végrehajtásának kényszere.

Joggal merült fel a kérdés anno, az Rtv. elfogadását megelőző parlamenti vitában, hogy „milyen jogosítványokat kap a rendőrség a bűnözés megelőzésére és megfékezésére, másfelől milyen garanciákat kap a lakosság arra, hogy e kétélű eszközök kizárólag a bűnözők világát érintsék.”²⁸⁶ Ilyen „kétélű fegyvernek” tekinthető a fokozott ellenőrzés, a titkos információgyűjtés vagy éppen egy szimpla felvilágosítás kérés miatt történő feltartóztatás intézményei. Nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság éppen a titkos információgyűjtés vonatkozásában egy 2007. január 24-i határozatával²⁸⁷ többek között az Rtv., a Büntetőeljárás és a Jövedéki törvény egyes passzusait²⁸⁸ alkotmányellenesnek nyilvánította, és hatályon kívül helyezte. A jogalkotóban nem tudatosult a taláros

²⁸²FINSZTER GÉZA: Rendvédelemről szóló alkotmánybírási határozatok elemzése. In VIRÁG GYÖRGY (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok*, 44. sz., Budapest (2007b), 12–13.

²⁸³65/2003. (XII. 18.) AB határozat részlete.

²⁸⁴A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. Törvény.

²⁸⁵SZIKINGER ISTVÁN: „Az hibás!”, Az Alkotmánybíróság a rendőrségi törvényről. *Fundamentum*, 2004/1, 119–128.

²⁸⁶MEZEY KÁROLY: Felszólalás a rendőrségről szólótörvény javaslatának vitájában. Országgyűlési jegyzőkönyv, 1993. október 18-20-i ülés, In Szikinger (1998) 129.

²⁸⁷2/2007 (I. 24) AB határozat.

²⁸⁸Az Rtv. 69 §. (3), a Büntetőeljárásról szóló 1998. XIX tv. 201 §. (1) b,c,d, e, f pontjai és a 2003. évi CXXVII. Jövedéki törvény 111 §. (2) g. passzusai.

testület rosszallása, ugyanis a Vám- és Pénzügyőrségről²⁸⁹ szóló törvényben megismétlődtek a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos kifogásolt kifejezések.

Különösen fontosnak érzem, hogy megemlítésre kerüljön még két határozat, amely a jogbiztonság kérdését is érinti. Az alkotmánybíróság a 47/2003. (X.27), valamint a 10/2003. (IV.3) határozatokban kinyilvánította, hogy a jogbiztonságnak része a világos, a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A testület rávilágított arra is, hogy a „normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. A normaszöveg túl általános volta mindamellett lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is.”²⁹⁰ Nem léphetünk tovább, amíg nem ismertjük előbbi határozat általános üzenetét a rendészetre vonatkozóan. Eszerint minden rendészeti jellegű intézkedés alkotmányos indokon kell alapulnia, szükségesnek és arányosnak kell lennie. A jogállamiság követelményébe ütközik, ha az intézkedés időtartama hosszabb, mint ameddig feltétlenül szükséges lenne, és súlyosan sérti a jogbiztonságot, ha a jogi szabályozás ellentmondásai vezetnek ilyen eredményre.

Az adatvédelem kapcsán megállapította az alkotmánybíróság, hogy a „(...) személyes adatoknak az alkotmányban biztosított védelméből nem következik, hogy jogszabály nem írhat elő személyes adatok közlésére vonatkozó kötelezettséget.”²⁹¹

Az információs önrendelkezési jogot, pedig kizárólag elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, akkor, ha a korlátozás feltétlenül szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos.²⁹² Mind az adatvédelem, mind az információs önrendelkezési jognak számtalan vetülete esik a rendészet területére, elég, ha csak a nyomozati szakterületre gondolunk.

A végére maradt egy különösen kényes kérdés, ez pedig az élet védelme és a lőfegyverhasználat joga. Egy indítványozó, arra hivatkozott, hogy az emberi élet abszolút érték. Ezzel szemben az Rtv. 17. § (2) szerint a rendőri intézkedés alkalmával, kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell sérülés okozását és az emberi élet kioltását. Az indítványozó álláspontja szerint ez minimum magában foglal-

²⁸⁹ 2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről.

²⁹⁰ FINSZTER (2007b) i. m. 16–17.

²⁹¹ 55/2001. (XI.29) AB határozat részlete.

²⁹² 46/1995 (VI.30) AB határozat.

ja az eventuais szándékot, azaz a gondatlan elkövetés lehetőségét. Rendőrnek jogszabályban foglalt kötelezettsége, hogy a közrendet, közbiztonságot akár élete kockáztatásával védelmezze. Az alkotmánybíróság, a híres abortuszdöntésében rámutatott, hogy az emberi élet elvételének állam általi megengedése csak olyan esetekben alkotmányos, a mikor a jog eltúri az emberi életek közötti választást, és ennek megfelelően nem bünteti az emberi élet kioltását.²⁹³ Kiemelte továbbá, hogy az állam elsőrendű kötelezettsége az emberi élet védelme, ez azonban nem merül ki abban, hogy tartózkodni kell a megsértésüktől, hanem magában foglalja, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. A lőfegyverhasználat alkotmányosságát az alapozza meg, hogy a lőfegyverhasználatl érintett személy korábban megsértette az élethez való jogot.²⁹⁴

4.12. BÍRÓI ALAPJOGVÉDELEM, STRASBOURGI ESETJOG

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény (EJEE) a legalapvetőbb jogelveket deklarálja, amelyek keretként szolgálnak a bíróságok esetjogához. Ez a joganyag azonban folyamatos mozgásban van, szükségképpen változik, gyakran akár ellentétes irányba is. Éppen ezért a joggyakorlat elemzése egy mozgófilm kockája lehet csupán.²⁹⁵

Az EJEE betartásának érvényesítése, másként megfogalmazva az uniós alapjogvédelem még mindig elsősorban bírói védelmet jelent. Ebben persze több bírói fórumnak is feladata van egyidejűleg. A közösségi alapjogvédelem főszereplői a luxemburgi Európai Közösségek Bírósága (EB), valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB), mely Strasbourgban székel. A közösségen belüli alapjogvédelem a nevesített bíróságok „kooperációs viszonyában fejlődött és a két rendszer kölcsönösen megtermékenyítette egymást”.²⁹⁶

A tagállami alapjogvédelem kulcsszereplői az alkotmánybíróságok és a bíróságok, de arra is találunk példát, hogy az említett testületek (EB, EJEB) nemzetközi ítélkezi gya-

²⁹³ 64/1991 (XII.17) AB határozat.

²⁹⁴ FINSZTER (2007 b) i. m. 23–25.

²⁹⁵ GRÁD ANDRÁS: *A strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve*. Strasbourg Bt., 2005, 15.

²⁹⁶ CHRONOWSKI NÓRA – ZELLER JUDIT: *Luxemburg – Strasbourg – alapjogvédelem. Európai jog*, Hvg-Orac, 2006/5, 14–21.

korlata a tagállami jogalkotót készítette irányváltásra, mint például a Lengyelországra gyakorolt jótékony hatás.²⁹⁷

Jelen fejezetben nincs rá mód és lehetőség, hogy mélyrehatóan elemezzük a bíróságok esetjogát, ezért csak szemezgetünk a témánkat, azaz a rendészetet érintő ügyekből, elsősorban a magyar jogesetekre fókuszálva.

„A rendőri munka – jó vagy rossz módon – kihat az emberi jogokra, beleértve az egyén élethez, szabadsághoz, biztonsághoz való jogát.”²⁹⁸

Az élethez való jog tekintetében (EJEE 2. cikke) érdemes vizsgálni a Rendőrségi törvény némely rendelkezést. Az Rtv. 17.§ (2) bekezdése meglehetősen pontatlanul fogalmaz, amikor azt mondja, hogy „...a rendőri intézkedés során lehetőleg kerülni kell (...) az emberi élet kioltását.” További kételyeket ébreszthet bennünk, hogy az 54. § (1) I. pontjában foglalt élet kioltására alkalmas „más eszközt” rendőri felszólítás ellenére nem teszi le. Ez meglehetősen tág felhatalmazás szélsőséges esetben oda vezethet, hogy a rendőr olyan személy életét olthatja ki, akivel szemben erre nem lett volna feltétlenül szükség. „Strasbourg-i szempontból nem maga a jogszabály, hanem az annak alapján kialakítható gyakorlat válhat ’életveszélyessé’.”²⁹⁹

Fenti jogszabályi rendelkezések miatt, pengeélen táncolt a döntés, Magyarország végül szótöbbséggel kerülte el az elmarasztalást az Oláh- ügyben. A jogeset lényege, hogy egy posztos rendőr éjszaka üldözőbe vett két személyt, akiket gépjármű feltörésen ért. A két menekülő egy sötét udvarban húzódott meg, majd hirtelen megint futásnak eredtek, kezükben „valamilyen fényes eszközzel”. A rendőr a mozgást támadásnak, az eszközt fegyvernek hitte és rájuk lőtt, aminek következtében egyikük életét veszítette. A Bíróság végül elfogadta a magyar hatóság érveit és elutasította kérelmet.³⁰⁰

A Strasbourg-i bírászkodás kézikönyve arra hívja fel a figyelmet az 5.cikk (szabadsághoz és biztonsághoz való jog) tekintetében, hogy az Rtv. bizonyos szakaszai –33. § (2), ill. 38. § (2)– olyan fogvatartási okokat is felsorolnak, amelyek egyezménykonformitására aligha van remény. Jogesetet nem hoz fel a szerző, hanem következtetni enged, hogy egy esetleges eljárásban az említett passzusok aligha állnák meg a helyüket.

²⁹⁷KÖVÉR Uo.

²⁹⁸Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 3. cikk.

²⁹⁹GRÁD i. m. 106.

³⁰⁰Oláh v. Hungary decision of 14 September 2004, no. 56558/00, GRÁD i. m. uo.

Az Engels vs. Hollandia-ügyben a Strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy a „(...) a fegyveres erőkn belül fellelhető normális életkörülmények nem jelentik a szabadság korlátozását. Ugyanakkor a fegyelmi büntetésként alkalmazott szabadságelvonás már az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányának 5. cikkének hatálya alá esik.”³⁰¹

A véleménynyilvánítás szabadságát illetően meglehetősen sajátos helyzetben vannak a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai, ugyanis a Hszt. szabályai (különösen a 18. §) kimondottan korlátozzák a szabad véleményformálást. Közbevetőleg szeretném megjegyezni, hogy számomra talány marad, hogy a Hszt. hatálya alá tartozó szervek közül miért csak a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos tagjainak tiltja meg az említett bekezdés a párttagságot.

A sokat idézett nagy jelentőségű Rekvényi- v. Hungary -ügyben a Bíróság Magyarország valós viszonyait szem előtt tartva hangsúlyozta, hogy „a totalitárius rendszer évtizedei után rendkívül nyomós közérdek egy demokratikus társadalomban, hogy a hatósági emberek pártpolitikai befolyástól mentesen tevékenykedjenek.”³⁰² A beavatkozás szükségességének és arányosságának vizsgálatakor a Bíróság figyelemmel volt arra, hogy a jogszabály csak a párttagságot és a kifejezett politikai tevékenységet tiltja a rendőrök számára, míg széleskörű egyéb érdekérvényesítő lehetőséget enged meg számukra is. Szerény véleményem szerint ez a két dolog azonban nem esik feltétlenül egybe. Fenti indokok alapján ebben az ügyben nem került megállapításra az Egyezmény megsértése.

Itt ejtsünk szót arról, hogy a demonstrációkkal kapcsolatban a Bíróság gyakorlata szerint a szólás-és gondolatszabadság passzív, békés megnyilvánulási formái általában védelmet élveznek a rendőrségi beavatkozással szemben, az ezen a határon túllépő, a véleményeket másokkal szembeni tettekkel is kifejező formák, már nem esnek azonos megítélés alá. Utóbbi esetnek konjunktív feltétele a megfelelő jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogszerű rendőri beavatkozás.³⁰³

A szakértő véleménye szerint a hivatásosok véleménynyilvánítási jogának korlátozása a szolgálati rend és fegyelem indokaival még indokolható, azonban a sajtóban történő véleménynyilvánítás korlátozása már meglehetősen veszélyes kategória.³⁰⁴ Amennyi-

³⁰¹KÖVÉR i. m. 231.

³⁰²Rekvényi v. Hungary judgment of 20. May 1999, no. 25390/94, GRÁD i. m. 471., 513.

³⁰³GRÁD i. m. 473.

³⁰⁴GRÁD i.m. 505.

ben ugyanis nem szolgálati titok megjelenítéséről lenne szó, hanem egyszerűen véleménynyilvánításról, akkor könnyen Magyarország elmarasztalására kerülhet sor. Az esetnek van egy másik aspektusa, amikor a 14. cikk vonatkozásában vizsgálható, hogy nem ütközik-e a megkülönböztetés tilalmába a hivatásosok által egyes sajtótermékek terjesztésének kizárása. Az *Engel and Others v. the Netherlands*³⁰⁵-ügyben a kérelmezők egyebek mellett arra hivatkoztak, hogy őket katonaként olyan cselekményekért (egyes sajtótermékek terjesztése) büntették meg, amiért civileket nem büntetnek. A Bíróság úgy foglalt állást, hogy a katonai és civil élet közötti különbségtétel kellő alapot szolgáltat az eltérő megítéléshez. Az említett eset olyannyira összefügg a Rekvényi-kontra Magyarország- ügygel, hogy a magyar védekezésben erre a döntésre hivatkoztak. A bíróság pedig tartotta magát a zsinórmértékhez és kimondta, hogy a 14. cikk alapján is igazolható a civilek és egyenruhások közötti különbségtétel.

³⁰⁵ *Engel and Others v. the Netherlands* judgment of 8. June 1976, Series A no. 22. GRÁD i. m. 567–568.

5. MAI MAGYAR RENDÉSZET

5.1. VÁLTOZÓ KÖZIGAZGATÁS

Kutatásom során a rendészettel foglalkozom, azon belül is az alternatív rendészettel. Ez persze nem azt jelenti, hogy az állam rendészeti monopóliumának keresném az alternatíváit, sokkal inkább a meglévő rendszerből kiindulva, egy hatékonyabban működő rendészet megoldásaira irányulnak próbálkozásaim.

Jelen tanulmányban a közigazgatásból kiindulva sorra veszem, hogy álláspontom szerint mik a rendészet legégetőbb problémái, milyen körülmények vezettek azok kialakulásához és milyen megoldási javaslatok képzelhetők el az orvoslásra. Ez persze meglehetősen önkényes és messzemenőig nem teljes problématerkép.

Megkísérlem részletesen vizsgálni a közigazgatás és a rendészet „dinamikáját”, változásait, változtatásait mind az elmélet, mind pedig annak gyakorlati megvalósulása szempontjából.

A közigazgatás szükségszerűen folyamatos változásnak van kitéve, de nem minden esetben korszerűsödik, egy biztos, állandó változásban van. Igyekeznek alkalmazkodni a megváltozott társadalmi-, gazdasági-, politikai és egyéb feltételekhez, sőt olykor maga megy elé ezen változásoknak.³⁰⁶

Minthogy egy rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jogi tevékenység,³⁰⁷ a rendvédelem szervei pedig központi államigazgatási szervek, továbbá a rendészet és közigazgatás kölcsönhatásban működnek, így a rendészet reformja nem képzelhető el a közigazgatás átalakítása, a közjog reformja nélkül. Éppen ezért szükségszerű, hogy először vessünk néhány pillantást a közigazgatásunkra és a közigazgatásban állandóan felmerülő változtatás lehetséges irányaira.

Magyary Zoltán professzornak –a közigazgatás racionalizálásáért felelős kormánybiztosként– 1931-ben írt tanulmányából idézek:

³⁰⁶TORMA ANDRÁS: Adalékok a magyar közigazgatás korszerűsítéséhez. *Közigazgatástudományi Közlöny*, 2009/1-2., 80–95.

³⁰⁷Lásd: Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú Közigazgatási Jogegységi Határozat.

„A közigazgatás racionalizálása azt jelenti, hogy a közigazgatást, amelyet megszoktunk történelmi produktumnak tekinteni, egy adott időpontban, mint eredményt, a maga egészében vesszük szemügyre, és a teljesítményeinek mérlegén vizsgáljuk. (...) Közigazgatásunk megmért és könnyűnek találtatott. (...) A nemzet bizalmát közigazgatása iránt visszaadni, csak a közigazgatás olyan átszervezése útján lehet, amelynek eredménye az adófizető közönséggel és a külföld szakszerű kritikájával szemben egyaránt védhető.”³⁰⁸

Azt hiszem, egyetérthetünk abban, hogy fenti sorok mondanivalója napjainkban is föltöbb helytálló és aktuális. A szlogenek változhatnak, de a megvalósítandó célok között nagyon gyakran találunk egyezőségeket. A közigazgatás átalakítása állandóan napirenden van és soha nem fejezhető be, bár ez némiképp ellentmond a jobbiztonság követelményének.³⁰⁹

A reformok kérdése a világon mindenütt felmerül időnként, mondván, a közigazgatás költséges, nehézkes, elzárkózó, korrumpálható. Ez persze következhet abból a tényből is, hogy a változtatási próbálkozások szüntelenül követik egymást, anélkül, hogy beigazolnák a hozzájuk fűzött reményeket.

Lőrincz Lajos professzor nyomán és a nemzetközi szakirodalmat görcső alá véve megállapíthatjuk, hogy a változtatási szándékot akkor tekinthetjük reformértékűnek, ha a következőkben felsorolt kritériumoknak megfelel.³¹⁰ Realizálásához alkotmánymódosítás szükséges; átfogó változtatást igényel és a közigazgatás egészét érinti; továbbá egy olyan jól átgondolt koncepció nyugszik, amely mögött konszenzus alakul ki, valamint tényleges gyakorlati megvalósulás követi.

Olyan globális reformok, amikor valamennyi említett kritérium maradéktalanul megvalósul, nagyon ritkán fordulnak elő és elsősorban politikai-társadalmi rendszerváltozásokhoz kapcsolódnak.

A közigazgatás-tudományi szakirodalom egyetért abban, hogy a modern demokratikus államok közigazgatása a 80-s évekig a porosz-francia, bürokratikus alapokon nyugvó-

³⁰⁸MAGYARY ZOLTÁN: *A Magyar Közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A M. Kir. Miniszterelnök Úr elé terjesztett javaslat.* Budapest: Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1931, 3–4.

³⁰⁹FINSZTER GÉZA: A rendészet rendszere, In *Kriminológiai Tanulmányok*, IRK FERENC (szerk), Budapest, 2002. 49.

³¹⁰LŐRINCZ LAJOS: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási szemle*, 2007/3.

weberi modellt követte. Az ezredfordulóra érkezett el az idő egy új, az előző rendszer-től teljesen különböző szisztéma kialakulására, amit angol terminológiával New Public Managementnek (NPM) hívnak. Ez a rendszer nyitott a magánigazgatásban bevált elvek, módszerek átvételére, alkalmazására, tehát azt is mondhatnánk, hogy a közügyeknek piaci igazgatási eszközökkel történő megoldására tesz kísérletet. Amennyiben teljesen le akarjuk egyszerűsíteni az NPM lényegét, akkor azt mondhatjuk, hogy fő célkitűzései a minimalizálás és piacosítás, valamint a közigazgatási szervek nyitottságának növelése.

A modern nyugati országokban megfigyelhető, hogy 15-20 évenként nagy intézményi reformok játszódnak le, de az is tény, hogy elsősorban inkább „karbantartó” vagy „gördülő” reformokra van szükség, mert lépést kell tartani a globális fejlődés ütemével.

Szintén tendenciaként említhető az unióban az egyes tagországok közigazgatásának európaizálódása, ami részben a közigazgatás szerveinek egymáshoz történő hasonlúságát jelenti, részben az eljárásrendek közelítését. Az ösztönzés az EU részéről a „puha jog” eszközeivel történik, irányelvek, ajánlások formájában. „A haladást segítő közigazgatási átalakulás, ha úgy tetszik, az uniós intézményrendszernek is megfelelő modernizáció, még csak napjainkban kezdődik.”³¹¹

Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni zárójelben, hogy nem ritkán gazdaságpolitikai, takarékosági megfontolások miatt válik szükségessé a változtatás, ami nem más, mint karcsúsítás, azonban mindezt egy politikailag sokkal könnyebben eladható reformprogramnak nevezik el. Példaként említhető Reagan amerikai elnök, valamint Thatcher angol miniszterelnök hozzávetőleg egy időben indított megszorítási akciója, amelyet a kis állam, hatékony állam köpönyegébe bújtattak. Gyakran ilyen megszorító látszatreformoknak esik áldozatul a rendészet is, mert szinte kínálja magát a lehetőség, hogy az erőszakos szervezetek előjogait, kiváltságait megnyirbálva sokat lehet megtakarítani a költségvetés számára.

Egyesek szerint a rendőrség az alkotmányos jogállam legkonzervatívabb szervezete. Amikor azonban kiderült, hogy a kontroll nélküli rendőrség veszélyesebb a demokráciára, mint a bűnözésre, akkor ez a szervezet sem kerülhette el a reformokat.

A második világháború óta három folyamat inspirálta a változásokat a rendészet területén. Az első az emberi jogok győzelme a demokratikus országokban, a második a bü-

³¹¹KORINEK (2008) i. m.

nözés váratlan és tartós emelkedése, a harmadik az európai pártállami diktatúrák felbomlása.³¹²

5.2. KORSZERŰSÍTÉS, MODERNIZÁCIÓ, REFORM

Ahogy Közép-Kelet - Európában, úgy Magyarországon is, a politika félreértelmezi a jog uralmának fogalmát, különösen igaz ez a közigazgatás fejlesztése kapcsán, állapítja meg Józsa Zoltán. Szerinte hibás az a feltételezés, miszerint a modernizáció egyetlen eszköze a jogszabályalkotás, ugyanis ebben az esetben a fejlesztési stratégiák pusztán jogi keretként szolgálnak, és a reform ilyenkor ki van szolgáltatva a végrehajtásnak.

Előbbiek alapján „ (...) a közigazgatás modernizációja, korszerűsítése eszközök és módszerek sokszínűségét követeli meg.”³¹³

Finszter Géza három átalakítási technikát különböztet meg egymástól, melyeknél az elkülönítési pontok a következők: a szervezet múltbeli értékelése, az átalakítás hatóköre, valamint annak célja.³¹⁴ Említettek alapján az első a korszerűsítés, amely elégedett a múlt teljesítményével, azt jónak ítéli, de a külső körülmények miatt belső átalakítást indukál, mint mondjuk új technikai lehetőségek, jobb autók, korszerűbb informatikai háttér. A korszerűsítés részleges, mert ragaszkodik a múlt hagyományihoz, azok egy részét megtartja.

Modernizáció esetén az egész szervezet teljes átalakítására sor kerül, ideértve a szervezetet, működést és annak jogi kereteit, ugyanakkor szintén nem vitatja el a múlt sikereit sem. A modernizáció alapját nem a múlt hibái, hanem épp ellenkezőleg, a szervezet korábbi sikerei alkotják.

Reform akkor következik be, ha a társalmi tevékenység valamennyi elemét érintő változásra van szükség. Ebben az esetben a múlttal való szakítás történik, éles kritikával tekintenek vissza, a korábbi tagadásából nőnek ki az új megoldások. Új szervezet-, működés és jogi keret születik, amely a társadalom valamennyi mechanizmusát áthatja, éppen ezért nem irányulhat csupán egy-egy szegmensre.

³¹²FINSZTER (2002) i. m. 50–52.

³¹³JÓZSA ZOLTÁN: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *Közigazgatás-tudományi Közlöny*, 2009/ 1-2., 4–19.

³¹⁴FINSZTER (2002) uo.

Kilényi Géza professzor úr szerint, „Reform az olyan gondosan megalapozott és az érintett szervekkel egyeztetett korszerűsítési intézkedések összessége, amelyek alapja az adott szervezetrendszerre háruló feladatok pontos meghatározása, és az elérni kívánt célok kitűzése. Mindezek érdekében a szervezeti struktúra szükség szerinti átalakítása, a szervezet hatékonyságának növelése, az adminisztratív eljárások lehetőség szerinti egyszerűsítése és meggyorsítása, továbbá a felsoroltakhoz szükséges infrastrukturális háttér, az anyagi eszközök és a jól felkészült személyi állomány biztosítása.”³¹⁵

A korszerűsítés egyre gyakrabban nyer aktualitást, szintúgy a modernizációhoz sem kell „hegyeket megmozgatni”, azonban reformok csak nagyon ritkán, történelmi pillanatokban következhetnek be. Ilyen ritka pillanat volt a magyar rendészet számára a rendszerváltás. Ezt a történelmi esélyt szalasztottuk el, amikor minden adott lett volna, hogy a 40 évig hordott szűk és megkopott köntöst, új, modern, testhez álló uniformisra váltsuk, amiben büszkén állhattunk volna az állampolgáraink és a többi nemzet elé. Láthattuk, tapasztalhattuk, hogy a rendszerváltást követően valamennyi kormány előhúzza a népszerű Jolly Jokereket, mint költségtakarékos közigazgatás megteremtése, a romló közállapotok felszámolásában főszerepet vállaló, megújuló, hatékony rendőrség létrehozása, a vonatkozó jogszabályi háttér deregulációja és még hosszan sorolhatnánk a célokat. Tudjuk, hozzászoktunk már, hogy a felsoroltak szinte kivétel nélkül üresen maradt ígéretekké, frázisokká lettek valamennyi ciklusban.³¹⁶

A Gönczöl Bizottság vizsgálati jelentése is megállapította, hogy 1990 óta a határőrségi integrációt leszámítva, a rendőrség alapstruktúráit négy átszervezés változtatta meg.

A rendőrség életében nem következett be a várt reform a rendszerváltáskor. Lezajlottak ugyan bizonyos változások, ezek azonban nem álltak össze szerves egésszé, amely magában foglalta volna a rendőrség átvilágítását, a testület hatásköreinek és funkcióinak a felhatalmazás mértékének újragondolását, valamint a rendőrség alkotmányos struktúrában elfoglalt helyének újraértelmezését. Így, ezek hiányában pedig, nem beszélhetünk reformról.³¹⁷

Jóval a rendszerváltás után egyértelműen látható, hogy hazánkban a korszerűsítési törekvéseknek két irányzata alakult ki. Az egyik táborba a reformerek tartoztak, akik el-

³¹⁵KILÉNYI GÉZA: Gondolatok a magyar közigazgatásról. *Közigazgatás-tudományi Közöny*, 2009/1-2. 71–75.

³¹⁶KORINEK uo.

³¹⁷LIGETI i. m.144–145.

sősorban kutatók, elméleti szakemberek voltak és nem volt igazából gyakorlati tapasztalatuk a rendészeti tevékenységről. Elképzeléseik középpontjában három kulcsfogalom állt: depolitizálás, decentralizálás és demilitarizálás. Ők vissza kívánták állítani a századelő kiváló közjogászai által ránk hagyott elvet, miszerint a rendészet a civil szakigazgatás része, ezért joggal szerették volna rendészetünket újra a közigazgatás rendszerében látni. Az „reformerek” jórészt jogászok voltak, ezért gondoltak arra is, hogy a reformoknak meg kell teremteni a jogszabályi háttérét, lehetőségét. Szerették volna 1990-ben a Parlament elé vinni az új rendőrségi törvényt. Az elképzelések nem valósultak meg.

A mérleg másik serpenyőjében az evolúció hívei voltak, akiknek szeme előtt szintén egy modern rendőrség lebegett, ugyanakkor azt érzékelték, hogy a rendőrség elbizonytalanodik a rendszerváltás eseményei közepette. Az ő jelszavaik ennek megfelelően: a működőképesség, magabiztosság és fegyelem voltak. Maradt a vasfegyelem, a profeszszionalizmust a vezetőktől várták el és a beosztotti állomány legfőbb erénye szerintük továbbra is az engedelmesség és a parancs teljesítése. Ez utóbbi irányzat sok tekintetben mutat hasonlóságot a korábbi évtizedek hagyományaival. A mérleg nyelve a második, az evolúció híveinek oldalára billent, azaz nem történt gyökeres átalakítás. Elképzelésük szerint a hatékonyság növelése kis lépésekkel is elérhető, anélkül, hogy a szervezetet megrázó, kétes kimenetelű modernizációs program venné kezdetét.³¹⁸

Mielőtt véleményt formálnánk az előzőekkel kapcsolatban, szeretnék két, általam relevánsnak vélt tényre, körülményre külön hangsúlyt helyezni.

A rendőrség tényleges reformjának abban a periódusban nem voltak meg a jogi feltételei, ugyanis ezt sem a Köztársasági Alkotmány, sem a korábbi megoldásokon nyugvó, a rendészet működését meghatározó jogszabályok nem tették lehetővé. A megoldás egy új Alkotmány lett volna, ahogyan azt elképzelték és várták volna a rendszerváltást követő években. Így volt ez Spanyolországban is, az 1975-ös fordulat után 1978-ban született meg az új Alkotmány.³¹⁹ Köztudomású tény, nálunk ez nem történt meg, azóta is hiába várjuk.

³¹⁸FINSZTER (2003) i. m. 230–240.

³¹⁹FINSZTER (2003) uo.

Szigeti Péter könyvéből³²⁰ tudhatjuk, hogy az elmaradt alkotmányozásnak négy magyarzata adódik. A szerző Körösenyi András egy tanulmányára³²¹ utalva az alábbi négy okot nevezi meg. 1. A rendszerváltó erők egységének korai, már az 1990 tavaszi választások előtti felbomlása. 2. Szavakban majd mindenki egy új alkotmány mellett volt, valójában azonban sokan megelégedtek az alkotmány materiális megoldásaival és az „élő alkotmány” koncepciójával. Az időközben felmerülő szabályozási hiányosságokat az AB hidalta át alkotmányértelmezés útján megvalósuló értelmezése révén. 3. A legnagyobb közjogi akadályt az említett szerzők az alkotmányos gondolkodás három eltérő megközelítésmódja képezte. Az első a liberális-jogállami radikalizmus és a konszenzusos demokrácia (A), a második a radikális demokrata felfogás, a népszuverenitás elvéből kiindulva (B), a harmadik pedig a governmentális felfogás, melyben a parlament elsősorban a kormányzás intézménye (C). 4. Hiányzott az „alkotmányozási kényszer”, ugyanis a közjogi vitákban felmerülő alkotmányos hézagokat az AB az alkotmányértelmezéseivel kitöltötte, zártabbá és koherensebbé téve ezzel az alaptörvényt, egyúttal kissé gyengítve a hevenyészett alkotmányozási kényszert, fogalmaz Körösenyi.

A másik jelentőséggel bíró esemény a taxisblokádtól volt. Ezt megelőzően Horváth Balázs belügyminiszter nyitottnak mutatkozott a reformokra és a rendőrség széleskörű megújítására. A taxisblokádtól fordulópontra jelentett, ugyanis alapjaiban rengette meg a közbiztonságot, a kormány pedig tehetetlennek bizonyult. Talán éppen ezért Boross Péter, a következő belügyminiszter –Horváth Balázs 1990. decemberi távozását követően– igyekezett a korábban „jól bevált” módszerhez nyúlni és a rendőrség hierarchikus felépítésének megerősítése mellett tette le a voksot. Úgy gondolom ez a két momentum érdemben befolyásolta a „mérkőzés végkimenetelét.” Az 1949 utáni időszakban olyan sikeresen leválasztották a közigazgatásról, hogy oda 1990 után sem térhetett vissza. Ráadásul a rendvédelmet átalakító törekvések nem kapcsolódtak össze a közigazgatás reformtörekvéseivel.³²²

A rendszerváltás kegyelmi pillanatában tehát, a minőségi megújulás optimális feltételeit kihasználatlanul hagyva a tekintélyelvű hatalomgyakorlás időszakából örökölt szer-

³²⁰SZIGETI PÉTER: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2008, 50–54.

³²¹KÖRÖSENYI ANDRÁS: *Mozgékony patthelyzet, Reform és változatlanosság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai 1990–2005*. In GOMBÁR CSABA (szerk.): *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Budapest: Századvég, 7–49.

³²²KORINEK i. m. 69–74.

vezeti és működési elvek kaptak kegyelmet. A fő jellemzők: végletes centralizáció, militarista működés, civil társadalomtól való elkülönülés, egyoldalú represszív szakmai filozófia, az erőszak monopólium mindenáron való megtartása és a szakma alacsony erkölcsi és anyagi rangja.³²³ Az előbbi jellemzés 2003-ban látott napvilágot, de a helyzet nem sokat változott, legfeljebb tovább romlott. Az általam is sokat idézett és különösen nagyra tartott szakértő Finszter Géza a közelmúlt rendészeti tevékenységét a következőképpen jellemzi. „A 2002-től napjainkig terjedő időszakban a rendészet kormányzati irányításának fő jellemzője az volt, hogy a cselekvés nélküli tervezés fáziisait, a legváratlanabb pillanatokban a tervezés nélküli cselekvés váltotta fel.”³²⁴

5.3. TERVEZÉS, STRATÉGIAALKOTÁS

Már önmagában az is elgondolkodtató, hogy a rendszerváltást követően csak az ezredfordulóra alakult ki a rendvédelmi tevékenység stratégiai tervezése. Eme rendkívül kényes szakterület átfogó újjáépítése azonban már lassan húsz éve napirenden van.

Az Kormány által a 2006. szeptember-októberi események kivizsgálására létrehozott szakértői munkacsoport, amelyet vezetője nyomán (Gönczöl Katalin) gyakran Gönczöl-bizottságnak hívtak, jelentésében a rendészeti stratégiaalkotással kapcsolatban a következőket állapította meg: „... az eddigi kormányok tulajdonképpen nem alakítottak ki átfogó kormányzati rendészeti stratégiát. Megítélésünk szerint a hatályos szabályozás elemei nem koherensek, a kormányzati irányítás és a szervezeti rendszer pedig nem felel meg a demokratikus, önvédő jogállamnak.”³²⁵

Holott már a rendszerváltáskor felmerült a közbiztonság védelmét szolgáló távlati tervezés igénye. Ezt Déri Pál vetette fel, aki már akkor megkongatva a vészharangot azt prognosztizálta, hogy 2000-re a bűncselekmények száma elérheti az 564 ezret és első-sorban emiatt indokoltnak látta az átfogó korszerűsítést. Nem hittek neki.³²⁶ Mint ahogyan nem figyeltek oda a rendszerváltás óta azokra a szerzőkre, akik azt hangoztatták, hogy alapvető változásokra van szükség a rendészet egész területén.

³²³ FINSZTER uo.

³²⁴ FINSZTER GÉZA: Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, IX. Pécs, (2008c), 51.

³²⁵ A Kormány által a 2006. szeptember-októberi események kivizsgálására létrehozott Gönczöl Bizottság vizsgálati jelentése, Budapest, 2007. február 2.

³²⁶ KACZIBA ANTAL: A lekéssett jövő dilemmái. *Rendőrség 2007.* (Szerk.: GARAMVÖLGYI LÁSZLÓ) Budapest, 2008, 26–32.

Azt gondolom, hogy szakmailag kellően megalapozott, átfogó és legalább közép, de inkább hosszú távú reformokban gondolkodó stratégiaalkotás nélkül feltett kézzel megyünk a csatába. Ezzel szemben azt tapasztaltuk, hogy rövid távú, tényleges szakmai megalapozottságot nélkülöző stratégia köntösébe bújtatott, egy cikluson belül megvalósítható elképzelések kerültek az asztalra. Természetesen ez könnyedén magyarázható azzal, hogy nincs kompromisszumkészség a politikai erők között, csakhogy ettől nem jutunk egyről a kettőre, és nem lehet a végtelenségig ezzel takarózni.

Sokan úgy vélik, hogy a helyes kifejezés a közbiztonsági stratégia, amely kifejezi a rendészet kettős természetét, vagyis a közigazgatási és igazságszolgáltatási mozzanat együttes jelenlétét.³²⁷

A közbiztonság kihívásaira tisztességes válaszok csak tisztességes helyzetelemzésből következhetnek – világít rá Kacziba tábornok. Egy valamire való stratégia mindenképp előtt, veszi a fáradságot, és kellő figyelmet fordít arra, hogy alaposan vizsgálja a status quot. Az eddigiek mellőzték ezt az el nem hanyagolható szempontot. A fejezet további része erre tesz szerény kísérletet, a teljesség igénye nélkül.

Az állapotanalízis akkor eredményes, ha abban három terület világosan elválasztható, jegyzi meg Korinek professzor akadémiai székfoglalójában. Ezek pedig a rendvédelem szervezete, működése és a vonatkozó anyagi és eljárási jog.

A mindenkori kormánynak alkotmányból eredő kötelessége a közrend és a közbiztonság egyensúlyi állapotának fenntartása, ennek végrehajtása államigazgatási eszközök igénybevételét teszi szükségessé. Ezen felelősségének úgy tehet eleget a kormány, ha a rendészet területén, ha létrehoz és működtet egy célszerűen és hatékonyan működő rendszert és persze biztosítja az elengedhetetlenül szükséges költségvetési forrásokat. Az utóbbi években a kormányzatok gyors, kapkodó és direkt reagálást jelentettek a közbiztonság terén felmerülő zavarokra, felszínes taktikai válaszok voltak, amelyek nem határoztak meg hosszú távú célokat, represszív és szigorú fokozó eszközök kerültek előtérbe, nem fogalmazódott meg reformértékű változás igénye a szervezetet illetően.

Kiábrándító továbbá az a közöny és értetlenség, az egymás lábán tipródók tehetetlensége és a politikai feltételek hiányára való állandó utalás, mint önfelmentő hivatkozás.³²⁸

³²⁷KORINEK i. m. 89.o.

„A rendészeti igazgatásban az erősen centralizált rendszer lehetővé teszi, hogy minden kormányzati rögtönzés azonnali végrehajtást nyerjen, anélkül, hogy szakmai kontrollt és jogi alapokat kapnának.”³²⁹

A fent említett kormányzati kötelezettség azonban nem jelent kizárólagosságot. Szembetűnő hiányosság továbbá, hogy a kormányzatok elsőbbséget biztosítottak az állami feladatoknak, és elhanyagolták a társadalmi összefogás kezdeményezését, valamint nem igényelték a helyi önkormányzatok tevékeny részvételét a helyi közrend, közbiztonság megteremtésében és fenntartásában. Kizárólagos kormányzati felelősség olvasható ki a tárgykörben született kormányhatározatokból.³³⁰

5.4. A RENDÉSZETI IGAZGATÁS SZERVEI

A rendészettel érintett jogszabályokat fellapozva elsősorban a rendvédelmi szerv terminus technikus megjelöléssel találkozhatunk. Ezek testületek körét korábban különböző jogszabályok más-más tartalommal sorolták fel. Ebből a szempontból, már a 2006. évi LVII. törvény nagy előrelépésnek számított, ugyanis eme jogforrás taxatívén felsorolta a rendvédelmi szerveket.³³¹ A hatályos új jogszabály ezt a megoldást átemelte.³³²

A rendvédelmi szervek közül részletesen foglalkozok a disszertációban a rendőrséggel és a pénzügyőrséggel. Azt gondolom, hogy a téma kifejtése szempontjából szükséges és felesleges valamennyi rendvédelmi szervet részletes vizsgálatnak alávetni, így ettől most eltekintek.

Talán kevésbé ismertek a rendészet rendvédelmi szerveken túli szereplői. A rendészet ugyanis korántsem szűkíthető le a rendvédelmi szervekre. A 2009-ben elkészült, de el nem fogadott rendészeti stratégia egyébiránt a polgári védelmet, valamint a tűzoltósá-

³²⁸KACZIBA uo.

³²⁹KORINEK i. m. 88. o.

³³⁰KORINEK i. m. 90–92. o.

³³¹A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. tv. 1. § (5) bek. szerint rendvédelmi szerv: a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

³³²A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bek.

got a rendészet határterületeinek tekinti.³³³ Felsorol azonban számos olyan hasonló szervet, amelyek szintén ellátnak rendészeti feladatokat.

Bizonyos értelemben rendészeti szervnek tekinthető a fegyveres biztonsági őrőség is, amely a kiemelkedően fontos létesítmények, nemzeti javak, védett természeti értékek és területek, termőföldek őrzése, fokozott védelme érdekében tevékenykedik.³³⁴ Ezen törvény szabályozza a természetvédelmi őrőség, a mezőőrök, hegyőrök tevékenységét is. Hasonló feladatokat látnak el a halászati és a hegyőrök, valamint a vadőrök is, a rájuk vonatkozó más jogszabályok szerint.

A közterület-felügyelet a közterek rendjének, tisztaságának megóvása és fenntartása, valamint az önkormányzati vagydon hatékonyabb védelme által szintén bizonyos mértékű rendészeti jellegű tevékenységet végez. Közterület felügyeletet az önkormányzat hozhat létre.³³⁵ A felügyelő az említett jogszabály alapján a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenállás megtörésére kényszerítő eszközként testi erőt, gázsprayt, szolgálati kutyát alkalmazhat. A közterületeken megvalósuló bűnmegelőzési feladatok kiemelt prioritást élveznek az egyenruhában járőröző közterület-felügyelők munkájában. Amennyiben jogsértést tapasztal, akkor jogosult az említett kényszerítő eszközök igénybe vételével a jogsértést megszakítani, megszüntetni és szankcionálni. A mindennapi munka során a felügyelet munkatársai gyakran valamely rendvédelmi szervvel, vagy más hatóságokkal közösen hajtanak végre átfogó akciókat.

Vannak olyan szervezetek, amelyek közvetlenül nem sorolhatók a rendészet szervei közé, hanem, kiszolgáló, támogató feladatokat látnak el. Ilyen a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ vagy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

A közbiztonsági rendszer elemei, de nem rendészeti szervek a személyi és vagyónvédelmi, magánnyomozói cégek, vállalkozók. Vitathatatlan tény, hogy a piaci alapon működő vállalkozások nélkül képtelenség fenntartani az élet és vagyónbiztonságot. Ezért az állam szerveinek bizonyos keretek között meg kell osztania a feladatait ezekkel a gazdasági társaságokkal. A kérdés az, hogy milyen módon és mértékben. Ezzel a dilemmával még részletesen foglalkozunk az alternatív rendészet című fejezetben.

³³³ A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája, (Munkaanyag) 2009. január 15.

³³⁴ A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény preambuluma.

³³⁵ A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. Törvény.

Sajátos szereplő a rendészetben a polgárőrség, mert bár komoly jelentőséggel bír, mégsem rendészeti szerv. A polgárőrség ugyanis a szabad egyesülési jogon alapuló állampolgári önszerveződés, amelyet az Országgyűlés a 2006. évi LII. törvényben elismert. A polgárőr hatósági jogkört nem gyakorol, kényszerítő eszközt –jogos védelmi helyzetben gázspray használatának kivételével- nem alkalmazhat. Központi költségvetési támogatásra akkor jogosult a polgárőrség, ha a jogszabályban taxatívén meghatározott feladatok³³⁶ közül legalább hármat ellát. A polgárőrsegek megszervezésének alapvető indítéka a közbiztonság helyi feladatainak hatékony támogatása, elsődlegesen preventív, megelőző jellegű tevékenységgel. Ennek érdekében a polgárőrség együttműködik az önkormányzattal és a rendvédelmi szervek helyi egységeivel.

Ezzel közel sem teljes a felsorolás. Számtalan olyan kísérleti jelleggel felállított szerveződést lehetne még említeni, amelyek helyet követelnek maguknak a közrend, közbiztonság fenntartásában. Ez véleményem szerint annak tudható be, hogy a közjogi szabályozásunk nem tartalmaz kellő iránymutatást erre vonatkozóan, ezért az önkormányzatok és a civil szerveződések ötlesterően próbálják betölteni a tátongó űrt. Ezekkel a szerveződésekkel a VI. fejezetben az önkormányzati rendészetnél foglalkozunk részletesen.

5.5. IRÁNYÍTÁS, FELÜGYELET

Különösen kényes kérdés a rendészeti szervek irányításának, felügyeletének kérdésköre. A központi államigazgatási szervekről szóló törvényből tudjuk, hogy a rendvédelmi szervek mint központi államigazgatási szervek irányítása és felügyelete milyen jogköröket foglal magában.³³⁷ A rendvédelmi szervek irányítása általában a kormány által, valamely minisztérium vagy kormányzati szerv útján valósul meg. A 2009. évi rendészeti stratégia megállapítja, hogy a kormányzati rendészetiirányítás jogi alapjai, és annak gyakorlata magán viseli a rendszerváltás óta eltelt két évtized politikai viszonyainak jellemzőit, kiemelve ezek közül is a hiányzó konszenzusképességből adódó ellentmondásos következményeit.³³⁸

³³⁶ A polgárőrsegről szóló 2006. évi LII. törvény 6. § (1) bekezdés.

³³⁷ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok joglásáról szóló 2010. évi XLIII. tv. 2. – 4. §.

³³⁸ A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája, (Munkaanyag) 2009. január 15.

A túlzott széttagolódás okán a rendészettel foglalkozók körében felmerült egy olyan elképzelés, amely szerint hatékonyabb lenne egy kézből irányítani a legtöbb rendészeti szervet, ez a „rendészeti szuperminisztérium” víziója. Ez az elképzelés azonban olyan mértékű koncentrációhoz vezethet, amelyet a szakemberek nehezen tartanak összegeztethetőnek a jogállami működéssel, ugyanis szinte megoldhatatlan az alkotmányos és civil kontroll megvalósítása. Sokkal inkább elképzelhető egy kormányzati felügyeleti szerv, amely átfogja a rendészet teljességét. Itt azonban külön figyelmet kell fordítani a kialakulófélben lévő önkormányzati rendészet irányítására, felügyeletére.

További izgalmas kérdést vet fel az ügyészség felügyeleti joga a rendészet bűnüldöző szervei felett. Az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősítette, miszerint a legfőbb ügyész nem tartozik alkotmányjogi értelemben vett politikai felelősséggel az Országgyűlésnek. Joggal merül fel a kérdés, ki az őrök őrzője? Ezért egyesek azt állítják, elégtelenek az ügyészségi szervezet és annak vezetőjének felelősségi szabályai. Különösen igaz ez a nyomozati hatáskörre, hiszen az ügyészség általános hatáskörű nyomozó hatóságként működik, valamint a kormány által irányított nyomozó hatóságok nyomozati tevékenységét is felügyeli. Apró, de lényeges pontosítás, hogy az említett „nyomozó hatóságként működik” kifejezés nem egyenlő a nyomozó hatósággal. A gondolatmenetet folytatva felmerülhet bennünk az is, hogy a miként érvényesülhet a kormány irányítási jogköre a bűnüldözés terén, hiszen ez már egy másik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás működésének az előfeltétele. A rendészet bűnüldöző szervei az utóbbi időben mind gyakrabban vetik fel az imént említett problémákat, de azok konszenzus hiányában sokszor még napirendre sem kerülnek.

Amennyiben az alaptörvényünkre vetünk egy pillantást, megállapíthatjuk, hogy semmiféle olyan garanciát nem tartalmaz, amely szavatolná azt, hogy a kormányzó politikai erők a rendészeti irányítói jogkörüket ne a politikai csatározások kriminalizálására fordítsák. Egy demokratikus jogállamban ezt a mozgásteret illendő elfogadható keretek közé szorítani.

5.6. A RENDVÉDELMI SZERVEK LEGÉGETŐBB PROBLÉMÁIÉS KIÚTKERESÉS

A következő oldalakon kísérletet teszek rá, hogy a teljesség igénye nélkül „csokorba gyűjtssem” a mai magyar rendészet általam legaktuálisabbnak tartott gondjait, problémáit.

5.6.1. Elhibázott szabályozási koncepció

A mértékadó rendészettörténeti szakirodalom egyetért abban, hogy a jogállamiság követelményeihez igazodásának folyamata egybeesett a rendészet demilitarizálásával és rendőrség katonai jellegétől való megfosztásával.³³⁹

Meggyőződésem szerint a legtöbb probléma gyökere az elhibázott szabályozási koncepcióból fakad. A rendészetben járatos szakemberek tudják, hogy a problémák jó része a „hanyag” alkotmányos szabályozásra vezethető vissza. A megnyugtató megoldás –vitan felül– az lenne, ha az alkotmányunk tartalmazná a legfontosabb rendészeti szabályokat, elveket.

A rendszerváltáskor kezdődő folyamat betetőzése az 1996-ban elfogadott szolgálati törvény (Hszt.) volt. A Hszt. „átpasszírozásával” a jogalkotás érthetetlen módon, nem a rendszerváltáskor kívánatosnak tartott irányba indult el, hogy a rendészet visszatérjen a közigazgatás rendszerébe, hanem militarizálás és centralizáció elveinek mentén szabályozza a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyát, egy kalap alá vonva valamennyi rendvédelmi testület tagjainak szolgálatellátását. A magyar rendészet a szocializmus 40 évét leszámítva konzekvensen a német doktrínát követve fejlődött, a rendészeti hagyományok nem hagynak kétséget afelől, hogy a rendészetnek a közigazgatás részének kell lennie. Vissza kell térni oda, ahonnan a rendészet indult. Ez azonban csak a „rendvédelmi tömb” lebontásával kivitelezhető.

Nem pusztán kevésbé hatékony, hanem veszélyes is katonai elvek és szempontok mentén működtetni a rendvédelmi szerveket. A rendészeti szervekre, elsősorban pedig a rendőrségre vonatkozó jogszabályok a rendeltetésükben, feladataikban és működésükben teljesen elkülönülő ágazatokra azonos vezetési elveket és módokat alkalmaz.³⁴⁰

³³⁹SZIKINGER (1998) i. m. 103.

³⁴⁰LIGETI uo.

Itt csak említés szintjén kívánom megjegyezni, hogy a parancs feltétlen végrehajtása számtalan rendkívül kényes probléma eredője.

Véleményem szerint a legfontosabb teendő az újraszabályozás, mindenekelőtt a jelenlegi szolgálati törvény hatályon kívül helyezése. Az újraszabályozásnál figyelemmel kell lenni egy talán megvalósuló egységes közszolgálatra és annak viszonyára a rendészettel. Az új szolgálati törvénynek pusztán a közszolgálatról való eltéréseket kellene szabályozni. Itt elsősorban a szolgálat veszélyes jellegére és az alapjogok korlátozására, valamint ezek ellentételezéseként az egyenruhások többletjogosultságaira gondolok.

Fenti monumentális kodifikációs és jogalkotási munka kizárólag egy tágabb közjogi reform részeként valósítható meg.

5.6.2. Rendvédelmi nyugdíjrendszer

A Hszt.-ből eredő egyik, égből kiáltó anomália a rendvédelmi szervek nyugdíjrendszere. Ki kell mondani, le kell írni, hogy a szolgálati törvény egy elhibázott nyugdíjrendszert hozott létre. Külföldi tanulmányútajaim során megdöbbenéssel hallgatták beszámolómat, hogy számtalan kollega a negyvenes éveinek elején (!) nyugdíjba vonul, ráadásul gyakran a keresetüket meghaladó nyugdíjjal. A jelenleg hatályos rendszer a pártállami elveket követve jött létre a kilencvenes években, de nem állja ki sem az idő és még kevésbé a nemzetközi összehasonlítás próbáját. A rendszer haszonélvezői kétségtelenül nagyon jól jártak és járnak, ez azonban elviselhetetlen terhet ró az államra és közvetve a társadalomra a költségvetési újraelosztás révén. A szolgálati nyugdíj jelenleg eredeti rendeltetésével ellentétesen, menekülési útvonal az egyenruhások számára. Minden adódó alkalommal százával, ezrével kapnak az átszervezés adta lehetőségeken és vonulnak nyugdíjba a legtapasztaltabb kollegák, akikre a legnagyobb szükség lenne (lásd rendőrség- határőrség összevonása során nyugdíjba ment több ezer egyenruhást). A veszteség szinte pótolhatatlan. Az a negyvenes évei elején járó generáció vonul ugyanis nyugdíjba, akik 25 év szakmai tapasztalattal, életbölcsessel, tudással van felvértezve. Akit a helyükre felvesznek, kezdőként gyakran azzal sincsenek tisztában a felvételi elbeszélgetésen, hogy pontosan mivel foglalkozik, mondjuk a Vám- és Pénzügyőrség. A legjobb indulattal és elszántsággal sem jut el hosszú évek alatt sem arra a szakmai szintre, amit egy nyugdíjba készülő kollega képvisel.

A rendszer rossz, és ebben a helyzetben nem megoldás az állandó apró változtatás, toldozgatás–foltozgatás, kizárólag alapjaiban változtatható meg a rendvédelmi nyugdíjrendszer.

A 2009. évi Hszt.- módosítás első változata drasztikusan leszűkítette volna a nyugdíjba vonulás feltételrendszerét, sőt az is szerepelt a javasolt normaszövegben, hogy 55 éves kor előtt semmi esetre nem lehet nyugállományba vonulni. A módosítás végül felpuhult és megmaradtak a kiskapuk.

A nyugdíjba vonuláshoz használt másik kiskapu az egészségügyi felülvizsgálat. Az ún. FÜV „segítségével” tucatjával vonulnak nyugdíjba a kollégák, amikor éppen nincsen átszervezés, pusztán néhány százalékos egészségromlást kell bizonyítani, és máris nyugdíjban érezheti magát az ember. 2006 májusa és 2008 decembere között 6500 (!) rendőr vonult nyugdíjba, közülük 4000 kihasználva az egészségügyi felülvizsgálat által biztosított joghézagot.³⁴¹

5.6.3. Egyenruha – civilesítés

A második gond az egyenruha kérdése. Valamennyi rendvédelmi szerv foglalkörömmel ragaszkodik az egyenruhához. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy örülletes szakadék tátong az „egyenruhások” és a közalkalmazott munkatársak fizetése között. Ez kézzelfogható feszültséget eredményez az egyes testületek munkatársai között. Tiszta vizet kellene végre önteni a pohárba. Az egyenruhások nem azért keresnek jobban, mert amikor felszerelnek, átveszik és behelyezik az egyenruhájukat a szekrénybe, hanem a feladatellátáshoz elvileg elengedhetetlenül szükséges az egyenruha. Jelenleg ez nem így van. Szinte megbecsülhetetlen azon egyenruhások száma, akik soha nem viselik az egyenruhát, munkájuk elvégzése egyáltalán nem indokolja azt, pusztán azért tartoznak ebbe a körbe, mert különben nem érné meg pénzügyőrnek vagy éppen tűzoltónak lenni.

A Hszt. 2008. január 1-jével hatályba lépett módosításához fűzött indokolás egyértelművé teszi, hogy a szervek működését biztosító funkcionális területek esetén (pénzügy, gazdálkodás, személyügy), valamint a járulékos feladatok ellátása (egészségügy, szociális) civil munkakörnek tekintendő. Hagy azonban egy jelentős kiskaput a módosítás. Ez pedig az, hogy az előbbi változások nem érintik a szerzett jogokat, azaz nem vonatkozik az említett szakterületen dolgozók hivatásos állományra. Üresedés esetén azonban már csak közalkalmazottakkal tölthető fel az említett területeken felszabaduló álláshely. Figyelembe véve azt a tényt, hogy a hivatásos állomány átlagéletkora meglehetősen alacsony, ezért rövid távon érdemi eltolódás nem várható civil beosztások irányába.

³⁴¹ABLONCZY BÁLINT: A rettegés foka. *Heti Válasz*, IX. évf. 7. szám, 2009. február 12. 10–12.

Íme, egy megoldási javaslat a civil és egyenruhás állomány harmonikus együttélésére. Németországban a pénzügyőrség munkatársai közül csak azok viselnek egyenruhát, akiknek feltétlenül szükséges: kikötőkben, repülőtereken, határon, mobil ellenőrző csoportokban, valamint a feketemunka elleni küzdelemben résztvevők. Azonban ott a civil és az ún. szolgálati ruhás (Dienstkleidung) állomány illetménye egy szinten van.

Azt gondolom, hogy célszerű lenne Magyarországon is átfogó felülvizsgáltra, ami azt vizsgálná kellő körültekintéssel, hogy mely szakterületeken és milyen feladatok ellátásához van szükség az egyenruha használatára. Ilyen lehet a határ, kikötők, repülőterek, helyszíni ellenőrzéseket végzők, mobil csoportok és bizonyos értelemben a nyomozati szakterület is. Még egy körben feltétlenül indokolt lehet fenntartani az egyenruha viselésének jogát és az ezzel járó többletjogosultságokat, ez pedig a vezetői beosztás, függetlenül a szakterülettől.

5.6.4. Állomány összetétele

Helyére kell billenteni továbbá a végrehajtoi és vezetői állomány optimális arányát. Ezalatt azt értem, hogy a hazai rendvédelmi szerveknél a bérek rendezése után drasztikusan csökkenteni kell a túlzott tiszti kar (30-35%) arányát. Nyugat - Európában a tiszti kar aránya 4-6 %. A tisztek azonban legyenek valóban megbecsült, vezető beosztású személyek az állományon belül.

Az, hogy a mai helyzet kialakuljon kellett az is, hogy a Hszt. 1996-os hatálybalépésétől 2004-ig bármilyen főiskolai vagy egyetemi végzettség azonnal tiszti rendfokozatot eredményezett. Döbbenetes belegondolni abba, hogy százával, ezrével végeztek el a rendvédelmi szervek állományából olyan főiskolai szakokat (pl. vadgazdálkodás, művelődésszervező, kommunikáció), amelyek nem hasznosíthatóak a rendvédelmi munkában. Így fordulhatott elő az, hogy a rendvédelmi szervek állományának egy jelentős része, a munkájához érintőlegesen sem kapcsolódó felsőfokú végzettséggel hatalmasat ugrott a rendfokozati ranglétrán, egyúttal jóval magasabb illetményre vált jogosulttá. Ennek azonban az lett az eredménye, hogy az egyes testületek bőkezűen osztogatták a tiszti rendfokozatokat úgy, hogy közben az adott személyek szakmailag nem feltétlenül fejlődtek, gyarapodtak, és a végzettségéből a munkáltató szinte semmit nem tudott profitálni.

Hazánkban a katonai rendfokozatok és a vezetői beosztások egymástól történő elválasztásának az a következménye, hogy rengeteg a magas rendfokozatú beosztott.³⁴² A Hszt. szabályai abszurd módon lehetővé teszik azt, ami külföldön elképzelhetetlen, hogy a hivatásos rendőr vagy pénzügyőr, kellő türelemmel, azaz a várakozási idők elteltével eljuthat alezredesi rendfokozatig, anélkül, hogy szakmai teljesítménye ezt érdemben befolyásolná. A tényleges szakmai teljesítmény másodlagos a jövedelmek megállapításánál is. A mai rendvédelmi illetménystruktúra alkalmatlan arra, hogy jobb szakmai teljesítményre inspiráljon. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a teljes közszférával egyetemben a rendvédelem is küszködik a valós és hiteles teljesítményértékelés hiányával.

Álláspontom szerint az állomány összlétszámát tekintve 10 % körüli tiszt kar aránya lenne ideális. Ennyi vezető is el tudná látni a meglévő vezetési, irányítási teendőket. Ezzel talán valamelyest vissza lehetne állítani a tiszt rendfokozatok rangját, megbecsültségét, tekintélyét. Nem feltétlenül helyes az, hogy valaki komolyabb erőfeszítés nélkül tiszt legyen, és alanyi jogon eljuthat magas főtiszti rendfokozatokig. Nem csak azt kell gondos mérlegelést követően eldönteni, hogy az adott munkakör ellátásához indokolt-e egyenruha viselése, hanem legalább ilyen fontos kérdés, hogy az adott beosztáshoz milyen végzettséget írunk elő. Szintén diszsonáns az, hogy bárki vámkézelt, a középiskolai végzettségű őrmestertől, az egyetemi végzettségű főtisztig. Meg kell nézni azt, hogy az adott beosztás ellátásához milyen előképzettség és szakmai végzettség szükséges, így kiküszöbölhetőek az előbbi anomáliák.

5.6.5. Állandó létszámhiány

Szinte valamennyi rendvédelmi szervnél problémaként jelentkezik a létszámhiány. Ez részben a szervezeteken belüli rossz elosztásból is fakad, de pusztán átcsoportosításokkal nem orvosolható a probléma. A legtöbb testület megállapított és tényleges létszáma között jelentős különbség van. Különösen igaz ez a kijelentés akkor, amikor százával igyekeznek a kollégák nyugdíjba, ugyanakkor 2009. nyarától létszámstop van érvényben. A rendvédelmi tömb egészét tekintve Hszt.-módosítás nyugdíjrendszert megszorító intézkedéseinek hatálybalépése előtt, ezres nagyságrendű kollega igyekszik kordedvezményes nyugdíjba 38-40 évesen, kihasználva a jogszabály kínálta „utolsó lehetőséget”. Azok a rendvédelmi testületek, amelyek nem kaptak általános felmentést a létszámstop alól, kritikus helyzetbe kerülnek, mert egyre több munkát, egyre keve-

³⁴²LIGETI i. m. 144.

sebb emberrel kell ellátni, az üres státuszok száma pedig folyamatosan növekszik. Egyes rendvédelmi szervek mélyponton vannak létszám tekintetében, és ez a probléma nem tűr halasztást, azonnali megoldásért kiált.

Nem szabad sajnálni a pénzt az állomány létszámának feltöltésére, mert csak így várható jelentős javulás a közrend, közbiztonság terén. Arra persze külön figyelmet kell fordítani, hogy az érkező új kollegák valóban oda kerüljenek, ahol a legnagyobb szükség van rájuk, és ne a túlburjánzó szakigazgatást gyarapítsák tovább. A rendőrségnél 2009. év elején az említett létszámkülönbözöt ~3000 főre rúgott. Említést érdemelnek a Vám- és Pénzügyőrség nyomozati szakterületének szűkös létszámadatai is. Ne felejtjük el, hogy ez a szakterület immár majd 30 büntető törvénykönyvi tényállás nyomozásáért felel, hozzávetőleg 1200 fős állománnyal, így fordulhat elő, hogy akár 30-40 ügye van párhuzamosan egy nyomozónak.

El kell oszlatni ugyanakkor azt a gyakran felmerülő téveszmét, miszerint a rendőrség létszáma és infrastruktúrája egyenes arányban áll az adott országban fennálló biztonsági helyzettel. Sőt az is igaz, hogy a rendőrség helye és szerepe az állam szervezetében nem a közbiztonság kihívásaira adott válaszok mentén, hanem sokkal inkább az államfelfogás és a konkrét történeti szervezetfejlődés következménye.³⁴³

5.6.6. Hatáskörök újragondolása, új típusú rendészet

Szintén hozzá kell látni azoknak a feladatoknak a leválasztásához, amelyeket a civil közigazgatás jóval hatékonyabban elvégezhet és teljességgel szükségtelen, sőt már-már összeférhetetlen az erősen centralizált és militarizált rendőrség vagy éppen pénzügyőrség közreműködése. Itt többek között a szabálysértési vagy engedélyezési hatáskörökre gondolok, amelyek jelentős erőket lekötnek. Amint azt már említettem, a rendvédelmi szervek állományának jelentős része „fölöslegesen” visel egyenruhát, ha éppen visel egyáltalán. Éppen ezért itt szeretném megjegyezni, hogy egy új típusú rendészet kialakítása kiváló alkalmat teremthet a katonai rendfokozati rendszer átalakításra, és a jó, helyes értelemben vett civilesítésre. Ez alatt azt értem, hogy a civilesítés nem egy bűjtatott költséghatékonysági átalakítás, hanem a változtatások szigorúan szakmai érveken nyugszanak, és még véletlenül sem az állomány „lefokozása” a célja. Első lépésben ki kell egyenlíteni a leendő egyenruhás és egyenruha nélkül szolgálatot ellátók közötti bérkülönbözötet. (ez valósult meg például Németországban). Ugyanakkor adott esetben lehetőség van a katonai rendfokozati rendszer finomítására vagy átalakítására is (lásd

³⁴³SZIKINGER (1998) i. m. 151.

rendőr-hivatalnoki rendszer). Azzal is számolni kell, hogy a katonai rendfokozati rendszer felülvizsgálata zavarokat okozhat, hiszen mind a rendvédelmi szervek állománya, mind a társadalom hozzácsokott ehhez ez elmúlt jó néhány évtizedben.

Második lépésben ilyen körülmények között már könnyebben leválaszthatók a civil feladatok és megosztható az állomány egyenruhás (szolgálati ruha) és civil ruhás állományra. Jól körül kell határolni azokat a területeket, amelyeken egyenruhás állományra van szükség, később ne legyen ez egy kiskapu.

Még egy dolog idekívánkozik. Egy-egy hatáskörért minél kevesebb szerv feleljen, és lehetőleg ne alakulhasson ki olyan helyzet, mint manapság, hogy összeszámolhatatlanul és átláthatatlanul sok „közbiztonsági közeg” vesz részt a közrend és közbiztonság fenntartásában.³⁴⁴

Az előzőek alapján véleményem szerint célravezető lenne a profiltisztítás vezérelvszerű alkalmazása. Nem arra kell törekedni, mint a rendszerváltás óta folyamatosan, hogy minél több hatásköre legyen az egyes rendvédelmi szervnek, mintegy demonstrálva a szerv fontosságát és megteremtve véltnélkülözhetetlenségét. Ráadásul ezek a feladat és hatáskörök gyakran egészen más irányú felkészültséget, szakértelmet, infrastruktúrát és akár különböző struktúrát és szervezési elveket feltételeznek. Egészen másként kell működnie egy engedélyezési profillal foglalkozó hivatalnak, egy nyomozati munkát végző szervezetnek és az ellenőrzési területen tevékenykedő egységeknek. A szervezet, a struktúra és a szisztéma sokszor ugyan az, miközben a hozzájuk illesztett hatáskörök egészen mást kívánnának meg.

Tudatosan újra kell gondolni a feladatok és hatáskörök elosztását, meg kell szüntetni a hatáskörhalmazást és testre szabottan, lehetőleg profilonként egységesen kell telepíteni azokat a hatóságokra és az egyéb közigazgatási szervekre. Az összetartozó hatáskör-csoportok egy-egy szervezetre telepítése, elősegíti a professzionalizmus irányába történő elmozdulás lehetőségét, valamint a szervek működésének átláthatóságát. Olaszországban az ottani pénzügyőrség (Guardia di Finanza) a gazdaság egészét felölelő hatáskörrel rendelkezik ellenőrzések lefolytatására az adók beszedésétől, a közpénzek vagy az EU- források felhasználásáig. Elsődleges és kiemelkedően fontos feladatuk az ellenőrzés. Hatékonyabb munkamegosztásra van szükség. Tisztába kell végre tenni a közbiztonság – magánbiztonság közötti tisztázatlan kérdéseket és meg

³⁴⁴ Ezt a kérdést még érinteni fogjuk a következő pontban, az erők összpontosításánál.

kell teremteni az alkotmányos alapját az őrző – védő vállalkozások és biztonsági szervezetek megkülönböztetését az állami monopóliumot képviselő szervezetektől.

A hatáskörök újragondolása, a profiltisztítás és az erők összpontosítása szoros összefüggésben állnak egymással. A rendészet átalakítása akkor lehet igazán hatékony, ha mindhárom dologra odafigyelünk, és figyelembe vesszük a kapcsolódási pontokat.

Az erőket, energiákat és forrásokat összpontosítani kell, meg kell szüntetni a fölösleges párhuzamosságokat. Nincs értelme „számtalan szerveződést” megtúrni, és támogatni a közrend, közbiztonság fenntartásában, sőt kampányszerűen még újabbakat bedobni a köztudatba, ráadásul mindennemű szakmai előkészítés nélkül. Említsünk meg most néhány olyan szervet, amelyek a rendvédelmi szerveken kívül részt vesznek a közrend, közbiztonság fenntartásában: fegyveres biztonsági őrsg, polgárőrsg, közterület felügyelet, természetvédelmi,- mezei őrsgolgalat, halőr, vadőr, erdőőr, városőrsg. A sor még hosszan folytatható lenne, sőt vannak újabb ötletek, elképzelések, ilyen a kormányfő által 2009 szeptemberében bejelentett leendő településőrsg is.

Szikinger István korábbi jogtudósok nyomán a rendőrhatóságokkal szemben „rendészeti közegnek” nevezi az önálló intézkedési joghatóság nélkül közreműködő szervezeteket. Ezek a szervezések a rendőrhatóságok segédei a rendőri feladatok ellátásában, de hatósági jogot csak kivételesen sürgős esetekben érvényesíthetnek.³⁴⁵ Dönteni kell, hogy melyik az a „szerveződés”, amelyik a leginkább alkalmas a rendőrsg és a rendészeti feladatok hatékony támogatására, majd pedig a rendőrsg mellett ezt kell alaposan megerősíteni, és az összes többi magának helyet követelő szerveződést „partvonalon kívül” kell helyezni. Ezek ugyanis komoly forrásokat emésztenek fel anélkül, hogy valós támogatást jelentenének az adott területen.

A párhuzamosságnak léteznek további értelmezései is. Az egyik ezek közül, hogy több rendvédelmi szerv párhuzamosan vesz részt, például ugyanazon büntető tényállások nyomozásában. Ez könnyen vezethet szakmai féltékenységhez és akadályozhatja a hatékony együttműködést.

Egy másik olvasatban a párhuzamosság azt is jelentheti, hogy miközben a rendvédelmi szervezeteknek számos feladatcsoport (engedélyezés, felügyelet, ellenőrzés, nyomozás etc.) a hatáskörébe tartozik, egyikre sem tud valójában koncentrálni, és nem tudja valamennyit kellő hatékonysággal ellátni.

³⁴⁵SZIKINGER (1998) i.m. 98.

5.6.7. Decentralizáció

„Az ügyek elosztásának normális rendje számomra azt jelenti, hogy a hatásköröket azokhoz a közösségekhez közel célszerű elhelyezni, amelyeket a rendészeti tevékenységnek szolgálnia kell. A döntési szükséglet és a döntési hatáskör egymástól térben és időben történő elválasztása nem szolgálja a rendészet céljait.”³⁴⁶

Az 1990-es választások utáni első kormány magvát adó Magyar Demokrata Fórum a helyi irányítási jogokat is magában foglaló decentralizálás mellett szállt síkra.³⁴⁷ Ismert okokból ez később nem valósulhatott meg, de nem szabad lemondani a jövőbeni realizálódás lehetőségéről.

Messzemenőig egyet értek Ligeti Miklós idézett elképzelésével, ami a gyakorlat szemüvegén keresztül egyet jelent a döntési hatáskörök decentralizációjával.

Oldani kell az állam biztonsági monopóliumát, sőt bizonyos területeken fel is kell adni azt. Ez nem csak a decentralizációt jelenti, hanem szigorúan kontrolált körben a magánosítást és a társadalmasítást is.³⁴⁸ Utóbbiak azonban sok kockázati tényezőt rejtenek.

Közelebb kell vinni a rendészetet az állampolgárokhoz. A bizalom visszaszerzésének egyik módja, hogy érezze a polgár azt, hogy a rendőrség érzékeny és nyitott a problémáira, azokat minden erejével igyekszik megoldani. Meg kell szüntetni a rendvédelmi szerveknél tapasztalható szakigazgatási túlbujánzást, a fölösleges, nehézkes és túlsúlyos több ezer fős „Országos Parancsnokságokat”, és az így felszabaduló energiákat az emberekhez közeli végrehajtói állományba kell átcsoportosítani. Gyakran a megkezdett decentralizáció végén a folyamat recentralizációba torkollik. Így volt ez a rendőrség központi szakigazgatási szervét (ORFK) érintő több próbálkozás alkalmával is.³⁴⁹

A tényleges decentralizáció, nem a központtól való függelmi viszony megszüntetését jelenti, hanem több szabad kezet ad ahhoz, hogy a lakosok problémáinak megoldásában a rendőrség még aktívabban és hatékonyabban kivegye a részét. Helyben mérjék föl, hogy mik a közrend, közbiztonság legegyszerűbb problémái, azokat milyen módon le-

³⁴⁶LIGETI i. m. 149.

³⁴⁷SZIKINGER i. m. 36.

³⁴⁸KORINEK i. m. 90–93.

³⁴⁹Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája. Munkaanyag, 2009. január 15. 83.

het orvosolni és a döntések meghozatalának szintjét is „lejjebb kell tolni” ennek érdekében.

A decentralizáció egyik olvasata az, hogy az intézkedő rendőr maga dönthesse el, hogy mit célszerű tenni az adott helyzetben. A döntési jogosultságot kell tehát decentralizálni. Nem szabad elvetni a korábban sikeresen alkalmazott „differenciált intézkedés” módszerét, hanem éppen ezt a döntési lehetőséget kell megadni a jól felkészült rendőrnek.

Szükségesnek érzem megjegyezni, hogy a centralizáció – decentralizáció, nem egymást kizáró fogalmak, sőt alkalmasak arra, hogy egyszerre alkalmazzuk azokat. A totális decentralizáció nem feltétlenül hatékony, sokkal inkább célravezető, ha feladatkörönként, szakterületenként kerül áttekintésre, hogy központosításra, vagy az ellentétére van-e szükség.

A központtól való teljes elszakadás vagy függetlenség veszélyeket rejthet magában, mert ezáltal a rendészet helyi szervei könnyen vidéki „kiskirályságokká”, netán a helyi vezető politikai erő szolgálojává degradálódhatnak. Komolyan foglalkozni kell az önkormányzatok közrendvédelmi, közbiztonsági feladataival, tisztába kell tenni az önkormányzati rendészet megannyi máig zavaros kérdését.³⁵⁰

5.6.8. A „nagy trükk”: bűnügyi statisztika

A zero tolerancia kapcsán és a dolgozat más részeiben már szót ejtettünk a bűnügyi statisztika Janus arcáról. A NewYork-i csodaként ismertté vált, most említett zero tolerancia is azért tett olyan rövid idő alatt, olyan nagy népszerűsége szert a világban, mert bámulatos statisztikai adatokkal támasztották alá az egyébként logikusan felépülő elméleti elveket, elképzeléseket. Éppen a New York-i rendőrfőnök mondta azt, hogy a rendőr számára a bűnügyi statisztika ugyanazt jelenti, mint a bankár számára a napi bevételi egyenleg elkészítése.³⁵¹

Még a laikusok számára is szembetűnő lehet azonban az a tény, hogy gyakorlatilag a bűnügyi helyzettől és az emberek biztonságérzetétől függetlenül a rendőrségi statisztikák általában rózsaszínű képet festenek elénk.

³⁵⁰KÖKÉNYESI i. m.

³⁵¹FINSZTER (2003) i. m. 166.

Korinek László professzor egyik tanulmányában rendkívül árnyalt képet fest a bűnügyi statisztika kialakulásáról és annak alkalmazhatóságáról. Mint megállapítja, már a nyolcvanas évek kutatásai is rámutattak, hogy a bűnügyi statisztika alkalmatlan a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás minőségének mérésére. „Szeretném én látni azt a rendőrséget, amelyik képtelen a választási ígéretet alátámasztó statisztikai adatokat produkálni.”³⁵² Ezek alapján kellő óvatossággal és visszafogottsággal kell értékelnünk, a bűnügyi statisztika által szolgáltatott adatok alapján születő önmagasztaló rendőrségi dicshimnuszokat. Sokkal fontosabb értékmérő lehet adott esetben a társadalom egészségének és az egyes állampolgároknak a biztonságérzete. Ennek ellenére vagy éppen ezért a rendészet szervei a mai napig görcsösen ragaszkodnak a torzító statisztikai módszerekhez. Nem beszélve arról, hogy az egymással viaskodó politikai erők is felismerték a statisztikai fegyvert, mint kommunikációs eszközt, amely ráadásul kiválóan manipulálható is.

5.6.9. Szemléletváltás

Ez lehet, minden változás kulcsa és záloga: a szemléletváltás. Ezen a területen mindenél jobban le vagyunk maradva Nyugat-Európa elit rendészeti szerveihez képest, a modernizációnak itt kell kezdődnie. A gyakorlatból tudom, hogy a hatékony munkavégzés egyik gátja a folytonos kiskapu keresés a mielőbbi nyugdíjba vonulásra, vagy a rendvédelmi szervek dolgozói körében gyakran tetten érhető munkához való hozzáállás: a feltétlen szükséges minimum teljesítése. Ebben persze benne van az is, hogy meglehetősen nehéz, megkockáztatom, hogy szinte lehetetlen az objektív teljesítménymérés a rendvédelmi szervek körében.

Amikor külföldi kollégákkal beszélget az ember, úgy érzi, nem is egy szakmát üzünk. Ambiciózusak, segítőkészek, lelkesek, elégedettek és láthatóan szeretik a hivatásukat. Érdeemes lenne az itthoni rendvédelmi dolgozók körében egy elégedettségi közvélemény kutatást végezni, az eredmény borítékolhatóan lesújtó lenne. Ez persze nem elsősorban a végrehajtói állomány felelőssége. Meg kell ugyanis teremteni a kellő munkafeltételeket, és ezt követően lehet minőségi, professzionális szolgálatellátást megkövetelni. Érdekltté kell tenni a rendőrt a felderítésben, meg kell adni a szükséges eszközöket, vonzó életpályamodellt kell elé vázolni, és akkor talán a rendőr is másként áll a munkájához, valamint a társadalom is máshogy fog a rendőrséghez viszonyulni.

³⁵² KORINEK i. m. 69–94.

Ugyanakkor azt sem veszíthetjük szem elől a kérdés másik irányú megközelítését, hogy kihalófélben van a szakma iránti elhivatottság és kötelességtudat. A kollegák energiájának jelentős részét leköti az, hogy naprakészek és tájékozottak legyenek jogakkal kapcsolatban, miközben megfeledkeznek a kötelességeikről. Holott a kettő egyensúlyi helyzete teremt ideális állapotot. Ezért gyakran érezheti azt az ember, hogy „fordítva ülünk a lovon”.

5.6.10. Átpolitizáltság

Az, hogy a magyar rendészet ide jutott, az elsősorban a politikának köszönhető. Túlságosan direkt a kapcsolat a mindenkori kormányzat és a rendőrség között. Átlagosan másfél évente cserélődik az Országos Rendőrfőkapitány személye. Köztudomású tény, hogy a rendészetünk erősen átpolitizált. A megállapítás súlyos aggályokat vethet fel bennünk, a rendészet és a rendőrség jogállami működésével kapcsolatosan.

Elsősorban a rendőrség, de más rendvédelmi szervek is fokozottan ki vannak téve a pusztán politikai alapú támadásoknak, valamint gyakran kerülnek abba a kellemetlen helyzetbe, hogy a politikai versengés eszközeivé válnak.

Nincs szükség a politika által kitalált, visszatérően az egyes szerveket feldúló gyors „korszerűsítésekre”, amelyek nélkülözik a szakmai megalapozottságot, rövid távon mégis jól „jövödelmező” kilátásokkal kecsegtetnek a döntéshozók számára.

A problémakör megnyugtató megoldása a rendészet és a kormány kapcsolatának indirekté tétele lenne, illetve a rendészeti szervek illegitim politikai befolyásoktól mentes működésének garantálása.³⁵³

Érdekes, és feltétlenül említést érdemel Szikinger Istvánnak a rendőrség és politika kapcsolatáról folytatott eszmefuttatása. Az említett szerző az összehasonlító rendőrségi kutatások művelői nyomán arra világít rá, hogy nem csak a politika hat a rendőrségre, hanem a rendőrség számos ponton befolyást gyakorol a politikai életre.³⁵⁴ Ilyen tényezők a következők. A rendőrség tevékenysége következtében némely személyeket eltávolíthat a politikából (büntetőeljárásai jogosítványai révén), továbbá megakadályozhatja, befolyásolhatja politikai események megrendezését, továbbá kiemelt szerepe van a kormány elleni tiltakozások, demonstrációk kezelése szempontjára.

³⁵³ KACZIBA i. m. 31.

³⁵⁴ SZIKINGER (1998) i. m. 32–35.

ból. Nem elhanyagolható továbbá a rendőrség jogalkalmazói szerepe révén is politikai befolyást gyakorolhat.

Konklúzió helyett álljon itt egy fölöttébb helytálló megállapítás Korinek László tollából, amivel a magam részéről messzemenőig egyetértek.

„Ebben a helyzetben sürgető szükség van egy olyan új tudományos stúdiumra, a rendészet elméletére, amely kutatási tárgyát és módszertanát akként képes kialakítani, hogy azzal meghaladja az eddigi kutatások korlátait. A rendészettudományra vár az a feladat, hogy a rendészet jogát, a rendészet szervezetét és annak működését interdiszciplináris megközelítéssel tárja fel, vegye birtokba a rendészeti igazgatásnak azokat a területeit, amelyek eddig nem kaphattak tudományos kontrollt, alakítsa ki a nemzetközi szintű kutatáshoz nélkülözhetetlen fogalmi apparátusát, végül teremtsen meg azokat a hazai és nemzetközi fórumokat, amelyek alkalmasak a tudományos teljesítmények objektív mérésére. Az ilyen megalapozású rendészettudomány jelentős támogatást képes nyújtani a rendőri szakmák művelőinek, és megkerülhetetlen a rendészetért felelős politikai hatalom számára is.”³⁵⁵

A következő fejezetben ebből a meglehetősen kilátástalan helyzetből keresem a kiutat és megpróbálom javaslatokkal, ötletekkel, érvekkel alátámasztani a meglévő rendészet alternatíváinak létjogosultságát.

³⁵⁵KORINEK i. m. 72.

6. ALTERNATÍV RENDÉSZET

„A bűncselekmények és a rendzavarás megelőzése, alternatíva, annak katonai erővel való elnyomásával és a jogi büntetés szigorúságával szemben.”⁴⁰⁶

6.1. A RENDÉSZETI ALTERNATÍVÁK LÉTJOGOSULTSÁGA

A világban a rendészeti működés, és az ezzel leggyakrabban azonosított rendőri munka rendkívül sokszínű. Éppen ezért a csoportosítás is számtalan szempont alapján történhet. Nézzünk meg most néhányat ezek közül.

- A. A munkamegosztás a rendőrség kapcsán többféle megoldáshoz vezethet. Az első variáció, amikor a rendőrség szervezetén belül elkülönül, specializálódik a közbiztonsági és a bűnüldözési alaptervékenység. A professzionalizáció, mint vezérelv alkalmazásának magasabb fokán már elkülönül szervezetileg is e két tevékenység gyakorlása. A bűnüldözési rendőrségek önállósodásának kétségtelen hozománya, hogy a bűnüldözés közelebb kerül az igazságszolgáltatáshoz és távolabb kerül a politikától. Ha már itt tartunk, akkor különítsük el a felderítő és processzuális típusú rendőrségeket. Előbbi szűk, utóbbi tágabb eljárási jogosítványokkal rendelkezik a büntetőeljárás bizonyítás során.
- B. A monista megoldás országaiban egyetlen államigazgatási szervhez tartozik szinte valamennyi rendészeti funkció. A duális rendszer lényege, hogy a feladatok megoszlanak a rendőrség és általában a csendőrség között. A plurális modellben több államigazgatási szerv osztozik a rendészen, ilyenkor széles felhatalmazással bírnak például az előzőeken túl a határőrség és a vámhatóság testületei is. Utóbbi esetben megjelenik az önkormányzati rendőrség is.

⁴⁰⁶ A rendőri munka kilenc alapelve közül az első (Metropolitan Police, 1829, London) JANZA FRIGYES: A rendészeti karrier rendszer. In GAÁL GYULA–HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX*, Pécs: 2008, 107.

- C. A rendészet szerveinek a közigazgatásban elfoglalt helye szerint beszélhetünk dekoncentrált államrendőrségről és önkormányzati rendőrségekről. Ezt a kérdést nemsokára részletes elemzésnek vetjük alá.
- D. Szokás még különbséget tenni reagáló, beavatkozó, azaz reaktív rendőrség, valamint a megelőzésre hangsúlyt fektető proaktív rendőrségek között.
- E. A kontinentális, centralizált államrendőrségi és a decentralizált angolszász rendészet eltérő vonásaival egy külön fejezetben (Rendészet külföldön) foglalkozom részletesen.

Jelen fejezet most következő részében, azt igyekszem körüljárni, hogy milyen tényezők befolyásolták és hatnak a mai napig a bűnözésre, a bűnüldözésre, a rendészeti munkára és ezek tudományos értelmezésére. Egyfajta kiindulási alapként szolgálhat, ha kísérletet teszünk feltárni azt, hogy merre halad a „világ”. Mindezt úgy kíséreljük meg, hogy a „rendészeti szemüveg” végig rajtunk van. Meggyőződésem ugyanis, hogy ezek a folyamatok alapjaiban érintik és befolyásolják a rendészet működését.

6.1.1. „Sozialtechnik” vagy „Sozialwissenschaft”

A rendvédelmi - rendészeti, rendőrségi kutatások szinte kivétel nélkül abból az alaptételből indulnak ki, hogy miként optimalizálhatók a létező intézmények és a struktúra. Ez a rendészetben majd kizárólagosnak tekinthető szemléletmód, az ún. szociotechnika („Sozialtechnik”), nevesíti tanulmányában Szigeti Péter.⁴⁰⁷ Majd kifejti, hogy egyáltalán nem biztos, hogy a kialakult rendőrségi struktúra az egyedül lehetséges és kívánatos volna. A (köz)rendőrség, a speciális rendőri szervek (vám és adónyomozók, szakszolgálat), valamint a biztonsági magánszemélyzet egymás mellett élése és működése, közel sem problémamentes helyzetet teremt. Mégis kevesebbet hallani a funkciók mellett gyakran felmerülő diszfunkciókról, holott ez a három meglehetősen heterogén szervezet együttes működésének természetes velejárója. A szakirodalom mégis meglehetősen pozitív kicsengésű, állapítja meg Szigeti tanár úr. Ez a túlzó optimizmus abból a nem túl stabil lábakon álló érvrendszerből táplálkozik, hogy a háromféle képződmény jól kiegészíti egymást, továbbá, hogy bármit könnyedén alá lehet támasztani mindent a mérhetőség illúzióján keresztül.

⁴⁰⁷ SZIGETI PÉTER: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. *Jogtudományi Közöny*, 2001/4. 153.

A jogdogmatika kizárólag arra koncentrál, hogy milyennek kellene lennie a rendészeti eljárásoknak, arra azonban nem, hogy milyenek a valóságban.⁴⁰⁸

Ezzel szemben egészen más elveken nyugszik az ún. „Sozialwissenschaft”. Ezen kritikai elméletek „már nem csak azt nézik, hogy ami van, a fennálló az hogyan módosítható, a növelhetőség vagy a csökkenthetőség értelmében, hanem a létezők területi nézőpontjával szemben a minőségek, struktúráik és funkcióik kibontására is kíváncsi. Ami van az jó-e, értékes-e vagy éppen káros, és ami van, az hogyan lehetne egészen másképp, mint ahogy van.”⁴⁰⁹

A kutatásom során ezt az idézett mondatot tekintettem irányadónak. Fontosnak tartom a történeti fejlődés és a jelen rendészetének bemutatását, utóbbihoz segítségül hívom a jogdogmatikát és a pozitív jogot is, de semmiképpen nem szeretnék itt megragadni. A céloom ugyanis az előzőeken túl a rendészet dinamikájának ismertetése, a diszfunkciók felszínre hozása és megoldások keresése.

A rendészet jogi alapjai mellett nélkülözhetetlen a kutatás eszköztárának a bővítése, tereget engedve a kriminológia és a szociológia nézőpontjának, annak érdekében, hogy minél teljesebb képet kaphassunk a témáról.

6.1.2. A bűnözés, mint alapprobléma megváltozása a rendszerváltás óta

A rendszerváltás idején a szakértők külföldön és idehaza is egyetértettek abban, hogy a bűnözés nagyarányú emelkedése várható, sőt ez elsőszámú globális problémává válhat. Ennek fő oka a migrációs hullám, de jelentős szerepe lehet a szervezett bűnözés térnyerésének, a kábítószerügyleteknek, az ember- és fegyverkereskedelemnek, az új típusú bűnelkövetésnek.⁴¹⁰ Pénzügyőrként nem mulaszthatom el megemlíteni az akkoriban fellendülő szintén óriási haszonnal kecsegtető jövedéki termékek illegális kereskedelmét sem.

Az aggodalmak csak részben bizonyultak megalapozottnak, mert bár a kilencvenes években valóban drámai mértékben emelkedett a bűnelkövetés, később az ezredfordulóra és kevéssel utána konszolidálódott a helyzet. A sikeres külföldi példák, példának

⁴⁰⁸KORINEK i. m. 69–94.

⁴⁰⁹SZIGETI (2001) uo.

⁴¹⁰KORINEK i. m. 75.

okáért az Egyesült Államok, határozottan csökkenő kriminalitása arra enged következtetni, hogy pánikra nincs okunk, léteznek hatékony megoldások a bűnözés visszaszorítására. A bűnözéssel szembeni harc sikerének kulcsa mások mellett a nyitottság más tudományágak eredményei felé (kriminológia, szociológia), a hasztalan, sőt sokszor káros eszközök, mint például a bűnügyi statisztikához való görcsös ragaszkodás helyett nyitottság az új módszerek alkalmazására és persze az átfogó stratégiai tervezés. Mondanom sem kell, hogy az említett elvárások „fabatkát” sem érnek tucatnyi tanulmányban, ha nem testesülnek meg a jogalkotás folyamatában is.

Miközben a bűnözés rendszere és a bűnelkövetés módjai döbbenetes módon változtak az elmúlt húsz évben, addig ehhez a rendészet szervezete és működése csak részben tudott igazodni, alkalmazkodni.

6.1.3. Állami struktúrák iránti bizalomvesztés

Az elmúlt két évszázadot a haladásba vetett hit, a dolgok jobbra fordulásának liberális ideológiája hatotta át. A rendszerellenes mozgalmak; kommunista, szociáldemokrata, nemzeti felszabadító, mindaddig, amíg ún. mozgósító szakaszban voltak, kiterjedt támogatást élveztek. A hatalomra kerülést követően a támogatás a „tesztelés periódusában”, előbb vagy utóbb, de alábbhagy. A folyamat következő mozzanata a kiábrándulás, melynek fő eredménye az állami struktúrák iránti tömeges bizalomvesztés. Ennek egyenes következménye a társadalmi félelmek eszkalálódása és az, hogy az emberek sokkal inkább próbálják a saját biztonságukat megteremteni, visszaveszik az államtól ezt a szerepet.⁴¹¹ Az államstruktúrák legitimitációjának elvesztése, a bizalomvesztés csak fokozza a társadalmi félelmeket és ebben a közegben könnyebben és gyorsabban terjed az erőszak. Nos, ilyen körülmények között „kitüntetett” szerep és felelősség jut a rendészet szerveinek.

6.1.4. Modernizáció, individualizáció és az ökonómia „mellékhatásai”

Fritz Sack hamburgi kriminológus egy Budapesten megrendezett konferencián hosszan taglalta az általa legjelentősebbnek tartott, a társadalomban végbe menő folyamatokat

⁴¹¹SZIGETI (2001) uo.

és az ezekkel foglalkozó elméleteket, amelyek segítenek megérteni napjaink kriminalitását.⁴¹² Most ezeket igyekszem lényegre törően ismertetni.

- A. A modernizáció kapcsán a szerző U. Beck és H. Joas elméletére utal, akik a modernizáció súlyosan negatív kísérőjelenségeit helyezik vizsgálatuk központjába.⁴¹³ Rávilágítanak arra, miként eredményezi a modernizáció a társadalmiság szétzilálódását, hanyatlását és pusztulását. Sőt Beck odáig merészkedik, hogy szerinte a technológia fejlődés látens és szándéktalan következményei irányíthatatlanná váltak, „(...) a társadalmi újítások a kapitalista termelési mód gyilkos mechanizmusainak szolgálatában a társadalmi együttélés intézményeit szó szerint szétverik.”
- B. Az inklúzió elfogadást, befogadást, az exklúzió pedig kirekesztést, elutasítást jelent. Előbbi J. Berger megfogalmazásában azt jelenti, hogy a társadalomhoz tartozás kritériumait általános, mindenkire jellemző kritériumok alapján állítják össze, vagyis nem zárnak ki bizonyos embercsoportokat.⁴¹⁴ Niklas Luhmann „Túl a barbárságon” című munkájában arra mutat rá, hogy a társadalmi rendszer és annak alrendszerei a barbársággal ellentétben a teljes népesség inklúziójára épül. Ugyanakkor komoly megütközést váltott ki Luhmann azon megállapítása, amely szerint exklúzió igenis létezik, még hozzá tömegesen a nyomor leírhatatlan formáiban. Ezt bárki alátámaszthatja – folytatja, aki járt már a dél-amerikai nagyvárosok favela - negyedeiben és túlélte a kirándulást, de hasonlóval lehet találkozni a bezárt és magukra hagyott walesi szénbányák lakónegyedeiben. Sajnos hasonlóra mi is jöcskán tudnánk példát hozni, határainkon innen és túl. Ezeken a helyeken az idegen, csak testiségre redukált létezését lát, a napi betevőért folytatott keserves küzdelmet. A túlélők érzékenyebbé válnak a veszélyek felismerésére, a szükségletek előteremtésére, és ezzel párhuzamosan közömbössé válnak a polgári értékek iránt,

⁴¹²FRITZ SACK: Társadalmi átalakulás és kriminalitás – A társadalmi átalakulás, mint kriminalitás. Magyar – Német kriminológiai szimpóziumon elhangzott előadás. In *Konferenciakötet* 95 – 131. Budapest, 1995.

⁴¹³BECK U.: Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt/ Main, 1993. és JOAS H. – KNÖBL: Gewalt in den USA, Frankfurt am Main, 1994. InFRITZ SACK i. m. 114.

⁴¹⁴BERGER J.: Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich und was wird ihr Bloss ungestellt? 1996, InFRITZ SACK i. m. 116.

⁴¹⁴LUHMANN N.: Arbeitsteilung und Moral, Durkheim Theorie. 1992. InFRITZ SACK i. m. 117.

ideértve a rendet, a tisztaságot és az önértékelést. Luhmann szerint inklúzió és exklúzió; ez lehet a XXI. század legfőbb ellentmondása.⁴¹⁵

- C. Az individualizáció egyesek szerint a társadalmi kapcsolatok és a szociális kötelek struktúrájának megváltozását jelenti, amelyeket a társadalom tagjai egymással kialakítanak. Mások ezt úgy definiálják, hogy az intézményiség és a hagyomány meggyengül, és a folyamat során az ember a társadalmi és kulturális hierarchiában felszabadul a kényszerek és intézmények uralma alól. Megjelenik a „kilépők társadalma”, akik menekülnek a társadalom intézményei, tömörülései elől, ez is felfogható egyfajta exklúzióként.
- D. A nyugati kapitalista társadalmakban megfigyelhető, hogy az individualizáció mozgatórugója a gazdaság volt. A társadalomban észrevétlenül a gazdasági vállalkozás értékei és mintái váltak modellé. Ezt a folyamatot nevezik társadalmat gyarmatosító gazdaságnak, olvashatjuk Fritz Sack tanulmányában. Világossá válik számunkra az is, hogy a társadalom fokozódó ökonomizálódása és a növekvő bűnözési fertőzöttség között párhuzamba állíthatók. A gazdaság primátusán nyugvó társadalomban egyre kevésbé a morál, sem mint a racionalitás, a pénz, a kockázat és haszon a társadalmi cselekvések iránytűje. Minél inkább „piacibb” egy társadalom, annál hatványozottabban van jelen a kriminalitás.
- E. Különösen igazak a fenti megállapítások az átalakulás országaiban, ezért nem meglepő az a kijelentés sem, hogy mind az objektív, mind a szubjektív érzékelt közbiztonság alakulása negatív irányt vesz. Az átalakulás országainak folyamataival foglalkozó témérdek irodalomban is növekvő számban kerülnek elő azok az elemzések, amelyekben hangot kap a bizonytalanság és a pesszimizmus. Az átalakulás országainak fejlődése során az egyik legjelentősebb részfolyamat az állami vagyon magántulajdonná alakítása, a piacgazdaság feltételeinek megszilárdulása. A privatizáció avagy „magánhonfoglalás” az átalakulás egyik legizgalmasabb folyamata. Különösen igaz ez a kriminalitás aspektusaiból, ugyanis a szervezett bűnözés és a korrupció számára ez a bizonytalan, ingoványos légkör és környezet kiváló termőtalajt biztosít.

6.1.5. A közbiztonság, mint kollektív társadalmi termék.

„Ahogyan a közbiztonság nem az egyes polgár magánügye, ugyanúgy nem lehet mindenható és mindentudó az állam produkciója sem. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, a közbiztonság kooperáció eredménye. A kollektív önvédelem képes megsokszorozni az egyes ember védelmi lehetőségeit (...).”⁴¹⁶

Az ember fiziológiai szükségleteit közvetlenül követő, minden továbbit megelőző igénye a biztonság, bizonyosság erre az ismert Maslow-piramis.⁴¹⁷ A fogalomtisztázással foglalkozó fejezetben a rendészet terén felmerülő fogalmak normatív tartalmával foglalkoztunk részletesen. Van azonban egy merőben más megközelítés, amikor olyan elemeket vonunk be a meghatározásba, amelyeknek nincsen jogi relevanciájuk (erkölcs, morál, etc.) Nem mindegy ugyanis, miként tükröződik vissza a közbiztonság fogalma a társadalomban, milyen az állampolgárok biztonságérzete. Hiába csillognak fényesen a bűnügyi statisztikák, ha az emberek félnek, szoronganak, és egyszerűen nem érzik biztonságban magukat. A biztonság megteremtése egy rendkívül összetett és nehéz feladat. „A közbiztonság kollektív társadalmi termék, amely az egyén és közösségeik tevékenységéből, az állami (kormányzati és önkormányzati) szervek hatósági intézkedéseiből és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakulhat.”⁴¹⁸ Ahhoz megteremtődjenek a feltételei egy ilyen összetett rendszer hatékony működésének, paradigmaváltásra lenne szükség, átfogó közbiztonsági rendszerben kellene gondolkodni. Ennek elemei a rendészeti és büntetőjogi jogszabályok, a rendvédelmi és az igazságszolgáltatási szervek, a magánjogi biztonsági vállalkozások és a civil biztonságvédelem. A változtatási szándék nem korlátozható az egyes elemekre, hanem kollektív közbiztonság-védelmi szemléletre lehet célravezető.

6.2. ALTERNATÍVÁK

Azt gondolom, hogy a korábbi oldalakon sok minden a látókörünkbe került, és ezáltal érdemben közelebb kerültünk ahhoz, hogy megértsük, milyen körülmények alakítják a világ és hazánk rendészetét. Ezek után arra keresem a választ, hogy miként lehet drasztikusan megváltozott viszonyokhoz a leghatékonyabban alkalmazkodni. A fejezet

⁴¹⁶ FINSZTER (2009) i. m. 68.

⁴¹⁷ ABRAHAM MASLOV: *Toward a Psychology of Being*, 1968. Fordította Turóczi Attila. Ursus Libris, 2003, 62.,100.

⁴¹⁸ KACZIBA i. m. 31.

hátralevő részében a jelen struktúrától eltérő, általam alternatívnak nevezett megoldásokat járom körbe.

Mielőtt azonban rátérnénk ezekre a megoldásokra, úgy érzem szükségszerű szót ejteni a centralizáció - decentralizáció fogalompárról, annak mögöttes jelentéstartalmáról, hiszen egyrészt szorosan kapcsolódnak a következőkhöz, másrészt alapvető jelentőségű szervezési elvekről van szó, amely alapjaiban határozza meg a rendészeti munkát.

6.2.1. Centralizáció, decentralizáció rendészeti vetületei

A centralizáció – decentralizáció fogalompár eredetileg a kontinentális és az angol-szász rendőrségi modellek megkülönböztetésére szolgált.⁴¹⁹

„Él egy olyan tévhit, hogy ami centralizált az antidemokratikus, ami decentralizált, az demokratikus... (noha csupán) ... arról van szó, hogy világos hatáskörök, egyértelmű felelősség, gyors működés jöjjön létre és csak a máshol el nem intézhető ügyek kerüljenek egyre feljebb.”⁴²⁰

A téveszme kialakulásában véleményem szerint meghatározó szerepet játszik az, hogy az emberek a rendszerváltás előtt hozzászórtak a kizárólagosan alkalmazott centralizáció negatívumaihoz. Kíméletlen, ellentmondást nem tűrő, azonnali, feltétlen végrehajtást igényel, érzéketlen a kisemberek problémái iránt stb. A rendszerváltáskor varázsszóként kezelt decentralizáció számos területen csak látszólagos változást hozott. Számptalan pozícióban még jóval a rendszerváltás után is olyan tisztviselők ültek, akik képtelenek voltak megérteni az új idők szavát és továbbra is „fentről, erőből” próbálták megoldani a dolgokat. Ez pedig a centralizáció gyomnövénye, ahogyan Salgó László hívja.

Az ő értelmezésében a centralizáció, decentralizáció nem antagonisztikus, egymást kizáró, sokkal inkább komplementer fogalmak. Más-más metszetekben együtt tud működni a két szervezési elv, elősegítve a hatékonyabb működést. A rendszerváltáskor a magyar rendőrség átvilágításával megbízott Team Consult a magyar rendőrség erényei közé sorolta a centrális irányítást.

⁴¹⁹FINSZTER GÉZA: *Rendészeti stratégia. A közbiztonság erősítésének, a közrend fenntartásának és arendvédelmi szervek távlati fejlesztésének programja.* Budapest, 2007c.

⁴²⁰SALGÓ LÁSZLÓ: Centralizáció és decentralizáció kérdései a magyar rendőrség szervezetébenTIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1995/1, 35.

Hozzáfűzném, hogy a decentralizált rendszettel rendelkező országokban éppen ellentétes a „tendencia”, mindent centralizálni gondolnak, ezekben a rendszerekben a decentralizáció a „fekete bárány”.

Külföldi példákkal is alátámasztható, hogy a szóban forgó két elv párhuzamosan, együttesen is érvényesíthető. Elég, ha megemlíjtjük az Egyesült Királyság rendőrségi reformját, mely során bizonyos feladatok (súlyos bűncselekmények felderítése, oktatás, képzés, nyilvántartások) centralizálásra kerültek, a hagyományosan decentralizált struktúrában belül.

A döntést mindenhol a politika hozza, így volt ez Magyarországon is a rendszerváltást követően. „...Több településen kísérleti irányítási modelleket szándékozunk kipróbálni. Ennek megvalósítása során nem kívánunk önkormányzati rendőrséget létrehozni. A bűnözés jelenlegi helyzete egységes szemléletet és fellépést kíván.”⁴²¹

Ezzel együtt pár évvel később, a kilencvenes évek derekán Salgó tábornok is a következőképpen nyilatkozik. „Én a mai centralizációból a decentralizáció irányába ható mozgást egészségesnek minősítem, a magyar rendőrséget illetően, habár talán kissé lassúnak. Az említett tempó elsősorban nem rendőri vezetők döntési területe, sokkal inkább anyagi természetű kérdés.”⁴²²

A decentralizáció lényegi vonása, hogy ott szülessen döntés, ahol a probléma felmerül, oda legyen telepítve a döntési hatáskör. Ehhez azonban biztosítani kell a szükséges feltételrendszert is. Számptalan esetben fölöslegesnek mutatkozik „piszlicsáré” dolgokat országos szintre emelni. Ekkor szükségtelen a kormány beavatkozása az általa irányított szervek útján, hiszen sokkal hatékonyabban megoldhatók ezek az ügyek helyben.

A rendőrség központi szervét az ORFK-t a rendszerváltás óta több alkalommal készültek a decentralizálás eredeti szándékával átszervezni. A kezdeményezések végül kevésbé érintették a központi szervezet hatáskörét, ezért a megkezdett folyamat visszajára sült el, és recentralizációba torkollott.⁴²³

⁴²¹ A nemzeti megújulás programja. (Az Antall -kormány programjáról) Budapest, 1990.

⁴²² SALGÓ (1995) uo.

⁴²³ Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája. Munkaanyag, 2009. január 15. 83.

6.2.2. Problémamegoldó rendészet

A probléma orientált rendészet (Probleme Oriented Policing) teóriája Herman Goldstein nevéhez köthető és elsősorban az angolszász rendszerek sajátossága. A problémamegoldó rendőrséggel foglalkozó könyv⁴²⁴ szerint az elmúlt fél évszázad legfontosabb feladata a rendőrségi munka újradefiniálása. Mindennek háttérében és a figyelem középpontjában az állampolgár és annak érdekei állnak. A szerzők álláspontja szerint a megoldás kulcsa a jól képzett rendőr döntési jogosultságának és felhatalmazásának növelése.

A megfigyelők a rendőrség munkáját gyakran a jog kikényszerítésével teszi egyenlővé, holott ennél sokkal többről van szó, a rendőri tevékenység messze nem csak küzdelem a bűnözés ellen. A problémák nagyon széles kört ölelnek fel, amikor az állampolgárok a rendőrséghez fordulnak: terrorizmus, félelem, gyermekelvtűnés, vandalizmus, megvert feleségek, betörések, lopások etc. A rendőrségnek nincs élesen és egyértelműen körülhatárolt feladatköre, emiatt sokan úgy gondolják, hogy bármilyen gondjuk kapcsán hívhatják a rendőrsöt. Ez gyakran utolsó menedékként is szolgál. Számos probléma csak azért kerül a rendőrséghez, mert másképp nem lehet megoldani. Túlzott elvárás valamennyi felsorolt ügy hatékony megoldása. Nem lehet a rendőrség hatékonyságát a letartóztatások számával vagy a riasztásra reagálás gyorsaságával mérni, mert ez olyan lenne, mintha egy gyártósor gyorsaságát vennék csak figyelembe, figyelmen kívül hagyva a minőséget. A rendőri munka mérésekor a hatékonysági szempontoknak azonban kiemelt jelentőségük van.⁴²⁵

A problémamegoldó rendészetnek van egy tervezési szükséglete, amelyet négy pontban szokás leírni.⁴²⁶ Először is a probléma azonosítása és a feladat meghatározása, másodsor a probléma kielemezése, harmadszor az alkalmas intézkedések kiválasztása, negyedszer az elért eredmények értékelése.

6.2.3. Közbiztonság – magánbiztonság

Sokak szerint nem halogatható tovább egy újfajta munkamegosztás a rendészet terén. Ennek alkalmazkodnia, illeszkednie kell a kialakult társadalmi viszonyokhoz és figye-

⁴²⁴HANS TOCH – J. DOUGLAS GRANT: *Police as Problem solvers*, Plenum Press New York and London, 1991.

⁴²⁵HANS TOCH – J. DOUGLAS GRANT i.m. 3-5.

⁴²⁶FINSZTER (2007a) i.m. 33–34.

lembe kell vennie a magántulajdonban az elmúlt 20 évben bekövetkezett elképesztő változásokat.

Világviszonylatban a magánbiztonsági cégek megjelenése először a Közel-Keleti konfliktusokban volt tetten érhető, ahol a hivatásos közbiztonsági erők alternatívájaként vonták be őket piaci alapon a feladatok megoldásába. Az eltelt több évtized tapasztalatai rámutatnak, hogy számos problémakör merül fel ezzel kapcsolatban, így például az, hogy a katonai magánbiztonsági cégek munkatársainak bűncselekménye egy háborús konfliktusban miként minősül, katonai bűncselekmény-e?

Az EU nemrégiben a tagállamok magánbiztonsági piacát vizsgálva, tanulmánykötetet adott ki, ez az ún. Fehér Könyv. A szerzők szerint a magánbiztonság térnyerése az egyes tagállamokban az alábbi tényezőkből táplálkozik. Az első a köz és magánterületek közötti határok elmosódása, a második a rendőrségek túlterheltsége, míg a harmadik pedig fiskális természetű, miszerint a közbiztonság fenntartásának teljes körű állami monopóliumban tartása finanszírozhatatlan.⁴²⁷

A rendszerváltással megjelenő privatizáció egyik izgalmas vetülete az volt, hogy a magánkézbe kerülő milliárdos vagyonok védelméről a piacgazdaság viszonyai között immár az új tulajdonosoknak kellett gondoskodniuk, óriási keresletet indukálva ezzel az őrzésvédelem piacán. Más kérdés az, hogy a korábban állami védelemben részesülő „kritikus infrastruktúra” magánkézbe kerülését követően vajon kötelezték-e az új tulajdonosokat a védelmi kötelezettségük teljesítésére. Megszűntek a szocializmus évtizedeiben alkalmazott gyár és üzemrendészeti egységek, akiket egyenruhájukon viselt válllapjuk miatt „lila-parolis iparöröknek” neveztek, hatalmas úrt és egyben óriási piaci rést hagyva maguk mögött.

Vannak a rendészet funkciói közül olyanok, amelyek megoszthatók különböző szereplőkkel. Megosztás alatt érthetünk társadalmasítást, azaz a helyi közösségek bevonását a rendészeti feladatok ellátásába, érthetjük az állam szervei közötti hatékonyabb hatáskörmegosztást, amelyben nem ennyire túlsúlyos az állami rendőrség szerepvállalása. Itt elsősorban az önkormányzati rendészet korábbiakban taglalt kilátásaira gondolok. Végül érthető az is, hogy az állam bizonyos rendészeti feladatokat megoszt a tulajdonosokkal és a közbiztonsági piac szereplőivel. Megosztható funkció például a jelenlét, őrködés és az lehet, nagyon szigorú szabályok között a legitim fizikai erőszak alkalmazása is. Nem osztható meg semmilyen körülmények között az állam bűnüldözési mo-

⁴²⁷ FINSZTER (2009) i. m. 73-75.

nopóliuma. Ide nem értve az önkormányzatok szabálysértési hatásköreit. A közbiztonság, magánbiztonság relációjában utóbbi, harmadik megoldásnak van kiemelt jelentősége. Az új munkamegosztás legfontosabb rendezőelve az, hogy a rendészet rendeltetését a közérdeknek és nem a kormány érdekeinek megfelelően kell kialakítani.

A vonatkozó jogszabály preambulumban kijelenti a jogalkotó, hogy a „törvény célja többek között a közrend, közbiztonság javítása”.⁴²⁸

A rendszerváltás kiváló táptalajként szolgált a személy és vagyonvédelem robbanás-szerű nevedéséhez, így jöttek létre és szaporodtak el gombamód az ún. biztonsági cégek, vállalkozások. Szécsi György adatai szerint már 1998-ban Magyarországon 200 társas vállalkozás, 7500 egyéni vállalkozó, 900 magánnyomozó, összesen 60 000 fő vette ki a részét a társadalom védelmének piaci alapú működéséből.⁴²⁹ A Személy-, Vagyonvédelmi Szakmai Kamara 2005. évi statisztikája szerint 112 066 személy rendelkezik privát biztonsági tevékenység ellátására jogosító igazolvánnyal. Még akkor is, ha csak az aktív létszámot nézzük, ami 2005-ben 70 000 körül mozgott, egyértelműen látszik, hogy ez körülbelül a hivatásos rendőri létszám duplája.⁴³⁰ Az arány az eltelt néhány év alatt lényegesen nem változott. Vitán felül áll, hogy a biztonsági cégek nélkül egy modern állam nem működtethető, azonban élesen el kell választani egymástól az állam hatóságai által gyakorolt közhatalmi működést és a magáncégek tevékenységét. A személy és vagyonvédelemről, valamint a magánnyomozói tevékenységről szóló jogszabály szerint, az említett tevékenységek, csak rendőrség által kiadott engedély birtokában végezhetők.⁴³¹

A rendszerváltás óta számtalan példát lehetne felhozni, ami aggályos összefonódásról tanúskodik. Az erőszakszervezetek felső vezetése, korai nyugdíjba vonulása után gyakran egy biztonsági cég vezetői székében folytatja pályafutását. A gyakran „kiszervezett” őrzés-védelmi feladatokra történő kiválasztás, versenyeztetés komoly kívánnivalókat hagy maga után. Részben az előzőekhez kapcsolódóan jegyzi meg Kántás Péter, hogy hazánkban a „piaci” alapon szolgáltatott rend és a közrend számos – minimum erkölcsi aggályokat kiváltó – összefüggésben, összefonódásban áll egy-

⁴²⁸ A személy- és vagyonvédelmi, illetve a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény preambuluma.

⁴²⁹ SZÉCSI GYÖRGY: Bűnmegelőzés vagy ...? *Belügyi Szemle*, 1998/12, 67.

⁴³⁰ KORINEK (2008) i. m.

⁴³¹ A személyi és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység gyakorlásáról szóló, 2005. évi CXXXIII. tv.

mással. Ennek egyik vetülete az, hogy a közbiztonság is védhető magánvállalkozás révén, másrészt a magáncégek mellett a rendőrség is érdekelt a biztonsági piacon, ugyanakkor a ő látja el a szakterület felügyeletét, és adja ki az engedélyeket.⁴³²

A magánbiztonsági piac ugrásszerű növekedése az utóbbi két évtizedben nem feltétlenül eredményezte az egészséges verseny kialakulását és még kevésbé emelte a szakma színvonalát. Saját tapasztalatból állíthatom, hogy szinte képtelenség egy őrzés-védelmi közbeszerzési eljárást egyszerre a jogszabályok szerint, ugyanakkor a szakmai elvárásoknak is eleget téve dönteni. Az alapprobléma abban érhető tetten, hogy a piaci szereplők egymást licitálják alul a vállalási ár meghatározásakor, pusztán azért, hogy irreálisan alacsony áron referenciát szerezzenek, vagy éppen kiüssék a nyeregből a versenytársaikat. A vállalási ár messze elmarad a –minimálbérrel számolt– reális piaci ártól, ennek ellenére az ilyen cégeket a hatályos eljárási szabályok szerint nem lehet kizárni az eljárásból. Ez pedig nyilvánvalóan a minőség rovására megy, hiszen ennyire nyomott árak mellett képtelenség minőségi munkát várni.

A magánnyomozói kamara felügyeletét a belügy, míg a magánbiztonsági cégeket a Rendőrség látja el. A probléma ott érhető tetten, hogy nem kellően szabályozott a magánbiztonsági cégek működésének feltételrendszere, nincsenek standardok, szabványok meghatározva és leginkább a felelősségre vonás áll instabil lábakon. Jelenleg az igények érvényesítésének a színtere a polgári jog, míg a felelősség közjogi vetülete hiányzik. Éppen ezért célszerűnek és időszerűnek mutatkozik egy jól előkészített és egyeztetett működési feltételrendszert és szabványokat meghatározni a magánbiztonsági cégek számára, lefektetve a felelősségre vonás alapelveit is. A prioritások meghatározásába, valamint a számonkérésbe hangsúlyosabban be kell vonni a szakmát. További megoldandó feladat e téren a magánbiztonsági vállalkozások engedélyezési és felügyeleti jogköreinek a tisztasága, ahol számolni lehet civil közigazgatás részvételével is.⁴³³

A nyugati társadalmakban végbe menő változások során a közbiztonság, mint klasszikus kollektív jószág, magántulajdonná válik, azaz piaci áruvá, piacon árult szolgáltatássá válik, amelynek elsajátítása a társadalmi csere résztvevőinek piaci pozíciójától függ.⁴³⁴

⁴³² KÁNTÁS (2007) i. m. 150.

⁴³³ KACZIBA ANTAL előadása a *Köz- és magánbiztonságról*, A Rendőrség Tudományos Technológiai és Innovációs Tanácsának 2010. szeptember 27-i ülésén, Budapesten.

⁴³⁴ FRITZ SACKI. m. 95–131.

6.2.3.1 Kényes kérdések a közbiztonság, magánbiztonság köréből

A közbiztonság, magánbiztonság elhatárolása és azok gyakorlati működése kapcsán van néhány neuralgikus pont, lássuk most ezeket röviden.

Az első ezek közül mindjárt a magánbiztonság fogalma, ezt ugyanis a 2005. óta hatályos, imént idézett személy- és vagyonvédelmi törvény sem definiálja. Ugyanakkor mégis előrelépésnek tekinthető ez a jogszabály más tekintetben, hiszen részletesen szabályozza a közterületnek nem minősülő létesítmény őrzése során a vagyonőr intézkedési jogait.⁴³⁵

Ezzel máris érintettünk egy másik érzékeny kérdést, ez pedig a közterület, magánterület meglehetősen képlékeny határa, és ezen belül az, hogy milyen felhatalmazást biztosít a jogalkotó a tulajdonosnak és a magánbiztonsági vállalkozásnak magánterület védelmében.

A vagyonőrzés lehetőségét az idézett jogszabály teremti meg, kijelölve egyúttal a megbízói (tulajdonosi) és a megbízotti (vagyonőri) jogosultságok valamint kötelezettségek terjedelmét. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy amikor az állam törvényt alkot a vagyonvédelmi vállalkozás feltételrendszeréről, akkor az alkotmányos tulajdonvédelem egyfajta kiteljesítését is szolgálja.⁴³⁶

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata meglehetősen kíméletlen volt a tárgyban érintett jogszabályok tekintetében, hiszen számos tényállás jutott a hatályon kívül helyezés sorsára. Az egyik legjelentősebb határozatából kiderül az AB. azon álláspontja, mely szerint a jogalkotó az SzVMt.⁴³⁷ vonatkozásában a differenciálatlan szabályozással túlságosan általános, és ezáltal túl széles felhatalmazást adott a magánszféra védelméhez való jog, különböző helyzetekben történő azonos mértékű korlátozására, amely egyúttal a legenyhébb eszköz alkalmazása követelményének sem felelt meg. Ugyan ez a határozat állapítja meg azt is, hogy „[...] az állam miközben megteremti az alkotmányos tulajdonjog védelme körében a tulajdon technikai értelemben vett védelmét,

⁴³⁵ A személyi- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység gyakorlásáról szóló, 2005. évi CXXXIII. tv. 27-28. §

⁴³⁶ 3/2001. (I. 31.) AB határozat

⁴³⁷ A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény

egyúttal arról is köteles gondoskodni, hogy ez más alapjog aránytalan sérelmét ne idézze elő.”⁴³⁸

Finszter Géza megállapítja, hogy a magánterek gyarapodásával a magánbiztonság jelentősége megnő ugyan, mégsem tarthat igényt a magánszféra az állami impériumból levezethető hatósági jogosítványokra.⁴³⁹

Az előző kijelentéssel el is jutottunk el az ún. szürke rendészethez. Vitathatatlan tény, hogy a magánszféra biztonsági kereslete csak a magánrendőrségek, vagyonvédelmi vállalkozások közreműködésével képzelhető el. Az említett piaci szereplők, valamint az állam hatóságai, a rendészet szervei közötti együttműködésre van szükség, amelynek kereteit a jogszabályoknak kell részletesen meghatározni. Amennyiben ez nem történik meg, akkor létrejöhet egy olyan rendvédelmi komplexum, amely egyrészt veszélyeztetheti a hatalommegosztás klasszikus elveit és az alapvető emberi jogok védelmét. Szikinger István Bob Hoogenboom nyomán a következőt írja a szürke rendészetről (grey policing). „Az a rendszer, amelyben a rendőrség, a különböző felügyeleti szervek és a magánrendőrségek ellenőrizhetetlen, alapvetően informális kapcsolata elmosza a felelősséget, így a rendőrség hagyományos kék színe szürkévé változik.”⁴⁴⁰ A „kétes kapcsolatokra” magam is utaltam korábban a hazánkban fennálló viszonyok kapcsán.

A vagyonbiztonság fenntartása során is szem előtt kell tartani és eleget kell tenni az emberi méltóságra és az emberi jogokra.⁴⁴¹ Amint azt az AB is megállapította az idézett határozataiban nincs olyan kényszerítő körülmény, amely a megfigyelésnek az intim szférára való kiterjesztését alkotmányosan elfogadhatóvá tenné. Itt érdemes megállni egy pillanatra és elgondolkodni az előző mondaton, a 2009. karácsony táján ismét eluralkodó terrorizmus hisztéria szemüvegén keresztül. Történt ugyanis, hogy szélsőséges csoporthoz tartozó egyén könnyedén felcsempészett az Amszterdam – Dtroit-járatra olyan mennyiségű különösen veszélyes robbanóanyagot, amivel könnyedén felrobbanhatta volna a zsúfolt Boeinget. Szerencsére a gyújtószerkezet nem működött. Az ügy kapcsán napvilágra került biztonsági szakemberek állásfoglalása, mely szerint a repülés biztonsága érdekében az utasokról olyan, speciális felvételt kellene készíteni,

⁴³⁸22/2004. (VI. 19.) AB határozat

⁴³⁹FINSZTER GÉZA: *Az európai közjog és a modern rendőrség megszületése*, (előadás kézírata) Budapest, 2008. október 9.

⁴⁴⁰SZIKINGER(1998) i. m. 42–44.

⁴⁴¹FINSZTER uo.

amelyen gyakorlatilag meztelenül látható a személy. Megkezdődtek hát a találhatások és az egyeztetések, miként egyeztethető mindez össze az emberi jogokkal, az emberi méltósággal és a fentiekkel. Közben január elején egy balul sikerült terrorista elhárítási gyakorlat keretében a szlovák rendőrök robbanóanyagot csempészték egy utas (történetesen egy vízvezeték szerelő) csomagjaiba, csak éppen „elfelejtették” azt kivenni a gép felszállása előtt. Írországban a férfit azonnal rendőri intézkedésnek vetették alá, hiszen az ottani hatóságok semmit nem tudtak az ügyről. No comment.

Itt kell megjegyezni, hogy a szakma nem egységes a legitim fizikai erőszak alkalmazása tekintetében. Akik vitatják a legitim fizikai erőszak alkalmazásának állami, hatósági monopóliumát, azzal érvelnek, hogy a vagyonvédelmi cégek munkatársai ugyanúgy jogosultak fizikai erőszak alkalmazására a jogszabályban meghatározott feltételek (élet és vagyonbiztonságot sértő támadás) bekövetkezése esetén. Valóban részletesen szabályozza a hatályos vagyonvédelmi törvény a vagyonőr intézkedési jogosultságát és az ott meghatározott „kényszerítő eszközöket” tarthat magánál.⁴⁴²

Sajnos számos anomáliát elő lehetne még előásni ebben a körben, ilyen például a sportrendezvények rendjének biztosítása, amely komoly vitát váltott ki az utóbbi években, mind szakmai, mind politikai körökben. Egy sportrendezvény kapcsán megállapítható ugyanis, hogy hiányzik a feltételrendszer a sport törvényből. A rendezvény egy Kft. magánrendezvénye, a rendezés pontos feltételei azonban nincsenek lefektetve. Amint kitört a balhé, akkor már nem a magánbiztonság, hanem a közbiztonságkörébe tartozik a probléma.

Úgyszintén a nem kellő szabályozásról tanúskodik az élet az egyszemélyes üzletek vagy a benzinkutak rendszeres kirablásai alkalmával. A hiányos vagy egyenesen hiányzó feltételrendszer miatt bekövetkező jogsértéseknek azonban van egy olyan következménye is, hogy azok nyomozása és az ügyek lezárása komoly terhet ró az állam hatóságaira és rengeteg energiát és anyagi ráfordítást igényel. Alapos szabályozással ez talán elkerülhető lenne. A további kutakodás helyett inkább vonjuk le a konklúziót.

⁴⁴² „...vegyi eszközt (gázsprayt), gumibotot, örkutyát, valamint – az erre vonatkozó jogszabályok rendelkezései szerint – lőfegyvert, gáz- és riasztófegyvert tarthat magánál és azokat csak jogos védelmi helyzetben, illetve végszükség esetén alkalmazhatja” a személyi- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység gyakorlásáról szóló, 2005. évi CXXXIII. tv 27. § (4).

Az új, 2005. évi többször idézett vagyonvédelmi törvény számos tekintetben komoly előrelépésnek számít és igyekszik megadni azokat a szükséges kereteket, amelyek a magánvállalkozások biztonsági piacon történő működésének feltételrendszerét, az állam hatóságaival való együttműködés kérdéseit szabályozza. Azonban nem teljes körűen és nem kellő alaposággal.

Érdemes lenne azt is újragondolni egy általam új típusú munkamegosztásnak aposztrofált struktúrában, hogy miként alakítható át az engedélyezés és a felügyeleti jogkörök gyakorlásának rendszere, a szakma és az érdekelt állampolgári közösségek tényleges bevonásával. Mire jogosult az állam a tulajdon védelmében és mihez van joga egy őrző védő cégnek? A szabványok a működési feltételrendszer és az előbbiek kifejtéséhez talán eljött az idő egy köz- és magánbiztonsági törvény megalkotására.

Végül a Gönczöl-Bizottság átfogó vizsgálati jelentésének idevágó része a k erősen kritikai következő megállapításokat teszi.

„A magánbiztonság védelmét szolgáló jogszabályok ellentmondásossága jórészt abból adódik, hogy a rendszerváltás utáni jogalkotás csak késve és következtlenül reagált a meghatározó gazdasági és társadalmi változásokra. Megszüntették a rendőrség közbiztonsági monopóliumát, miközben a költségviselés szabályai kuszábbak lettek. A közvagyon közpénzből sok helyen magánbiztonsági cégekre bízzák. A rendészeti szervek működését egyébként nem a költségvetésből, hanem az általuk védett gazdálkodó szervezet vagy intézmény eredményéből vagy költségvetési támogatásából kell finanszírozni, és felügyeletüket a rendészeti minisztérium, a rendőrség, az érintett funkcionális vagy ágazati irányítószervek, az önkormányzatok vagy éppen a védett szerv vezetője végezte. Ez megnövelte a felügyeleti, ellenőrzési és engedélyezési feladatokkal foglalkozó állami alkalmazottak létszámát.”⁴⁴³

⁴⁴³ A Kormány által a 2006. szeptember-októberi események kivizsgálására létrehozott Gönczöl-Bizottság vizsgálati jelentése, Budapest, 2007. február 2., 84-85.

6.3. ÖNKORMÁNYZATI RENDŐRSÉG– KÖZÖSSÉGI RENDÉSZET

Az első angolszász rendőri szervezatként ismertté vált, Robert Peel nevéhez fűződő, londoni Metropolitan Police kilenc alapelve közül a 3. és 4. a következőket rögzíti rendőrség és lakosság viszonyáról.

„3. A lakosság tisztelete és elfogadása azt is jelenti, hogy megvalósul a törvények betartásának biztosításában a lakosság tevőleges együttműködése.

4. Tudni kell, hogy a lakosság együttműködésének mértéke arányosan csökkenti a fizikai erő és kényszerítés szükségességét a rendőrség céljainak elérésében.”⁴⁴⁴

Úgy gondolom a címben feltüntetett szókapcsolatok merülnek fel leggyakrabban napjainkban, mint továbblépési lehetőség, a jelenlegi struktúra továbbfejlesztési alternatívájaként.

Egy nagyon fontos dolgot, itt és most pontosítani kell. Ez pedig az, hogy miként viszonyul egymáshoz a szóban forgó két fogalom. Közösségi rendőrség kizárólag önkormányzati rendőrségként képzelhető el, de nem minden önkormányzati rendőrség közösségi rendőrség is egyben. Amennyiben az önkormányzati rendőrség állományát mondjuk, országosan toborozzák és a leendő rendőrök pusztán a munkalehetőséget kihasználva, kvázi „zsoldosként”, a helyi közösség problémáit kevésbé átérezve állnak szolgálatba, akkor önkormányzati rendőrségről beszélhetünk csupán. Abban az esetben, ha a rendőröket tudatosan az adott közösségből választják ki, valamilyen szempontrendszer alapján, akkor már közösségi és önkormányzati rendőrségről is beszélhetünk egyben. Az önkormányzati rendőrség tehát a nagyobb halmaz, amely magában foglalja a közösségi rendőrség rendszerét, rész-egész viszonyban állnak egymással.

A közösségi rendészet (Community Policing) ellentétben áll a bürokratikus, félkatonai rendészettel. A bürokratikus rendőrségi munka a bűncselekményekre koncentrálnak, és nem érdeklődik a közösség problémái iránt. Meghatározó jellemzője a hierarchia és a központi irányítás. A rendőrség „távoli és rideg”. A közösségi rendészet kevésbé he-

⁴⁴⁴ A rendőri munka kilenc alapelve közül kettő (3-4), Metropolitan Police, 1829, London, JANZA FRIGYES: A rendészeti karrier rendszer. In GAÁL GYULA – HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): *Pécsi HatárőrTudományos Közlemények IX.* Pécs, 2008, 107.

lyez hangsúlyt a szervezeti felépítésre, szervezési elve a decentralizáció, a polgárok problémáinak megoldására, bűnmegelőzésre és rendfenntartásra koncentrál. A rendőrök látható és elérhető tagjai a társadalomnak, egyfajta társadalmi kontrollt testesítenek meg. A közösségi rendőrség sikere nagyban függ a társadalommal való kommunikációtól.⁴⁴⁵

Az állami rendőrség és a piaci alapon szerveződő magánbiztonsági cégek dichotómiája mellett harmadik útnak szokták nevezni a közösségi rendészetet. Ennek megfelelően a rendészet szerveinek működésével foglalkozó tanulmányokban, a XX. században egyre gyakrabban bukkant fel a közösségi rendészet varázsigéje. A professzionalizálódás mellett, a társadalmisítás lett a rendészet jelszava.⁴⁴⁶ A társadalmisításba beleérthető, mind a közösségi, mind az önkormányzati rendészet is, bár a kettő közé a fentiek miatt nem tehetünk egyenlőségjelet.

Az angolszász gyökerekből táplálkozó közösségi rendőrségnek az USA-ban két formája alakult ki. Az első a veszélyforrások azonosítására koncentrál, ennek színtere a társadalmi kapcsolatok élénkítésére szolgáló fórumok, bizottságok. Az így megvalósuló párbeszéd segít jó kapcsolatot kialakítani a társadalom legkülönbözőbb csoportjaival, bár az eredmények mégsem túl látványosak. A másik megoldás a veszélyforrások represszióval történő felszámolása, gyakorlatilag ez a „zero tolerancia” elve. Az eredmények kimagaslóak, különösen a bűnözéssel túlfertőzött metropolisok negyedeiben, de párhuzamosan a rendőri túlkapások száma is jelentősen nőtt.⁴⁴⁷

A katonai elvek mentén működő és professzionális értékeket hangsúlyozó rendőrségek képtelenek voltak hatékony választ adni a növekvő társadalmi feszültségek, valamint a bűnözés komoly emelkedése közepette. Rájöttek, hogy a bajok forrása a rendőrség és a társadalom közötti viszonyokban keresendő.⁴⁴⁸ Bármit tehet a rendőrség, akkor sem lesz sikeres, ha nem élvezi a lakosság bizalmát és támogatását. Vissza kell térni a társadalomba, ki kell szállni a légkondicionált rendőrautótól és el kell hitetni az emberekkel, hogy a rendőr valóban a közösség érdekeit szolgálja. A közösségi rendőrség ennél többet jelent, mindenekelőtt a szolgáltató jelleg megteremtésén van a hangsúly. Nyi-

⁴⁴⁵PETER K. MANNING: *Police Work, The Sozial Organisation of Policing*, Second Edition, Waveland Press, Illinois, 1997. Summary.

⁴⁴⁶FINSZTER GÉZA: Európai rendészeti modellek és a magyar rendőrség. *Kriminológiai közlemények*, 57. Budapest, 1999, 233–250.

⁴⁴⁷FINSZTER (2007c) uo.

⁴⁴⁸SZIKINGER(1998) i. m. 28–32.

tottnak kell mutatkozni a lakosság problémáinak felismerésére és azok megoldásában való közreműködésre. A közösségi rendőrség teoretikusai szerint a rendőrt „le kell vágni” a bevetés-irányítási köldökzsinórról, annak érdekében, hogy emberi kapcsolatot építhessen ki a törvénytisztelő állampolgárokkal. Ez a rendszer ugyanis nehezen tűri meg a központi vezérlést. Szikinger István könyvében Stephen D. Mastrofskira hivatkozik, aki szerint a rendőrség kialakítását és fejlesztését mások mellett a működési környezetbe való legjobb beilleszkedés motiválhatja.⁴⁴⁹

A probléma orientált (Probleme Oriented Policing)⁴⁵⁰ és a közösségi rendőrség rokon-ságban vannak ugyan, de nem teljes az átfedés. A különbség abban ragadható meg, hogy a rendőrséget foglalkoztató problémák, nem mindig esnek egybe a közösség gondjaival. Egyesek szerint a problémaorientált rendőrség egy idő után eltávolodik a közösségi rendőrség eszméitől.

A másik kistestvér az ún. szomszédsági rendőrség (Neighbourhood Policing), amelynek alapja szintén a helyi közösség bevonása a közbiztonság bevonásába. A kezdeti lelkesedés és a gyors sikerek ellenére hosszútávon a szomszédsági rendőrség nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Franciaországban például máig nem egyértelmű a megítélése. Angliában viszont éppen a közelmúltban jelent meg egy mértékadó rendőri szaklapban a szomszédsági rendőrség koncepciójának (tovább) fejlesztési terve.⁴⁵¹

Szigeti Péter egyik tanulmányában,⁴⁵² az előzőekben harmadik útként aposztrofált közösségi rendőrségnek két formáját mutatja be, az egyik társadalmi önvédelmi alakzat (A), míg a másik professzionális közösségi rendőrség (B).

A) Előbbire példaként szolgálhat a vigilantizmus. Szikinger István a San Francisco-i vigilantizmusról Greenberg nyomán a következő jellemző vonásokat emeli ki: törvényenkívüliség, időszakos működés, rendszerint ott alakul ki, ahol a hivatalos rendfenn-tartás elégtelen, mozgalmi jelleg, a rend és törvénytisztelet biztosítása.⁴⁵³ A mozgalom

⁴⁴⁹STEPHEN D. MASTROFSKI: Community Policing and Police Organisation Structure, 1998. InSZIKINGER i. m. 29–30.

⁴⁵⁰HANS TOCH – J. DOUGLAS GRANT: *Police as Problem solvers*. Plenum Press New York and London, 1991.

⁴⁵¹NPIA (National Policing Improvement Agency) Digest, 2010. January, Neighbourhood Policing Strategy Developing, 35.

⁴⁵²SZIGETI (2001) uo.

⁴⁵³GREENBERG MARTIN ALLAN: Auxiliary Police, The Citizen’s Approach to Public Safety, 1984. InSZIKINGER (1998) i. m. 38–39.

nem ritkán vetemedett elrettentő jellegű, bosszú által vezérelt, kíméletlen megtorlásra, amellyel példát kívántak statuálni.

Az önszerveződések más indíték mentén is létrejöttek. Ilyen volt jóval korábban a XVII-XVIII. században, az elharapódzó bírói önkény miatt kialakuló kisközösségi összefogás, a feudális legalitással szemben, a közösség önvédelmének és moralitásának céljával.

A közösségi rendőrségek egyik legégetőbb és egyben legkényesebb kérdése a legalitás, azaz, hogy mi alapján jogosult és egyáltalán jogosult-e bárki fellépni a közösség érdekeinek védelmében. Tekintettel arra, hogy eme spontán, önkéntes szerveződések nélkülözik a társadalmi szintű konszenzust és ezeken alapuló normák összességét, ezért gyakorta a legalitás határain túllépve avatkoznak be közösség életébe, működésébe, ez pedig jogszerűtlen. A közösségi rendészet a legalitás és jogszerűség mellőzésével könnyen átszaphat helyi önkényes szerveződéssé, „kiskirályságok” alakulhatnak ki. Ez az érv hangzik el leggyakrabban az önkormányzati és közösségi rendőrségek felállítására ellen.

B) A közösségi rendőrség másik nagy típusa a professzionális közösségi rendőrség. A rendőrség társadalmisításának ez a formája hivatásos elemekből álló, munkamegosztás alapján elkülönülő, közhatalmi eszközökkel felvértezett rendőri szervezet. Az állami rendőrségektől pusztán abban különböznek, hogy a lehető leghatékonyabb módon igyekeznek alkalmazkodni működésük során a társadalom helyi közösségeihez, az igényekhez. A közösségi rendészet fő mondanivalója a lakossággal való hatékony együttműködésen túl a bűncselekmények megelőzésének hangsúlyozása, a proaktív tevékenység fokozása.

A Community Policing a professzionális, erősen hierarchizált rendőrség társadalomtól elidegenített vonásainak leküzdésére tesz kísérletet. Abból a felismerésből indul ki, hogy az emberekkel szót érteni képtelen rendőrség elveszíti a társadalom bizalmát, ráadásul erősíti ezt az érzést az erősen domináló katonai, parancsuralmi és centralizált jelleg. A folyamat végső stádiumában az állampolgár lélekben a bűnöző mellé áll. Éppen ezért a közösségi rendőr igazi fegyvere a lakossággal való együttműködés, mert ezáltal megnyílnak az információs csatornák, és jóval hatékonyabbá válik a rendőri munka a kooperációnak köszönhetően. A proaktív tevékenység a bűncselekmények elkövetésének veszélyét csökkenti. Más megfogalmazásban, „közösségi rendőrség a he-

lyi közösség és a vele együtt élő, problémáit ismerő rendőrség interakciója és bizonyos módszerek alkalmazása”.⁴⁵⁴

A közösségi rendőrség sikerét determinálja az emberek, a helyi közösség hozzáállása, viszonyulása a kezdeményezéshez. A proaktív módszer lényege, hogy felkeltse az emberekben az igényt a rend és biztonság fenntartására és a rendetlenség, bűnözés elutasítására. Kiváló példa erre a szakirodalom által gyakran idézett betört ablakok – „broken windows” – elmélet, mely szerint, ha az utcában az első kitört ablakot nem javítják meg rövid időn belül, akkor könnyen kitörnek a második és harmadik is, és elindul a negatív spirál. A leromlott lakókörnyezet, a rendetlenség jó táptalaj a kriminalitáshoz. Ebben a folyamatban, eljön az ún. „tipping point”, azaz a fordulópont, amikor a kriminalitás veszélyessé és már-már visszafordíthatatlanná válik. Ez a gondolatmenet szorosan összefügg a "zero tolerancia" elmélettel.⁴⁵⁵ Visszacsatolva a bekezdés elején felvetett gondolatra, ha sikerül az emberekkel megértetni, hogy miért fontos a rendezett környezet, és milyen sokat segít a közreműködésük a rendőri munkában, akkor a rendőrség komoly sikereket érhet el. Különböző illúzió azt gondolni, hogy a rendőrség önerőből sikerre vihet egy ilyen "vállalkozást" aminek indikátora a közösséggel való kooperáció.

Nyugat-európai kitekintéssel Finszter Géza megállapítja, hogy a tisztán önkormányzati rendőrségi megoldások eltűnőben vannak. A tendencia az, hogy egyre kevesebb hatáskört birtokolnak, ami leginkább az itthoni közterület felügyelethez hasonlítható. A másik szembevetendő változás, hogy a helyi közbiztonság megteremtésében és fenntartásában a rendőrség irányítása által egyre jelentősebb jogosítványokat kapnak a polgármesterek, valamint a helyi közbiztonsági tanácsok.⁴⁵⁶⁷

A magyar rendészet viszonyai, körülményei komoly hasonlóságot mutatnak franciával, éppen ezért tanulságos lehet számunkra a francia szomszédsági rendőrség tanulmányozása. Nézzük meg azokat a tényezőket, amelyek elvezettek a szomszédsági rendőrség kialakulásához. Finszter Géza ezeket a romlás fokozataiként aposztrofálja.⁴⁵⁷ Az első fázisban meghatározott bűncselekmények elszaporodása, a másodikban az erőszak lát-

⁴⁵⁴SZIGETI (2001) i. m. 155.

⁴⁵⁵BRATTON–GRIFFITS–MALLON–ORR–POLLARD i. m.

⁴⁵⁶FINSZTER(2003) i. m. 172–176.

⁴⁵⁷FINSZTER GÉZA: A rendészet elmélete, (doktori értekezés, kézirat, Országos Kriminológiai Intézet) Budapest, 2008.

ványos terjedése figyelhető meg, aminek kommunikálásában kulcsszerepet játszik a média, míg az utolsó stádiumban az állami rendőrség és az igazságszolgáltatás tehetetlenségének lehetnek az állampolgárok a szemtanúi. Az emberek reakciója ilyen helyzetekben gyakran az, hogy igyekeznek saját elképzeléseik és szerveződéseik révén kezükbe venni a közbiztonság ügyét. Nézzük mire is vállalkozik a szomszédsági rendőrség. Gyors és látható reagálás, országos rendőrségtől bizonyos kisebb volumenű, de a helyi közbiztonság szempontjából jelentős feladatok átvétele. Gyakori, rendszeres kommunikáció a polgárokkal, lakossággal fenntartott kapcsolat erősítése. Kiemelt aktivitás a szabálysértések feltárásában (pályaudvarok, strandok, üzletek) és a durvaság minden formája elleni fellépés. A szomszédsági rendőrségre kezdetben nagy lelkesedés jellemző, folyamatosan alakul ki és fejlődik a szervezet, a módszerek, a kritériumok. Később azonban lanyhul a kezdeti lelkesedés, megkezdődik egyfajta visszafejlődés, vagy más szervezetbe integrálódás. Bizonyos bűncselekményekkel és deviáns magatartásokkal szemben (csavargás, fiatalok bűnbandáinak felszámolása, alkohol és kábítószerfüggők elleni küzdelem stb.) kimondottan sikeresnek mutatkozott a kezdeményezés. Ezzel együtt a statisztikák is arról tanúskodnak, hogy a decentralizált szomszédsági rendőrségek nem hoztak olyan eredményt, amelyet korábban reméltek. A szomszédsági rendőrségnek megítélése a mai napig nem egyértelmű Franciaországban, sőt sokan szkeptikusan tekintenek rá, ennek az elsődleges oka az, hogy a jogalkotás révén nem sikerült nemzeti társadalmi, politikai struktúra rendszerébe illeszteni. A kiábrándulást követően megoldásként az önkormányzatok szerepének fokozása vetődött fel.

Angliában azonban még mindig bizalommal tekintenek az angolszász területen Neighbourhood Policing-nak nevezett kezdeményezésre. A Nemzetközi Rendőri Fejlesztési Ügynökség (National Policing Improvement Agency) egyik legújabb kiadványában⁴⁵⁸ például, arról olvashatunk, hogy melyek a szomszédsági rendőrség továbbfejlesztésének legfontosabb elvei. Kiemelve ezek közül néhányat, a cikk szerzője hangsúlyozza, hogy hosszútávon szükséges fenntartani a szomszédsági rendőrség egységeit, valamint, hogy bővíteni kell a felhatalmazásukat, ami egyrészt a rendőrségekkel való együttműködésből, bizonyos feladatok átvételéből, másrészt az önkormányzatokkal való szoros kapcsolatból táplálkozhat.

Egy másik módszert is érdemes megemlíteni, még hozzá az intelligensen vezetett rendőrség (intelligence driven policing) modelljét.⁴⁵⁹ A rendszer lényege, hogy a helyi köz-

²⁸ NPJA (National Policing Improvement Agency) Digest, 2010. January, Neighbourhood Policing Strategy Developing, 35.

⁴⁵⁹ FINSZTER (2008) uo.

biztonság prioritásainak kialakításába, valamint a rendőrség munkájának elszámoltatásába aktívan bevonja a közösséget. A Finszter Géza által idézett Wesley Skogan szerint a helyi lakosság a bűnüldözés tekintetében bizonyos szempontból nézve sokkal többet tud a rendőrségnél, ezért a prioritások kialakításával, valamint hasznos információk szolgáltatásával tevékenyen segítheti a rendőri munkát. Ez azonban kevés az „üdvösséghez”, a rendőri tevékenység folyamatos fejlesztést, kutatást igényel.

Azt sem szabad véka alá rejteni, hogy a közösségi rendészetet rengeteg támadás éri és számtalan ellenérv hangozik el a viták során. Nézzünk meg néhányat ezek közül.

„A community policing nem más, mint romantikus ábránd egy olyan világról, amely soha nem létezett és nem is fog, hiszen a rendőr nem lehet mindenki barátja.”⁴⁶⁰

A közösséggel való szorosabb kapcsolat miatt sokak szerint fokozottabb a korrupció veszélye. Felmerül továbbá, hogy a XXI. század társadalmában léteznek-e még egységes, normákkal rendelkező és azokat elfogadó közösségek. Amennyiben a kérdésre nemleges választ adunk, úgy a közösségi rendészet létjogosultságát kérdőjelezzük meg. Szintén problémát okoz a jelen társadalmának differenciált és polarizált mivolta, amely jelentős hatást gyakorol a rendőri munkára. Tovább élénkíti a vitát a közösségi rendőri kezdeményezések tekintetében a társadalmi viszonyokba történő beavatkozás módja és mértéke. Jogosult-e beavatkozni bárki is és ha igen, akkor milyen formában és mértékben. A kételyek és dilemmák sora ezzel nem ér véget, itt pusztán néhányat emeltünk ki ezekből.

6.3.1. Kelet-Európai példa; Marosvásárhely: Közösségi Rendőrségi Közszolgálat

Sajátos példát igyekszem a következőkben bemutatni, hiszen az önkormányzati rendőrségek kapcsán sokaknak inkább Nyugat és a fejlett demokráciák jutnak eszükbe.

Erdélyben, Marosvásárhelyen az önkormányzat 3/2005 (I.27.) számú Tanácshatározatban kötelezte el magát a Közösségi Rendőrség Közszolgálatának létrehozásáról. A felhatalmazást egy 2004-évi törvény (371/2004), valamint egy kormányrendelet (2295/2004) teremtette meg. Az említett határozat deklarálja, hogy a Közösségi Rendőrség jogi személyiség nélküli, a polgármesternek alárendelt közszolgálat, amely a helyi lakosság érdekeit szem előtt tartva hajtja végre hatáskörébe tartozó feladatokat.

⁴⁶⁰BÓLYAI JÁNOS (1994): A közösségi rendőrség. In: Büntetőpolitika, bűnmegelőzés. Szerk: Gönczöl Katalin, Budapest.

Nem üres frázis a szlogen: A polgárok szolgálatában. A szervezet magalakításának célja a közrend és a csend biztosítása, jogszabályok és a helyi rendeletek, határozatok fokozott betartatása. A létrehozást inspiráló tényezők közül külön kiemelendő az egész társadalmat érintő, uniós csatlakozás révén még intenzívebbé váló változások, közbiztonságra gyakorolt hatása. A közösségi rendőrséget igazgató és 2 igazgatóhelyettes irányítja, alájuk tartoznak a különböző osztályok, mint pl: jogi iroda, utcai kereskedelmet;- építkezéseket ellenőrző, műszaki osztály, közúti biztonsági osztály stb. A közrend, közbiztonság és a közlekedésbiztonság alapfeladatain túl, prioritásként kezelik a csendrendelet és a köztisztasági előírások betartatását. Ezen túlmenően a hatáskörükbe tartozik a kiemelt objektumok élőerős őrzése is, egyenruhás közösségi rendőrök által. A hatékony szolgálatellátás egyik alapfeltétele, hogy jogszabály lehetővé teszi a rendelkezésükre álló kényszerítő eszközök alkalmazását, úgy mint maroklófegyver, bilincs, gumibot. Az egység technikai ellátottsága kimondottan jónak mondható, mind a szolgálati járművek (gépkocsi, motorkerékpár), mind az informatikai háttér (laptopok, számítógépek, nyomtatók), mind az egyéb technikai eszköz vonatkozásában (videokamera, digitális fényképezők).

A marosvásárhelyi Községi Rendőrség 107.000 EUR-s PHARE pályázati összeget nyert el, amelyet az önkormányzat kiegészített 16.000 EUR-val, így mostani értéken, hozzávetőleg 34 millió forintot fordíthattak az állomány képzésére és technikai eszközök beszerzésére.

Európa szerte megfigyelhető tehát az a tendencia, hogy a lakosságot, az állampolgárokat, a helyi közösséget igyekeznek bevonni a rendészet működésébe. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy ezek a kezdeményezések, csak akkor lehetnek sikeresek, ha az adott rendőri szervezet kellő közjogi felhatalmazással bír, a működésének keretszabályait a jogalkotó lefekteti és a tartalommal való megtöltés során valóban számít a helyi közösség véleménye, különösen, ha ennek a döntések meghozatalánál, súlya és relevanciája is van.

6.3.2. Önkormányzati és közösségi rendészet Magyarországon

Az önkormányzati rendőrség kérdése elodázhatatlanná és megkerülhetetlenné vált. Beszélni kell róla és dönteni kell végre, hogy milyen irányba indulunk el. A kérdés most néhány hónappal a kormányváltás után (2010. ősz) eldőlni látszik. A kormányzó politikai erő elképzelései nem az önkormányzati rendészet irányába mutatnak, sokkal inkább ellenkező, a centralizáció irányába.

Az utóbbi két évtizedben, az önkormányzati rendőrséggel kapcsolatos, itthoni kezdeményezésekre az volt jellemző, hogy egymástól elszigetelt, rendkívül ingatag lábakon álló, spontán szerveződésekről van szó, amelyek szinte kivétel nélkül tényleges felhatalmazás nélkül próbálnak részt venni a közrend, közbiztonság fenntartásában. Az vitán felül megállapítható, hogy a rendőrségünk, rendészetünk nem kellően nyitott a helyi közösségek problémái, gondjai, ezért a társadalom részéről nem érezhető a töretlen bizalom a hatósági közeggel szemben és még kevésbé tapasztalható az állampolgárok részéről megnyugtató biztonságérzés. Szembe kell nézni hazánkban is a bűnözés megváltozásával, alkalmazkodni kell az aktuálisan felmerülő speciális kriminalitáshoz és ennek érdekében közelebb kell vinni a rendészetet az emberekhez, ezáltal meg kell nyerni a társadalom többségének a bizalmát, támogatását.

A legutóbbi rendészeti stratégia munkanyaga szerint, mindenekelőtt értékválasztásnak kell történnie, egészen konkrétan a rendészetben jelenlévő két rendkoncepció közötti választást. Az egyik felfogás a status quo rendjéhez kötődik, amit a parancs uralma és a hierarchia feltétlen érvényesülése jellemez. A másik rendfelfogás pedig a szabályok és a domináns értékek rendjének kombinációjaként fogalmazható meg. A stratégia előbbit elutasítva a az utóbbi ún. kooperatív rendfelfogalom mellett teszi le voksot.⁴⁶¹ Ebből a gondolatból kiindulva juthatunk el oda, hogy a rendészet társadalmi szerepe katalizátorként értelmezhető, amely elősegíti valamennyi polgár számára a hatékony együttműködési módok elterjedését. A rendészetnek azonban tevékenysége során figyelemmel kell lennie a polgárok és közösségeik igényeire, problémáira.

A közösségi rendőrség irányába mutató intézkedés volt a rendőrőrs program és a körzeti megbízotti rendszer kiépítésének kezdeményezése. A rendőrőrs-program következtében a rendszerváltás óta meghatszorozódott (43-ról 247-re), azonban pusztán ez alapján nem ítéltető meg a sikeressége. Az ellentmondás ugyanis abban áll, hogy a sokszor politikai elvárások mentén kieszközölt őrsök létrehozásához nem volt kellő többletlétszám, ezért a szükséges erőforrás a területileg illetékes rendőrkapitányságot gyengítette az átcsoportosítások miatt.

Tisztában kell lenni azzal, hogy a rendvédelmi szervek állandó létszámhiánnyal küzdenek. A rendőrség hivatásos állomány a rendszerváltás óta a megállapított és a tényleges létszám különbözetéből adódóan átlagosan 6-7 %-os hiánnyal küzd, mostanra ugyan valamelyest konszolidálódott (3-4 %), de ez a mutató a kilencvenes évek közepén majdnem 11 % volt. A létszámhiány elsődleges oka a költségvetési forráshiány.⁴⁶²

³¹ A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája, 2009. január 15. (Munkaanyag) 137.

³² A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája uo.

A körzeti megbízotti rendszer csak akkor lehet eredményes, tartják a hozzáértők, ha helyben kellőképpen megoldható a körzeti megbízott gyors támogatása. Ellenkező esetben a körzeti megbízott elszigetelődik, magára marad, eszköztelen lesz, és így értelmetlenné válik a működése.

6.3.3. A helyi rendészetben érintett szervek

A helyi rendészetben szerepet vállaló országos szervezeteket az V. fejezetben a rendészeti igazgatás szerveinél már bemutatam. Talán kevésbé ismertek a rendészet helyi szereplői, ezért a most következő részben a konkrétumok a főszerep, ugyanis bemutatásra kerül több egymástól eltérő önkormányzati rendészethez kapcsolódó próbálkozás, kísérlet, összegezve ezeknek a gyakorlati tapasztalatait. Ennek érdekében felkerestem polgármestert, jegyzőt, országgyűlési képviselőt, városőrség vezetőjét, közterület-felügyelet kerületi vezetőjét, így több aspektusból kerülhet megvilágításra a kérdés.

I. Esztergomi Városőrség

Az esztergomi városőrség 2009 tavaszán kezdte meg működését. Amint az a polgármester előterjesztésében is olvasható, az imént idézett, Ötv.-ben foglalt, helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatot Esztergom városa városőrség felállításával gondolta megoldani.⁴⁶³ Ennek érdekében az Ötv.-ben foglalt lehetőség szerint a VÉDVÁR2008 Biztonságtechnikai, Informatikai és Vagyonvédelmi Szolgáltató Zrt.-vel együttműködési keret-megállapodást, valamint közszolgáltatási szerződést kötött. Utóbbi alapján a város ~111 millió forintot biztosít a Védvár Zrt.-nek a városőrség működési költségeinek biztosítására. A majd 20 városőrrel 2009. márciusában indult szervezet legfőbb célja az esztergomi utcákon járőrözve megakadályozni a személyi és vagyonbiztonság ellen elkövetett bűncselekményeket, jogsértéseket. A 18 fős állomány 4 fős csoportokban 12 órás váltásban végeznek járőrtevékenységet, a váltásvezető iránymutatásai szerint. Munkájukat 24 órás diszpécser szolgálat segíti. Elsősorban preventív jellegű tevékenységet végeznek, ugyanakkor kiemelt figyelmet fordítanak az önkormányzati ingatlanok felügyeletére, továbbá lehetőségük szerint támogatják a rendészet más szerveinek munkáját is. Ennek érdekében együttműködési megállapodást kötöttek az Esz-

³³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdésben foglaltak szerinti, „...gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól...”

tergomi Polgárőrséggel, de kifejezetten jó a kapcsolat az Esztergomi Rendőrséggel, ami rendszeres közös járőrtevékenységben is megnyilvánul.

A rendőrség tehermentesítésének és segítésének kiváló példája az ún. Info Police program, amely 2009-nyarán került bevezetésre. Lényege, hogy turisztikai főszezonban a városőrök és nyelveket jól beszélő diákok közösen járőrözve mintegy szolgáltató jelleggel segítsék az ide látogatók és az itt élők informálását, tájékozódását és fokozottabban ügyeljenek a közbiztonságra.

Ugyanakkor szeretném kiemelni, hogy a városőrség előző feladatain túl nevesített karitatív, segítő tevékenységet is folytathat. Az említett szerződésekből az is kiderül, hogy a városőrség a rendőrséggel szoros együttműködésben (képzés, továbbképzés, rendszeres egyeztetések etc.) végzi tevékenységét, hova tovább az Esztergomi Rendőrkapitányság ahhoz is hozzájárul, hogy a szolgálaton kívüli rendőrök vagyonvédelmi feladatokat is ellássanak a Védvár Zrt.-nél.

Egészen friss információ, hogy a VÉDVÁR Zrt. fentiekben ismertetett feladatait 2010. május közepétől Városőrség Közhasznú Nonprofit Kft-ként kívánja folytatni. Az új szervezet a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. Törvény 26. § c) pontjába foglalt tevékenységek közül, a „közrend és közlekedésbiztonság védelme, önkéntes tűzoltás, mentés, katasztrófa-elhárítás” feladatait látja el.

Az Esztergomi Városőrség megítélése az előző bő egy év tapasztalatai alapján meglehetősen vegyes képet mutat. Az itt lakók jó része örül a Városőrség létrehozásának, szeretik a városőröket. A lakosság másik része pedig azt mondja, hogy felesleges volt városőrséget létrehozni, amikor már működik rendőrség, polgárőrség és közterület felügyelet is. Velük a legnehezebb megértetni, hogy a városőrség éppen az ő érdekükben került létrehozásra.

II. Bűnmegelőzési Centrum (Budapest, XI. kerület)

Budapest XI. kerületében Újbudán, Magyarországon elsőként nyílt meg Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Centrum. A Fraknó utcai komplexumban példás rend és fegyelem uralkodik, ami azért nem meglepő, mert a szervezet élén egy nagy gyakorlati tapasztalattal rendelkező nyugalmazott rendőr ezredes áll. Az egyedül álló kezdeményezés beható vizsgálata és működési tapasztalatai sok tanulsággal szolgáltak számomra.

Újbudán úgy láttak neki az „építkezésnek”, hogy igyekeztek az önkormányzati rendészeti feladatokat összefogni és átfogóan ellátni. Ezt támasztja alá a szervezeti felépítés és a gyakorlati működés rendje is. A Bűnmegelőzési Központ kötelékében szolgálnak, közterület-felügyelők, kerületőrök, településőrök, akiket napi munkájuk során a szolgálatvezető a Fraknó utcai központból egységesen irányít. Ezen túl működik egy 24 órás

diszpécser szolgálat, amely fogadja a lakossági bejelentéseket, hívásokat, valamint egy térfigyelő központ. Utóbbi segítségével a kerület 50 forgalmas és jelentős pontját „látják” egyszerre - a 360 fokban forgatható kamerák segítségével- a térfigyelő központban figyelő szolgálatot teljesítő szakemberek. A térfigyelő rendszer preventív jellegén túl, komoly segítséget jelent konkrét bűnelkövetők nyomon kísérésében, vagy az eljárások során a tényállás tisztázásában, nem beszélve a felvételek bizonyító erejéről. A munkatársak jelentős hányada közterület-felügyelő, akik köztisztviselők, létszámuk 19 fő. Rajtuk kívül még 10 ún. kerületőr, valamint 10 településőr is ellát párhuzamosan szolgálatot. Továbbá 15 fő rendelkezésre állási támogatásra jogosult szintén folyamatosan részt vesz a Bűnmegelőzési Központ napi munkájában.

Amint az állomány összetételéből is kiderül az állomány gerincét a közterület felügyelők alkotják. A Közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény értelmében az önkormányzatoknak nem kötelező közterület-felügyelet létrehozni. Amennyiben az önkormányzat a szervezet felállítás mellett dönt, akkor ezt kétféleképpen teheti meg. Az első és talán kézenfekvőbb megoldás az önkormányzat szervezeti egységeként történő létrehozása, a jegyző irányítása alá rendelten. Ennek a megoldásnak az egyik hátrányaként szokták emlegetni a jegyző szakmai irányítási jogkörét. A másik lehetőség a független, önálló közterület felügyelet létrehozása.

Az igazgató szerint a közbiztonság kollektív társadalmi termék, amelynek megteremtése nem kizárólag a rendőrség feladata. Ebben szerepet vállalnak a társadalmi szerveződéseknek (polgárőrség) és az önkormányzat közbiztonsági testületei (településőrség, városőrség) is, vagy éppen az egyes állampolgárok. Sokszor vita alapját képezi, hogy szabad-e, érdemes-e a rendőrség mellett egyéb közbiztonsági szervezeteket fenntartani. Az igazgató meglátása alapján ennek azért van komoly létjogosultsága, mert a rendőrség és az előzőekben felsorolt szervek, mint a közterület-felügyelet vagy a településőrség feladatai csak elenyésző mértékben (20-30 %) fedik le egymást. Éppen ezért nem szerencsés az említett szerveket kizárólag a rendőrség segéderőiként számon tartani, hiszen számos a közbiztonsági feladatokon túl számtalan más, egyéb kötelezettséget ró rájuk a jogszabály. A XI. kerületi közterület-felügyeletnél 13 különböző csoportban a következő feladatokat látják el. Közterület használati engedélyek ellenőrzése, köztisztasági és szemétkerakási szabályok betartatása (illegális szemétkerakók felszámolása), közterület-használat, építkezések ellenőrzése, forgalmi és közúti közlekedés, környezet és természetvédelem, állattartás, illegális árusítás, roncsautók, hajléktalanok, graffiti, rendezvény és turizmus, bűnmegelőzés, társszervekkel való együttműködés. A közterület felügyelők köztisztviselők, átlagbérük 200.000 Ft. (bruttó).

A kerületőrök a közterület-felügyelet alkalmazottai, átlagfizetésük 150.000 Ft. (bruttó) elsősorban a járőrtevékenységet végeznek és a közterület-felügyelők munkáját támogatják.

A bűnügyi statisztikák és az állampolgárok biztonságérzete gyakran egymásnak élesen ellentmondó képet fest. A biztonságérzet szubjektív érzelmi állapot, aminek befolyásolása nem feltétlenül és kizárólag anyagi ráfordítás kérdése. Közbiztonságot teremteni nem csak a rendőrség által lehet.

A rendőrség esetében jelentős erők és kapacitások szabadulhatnak fel azáltal, ha egyes hatásköröket „decentralizálhatnak” önkormányzati rendészeti szervekre, amelyek aztán készséggel és eredményesen el tudnák látni ezen teendőket (pl. elővezetések).

III. A „Polgári Sheriff”

A végére egy Európában kuriózumnak számító érdekességről számolok be nagyon röviden. A „Polgári sheriff” kezdeményezése már elnevezésében is különleges. A szókapcsolat első része a településre utal, ugyanakkor tökéletesen illik a kezdeményezés alapfilozófiájára is. Az USA-ban alkalmazott és ezért számunkra a westernfilmekből ismert hős, a sheriff, mint a legyőzhetetlen helyi rendőrvezető, általában bizalmat ébreszt az emberekben. Vitán felül áll, hogy a helyi közbiztonság terén tátongó űrt be kell tölteni. Ebben a helyzetben az önkormányzatok a rendelkezésükre álló szerény eszközök és lehetőségek között próbálják a legjobb megoldást kitalálni. A polgári elképzelés szerint létre kell hozni egy közbiztonsági hálót, amely a helyi közbiztonságban résztvevő szervek együttműködésén alapul. Ennek kereteit, szabályait, prioritásait együttműködési megállapodásba foglalják. A rendszer irányítását a széleskörű helyi felhatalmazást élvező Polgári Sheriffre bízják, akit a civilek ajánlása alapján a képviselő testület választ. A helyi közösség így sokkal inkább magáénak érezheti az új koordináló szervezetet és annak vezetőjét. Közbevetőleg és nem ünneprontásként kívánom megjegyezni, hogy a helyi önkormányzat rendészeti jogkört nem telepíthet, így például kényszerítő eszköz alkalmazására sem jogosíthatja fel a Seriffet. Ehhez kellene, hogy a jogalkotó ilyen hatásköröket telepítsen a helyi önkormányzatokhoz, a mostani tartalom nélküli utalással szemben.⁴⁶⁴

³⁴Előterjesztés a képviselő-testület 2009. február 26-ai ülésére, az esztergomi városőrség felállításával és működtetésével kapcsolatos szerződések megkötéséről, www.esztergom.hu, letöltés ideje: 2009. november 21.

Nem az a fontos, hogy miként nevezzük el, Közbiztonsági Tanácsnok, Önkormányzati Rendbiztos, vagy Polgári Sheriff. Sokkal lényegesebb, hogy kitől kap felhatalmazást, milyen a településen élők körében a személyének elfogadottsága, és a munkájával kivívott tekintélye.⁴⁶⁵

6.3.4. Konklúzió a múlttól és jelenről

Az eddigi vizsgálat alapján állapítható tehát, hogy a rendészeti feladatok ellátásának szervezete hazánkban leginkább egy tarka réthez hasonlítható. A jogszabályok és az ebből következő gyakorlat színes és átláthatatlan kavalkádján igyekezett valamelyest tompítani a 2009 szeptemberében hatályba lépett „egységesítő jogszabály”,⁴⁶⁶ mérsékelt sikerrel.

Látni kell ugyanakkor azt is, hogy az önkormányzathoz való jog a magyar alaptörvényben, szemben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában⁴⁶⁷ foglaltakkal, nem alapjog, hanem csak alapjog szerű jog, de nem fűződnek hozzá az alapjogokéhoz hasonló garanciák. Az Ötv. korábban idézett szakasza alapján azt is tudjuk, hogy az önkormányzatok gondoskodnak a közbiztonság helyi feladatairól. Utóbbi mondattal mindössze annyi a probléma, hogy nem tudjuk mit jelent a közbiztonság helyi feladatai, másrészt kérdéses mit ért a jogalkotó gondoskodás alatt. Előbbire vonatkozóan vannak elképzeléseink, mindenesetre semmilyen jogforrás nem teszi egyértelművé számunkra. A gondoskodás kapcsán pedig a polgári jogi terminológia mutatkozik kézenfekvőnek. Csakhogy miként gondoskodhat az önkormányzat, ha nincsenek biztosítva számára a minimális feltételek sem. Ez nem más, mint rosszul megfogalmazott feladatkör, hatáskör telepítése nélkül. Ez az önkormányzati rendészet egyik, ha nem legfontosabb kulcskérdése. Mindhiába nyitja meg a rendőrségi törvény az ajtót az önkormányzatok felé, hatékony együttműködés azért nem valósulhat meg rendőrség és önkormányzat között, mert a jogalkotó nem biztosítja a szükséges hatásköröket és feltételeket ehhez. A hatáskörök hiánya abból adódik, hogy az államnak önkorlátozás útján bizonyos hatásköröket meg kellene osztania az önkormányzatokkal. Ezek közül témánk szempontjából első helyre kívánkozik a rendészeti hatáskörök decentralizációja. A feltételek hiánya pedig azt jelenti, hogy az önkormányzatok azért nem tudják ki-

⁴⁶⁵ DR. VÁLINÉ ANTAL MÁRIA címzetes főjegyző: A „Polgári Sheriff”, Jegyző és közigazgatás, 2009/6.

⁴¹ A közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvény

⁴² A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1997. évi XV. törvény

venni hatékonyabban a részüket a helyi közbiztonság alakításából, mert egyik napról a másikra élnek és nincs rá anyagi bázisuk.

A közösségi, önkormányzati rendészet a szerteágazó elméleti megalapozások és gyakorlati kezdeményezések ellenére meglehetősen képlékeny maradt, sok félreértésre, téves következtetésekre alapot szolgáltatva ezzel. Meglátásom szerint az önkormányzati rendőrség alapeszméje helyes, annak tényleges érvényesülése jobbá, hatékonyabbá teheti a rendészeti munkát, és főként közelebb hozhatja azt az állampolgárokhoz a meglehetősen idegen rendészetet.

6.3.5. Az önkormányzati rendészet jövőképe

Egy szakmailag minden szempontból megalapozott jövőkép vázolásának az előfeltétele a jelen helyzet alapos és mindenre kiterjedő vizsgálata. Azért „időztem” a fennálló helyzet kialakulásához vezető okok és körülmények feltárásával, valamint az éppen aktuális helyi rendészetet érintő struktúra elemzésével, mert meggyőződésem, hogy ez alapján lehet valamire való, érdemi javaslatokat tenni a jövőre nézve. Ez több szempontból is hasznos, sőt nélkülözhetetlen számunkra. Egyrészt megismerjük az „építkezési területen” uralkodó viszonyokat, körülményeket, másrészt a jelen helyzetet vizsgálva kirajzolódik előttünk egy „problématérkép”, ami alapján a konklúziókat levonva, egy kellően stabil kiindulási alapunk van.

„Az, hogy az Alkotmány a Rendőrség szót mind a 40/A. § (2) és (4) bekezdésében, mind a 40/B § (4) bekezdésében, továbbá a 35. §-ban is nagybetűvel, vagyis tulajdonnévként írja, azt jelentheti, hogy Magyarországon csak egy rendőrség lehet. Méghozzá az, amelyiket a Kormány irányítja, vagyis állami rendőrség. Az állam tehát az Alkotmány módosítása nélkül nem hozhat létre a Kormány által irányított (egyetlen) Rendőrségtől szervezetileg független, például önkormányzati rendőrségeket, illetve olyan szervezetet, amelyek alapvető feladata a közbiztonság és a közrend védelme.”⁴⁶⁸ Az előző mondat a közelmúltban megjelent Alkotmány kommentárjának a 40/A szakaszával foglalkozó részéből való. Az idézett szövegből, mások mellett két következtetést is levonhatunk. Az egyik az, hogy a jelenleg hatályos alaptörvény szerint nincs lehetőség az önkormányzati rendészet létrehozására, ugyanakkor egy új Alkotmány természetesen megteremtheti ennek feltételeit és jogalapját. Összhangban és egyetértve a

⁴⁶⁸JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I-II, Századvég kiadó, Budapest, 2009.1442.

Rendészeti Szemle idei különszámában megjelent kormányhatározat tervezettel,⁴⁶⁹ a megoldás csakis szilárd alkotmányos alapokon nyugodhat, azaz egy új Alkotmánnyal képzelhető el. Ismerte az aktuális politikai helyzetet, ez hosszú idő után nem tűnik irrealis elvárásnak.

Amennyiben az új alkotmányozás megteremti az önkormányzati rendészet jogalapját, úgy a részletszabályokat már egyszerű többséggel meghozott törvény is meghatározhatja, feltéve, hogy ezek nem tartoznak kétharmados szabályozási körbe.⁴⁷⁰ Ennek kidolgozása azonban komoly szakmai előkészítést, és érdemi egyeztetési folyamatot igényel a szakma, civil szervezetek, önkormányzatok és a további érintett bevonásával. Az önkormányzati rendőrség működésének kereteit kell meghatározni törvényi szintű szabályozásban, eleget téve annak a jogos elvárásnak, ahogy ezen túl az egyes önkormányzatok a saját igényeik szerint kellő beleszólási joggal rendelkezzenek a működésbe, formálni tudják a szervezetet. A keretszabályok lefektetnék többek között az önkormányzati rendőrség hatásköreit, létrehozásának módját és feltételeit, kényszerítő eszközök alkalmazásának lehetőségét, az állományra vonatkozó szabályokat, a finanszírozás kérdéseit, irányítás és felügyelet módját és terjedelmét.

Az Önkormányzati Rendőrség egy, az állami Rendőrségtől független, a helyi önkormányzatoknak alárendelt, önkormányzati szerv lehetne.

Az önkormányzati rendőrség létrehozásának bonyolult és összetett folyamata azonban nem degradálható, 1-1 gyorsan megszülető átgondolatlan jogszabályra. Amennyiben az önkormányzati rendőrséget tüzzük ki célként magunk elé, akkor a széles társadalmi és szakmai konszenzuson alapuló legfontosabb elveket és irányokat országgyűlési határozatba kell foglalni, amely szavatolja az abban foglaltak megvalósítását.

A jogbiztonság alkotmányos követelménye a rendészetben több kételyt és aggályt is felvet. Ide tartozik többek között a világos, a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom, ami finoman fogalmazva nem érvényesül maradéktalanul a rendészet jogi szabályozásában. Elég, ha a rendészet alapfogalmaira gondolunk. A másik idevágó követelmény még inkább kapcsolódik az önkormányzati rendőrség jövőbeli perspektívájához. Nevezetesen az, hogy az állampolgár számára jogbizonytalanságot okoz az, hogy a korábbiakban részletesen kifejtett okokból következően a helyi rendészetben manapság szinte számon-tarthatatlanul sok szereplő vesz részt. Az egyes szervezetek eltérő öltözetben, egyenruhában, más-más kényszerítő esz-

⁴⁶⁹Rendészeti Szemle különszám: Tanulmányok a rendészeti stratégiához, KORINEK LÁSZLÓ (főszerkesztő), Budapest, 2010. március.119-122.

⁴⁷⁰JAKAB (szerk.) i.m. 1445.

közökkel, jelentősen eltérő jogszabályi felhatalmazottsággal látják el feladataikat. Álláspontom szerint ez egyrészt jogbizonytalanságot, másrészt bizalmatlanságot kelt az állampolgárokban. Amennyiben vissza akarjuk szerezni a társadalom bizalmát és meg akarjuk nyerni a támogatásukat, akkor az első intézkedések keretében az egységesítés irányába célszerű elmozdulni.

Szerény véleményem szerint a fenti anomáliák megoldására az egységes, integrált önkormányzati rendészet lehet a válasz. Ahhoz, hogy ez megvalósulhasson nem elég a kormányzati, politikai akarat, hanem hathatós cselekvéssorozatra és önkorlátozásra is szükség van. Egy olyan rendészeti rendszert kell létrehozni, amelyben többek között a végrehajtó hatalom osztozik helyi önkormányzatokkal, mint ahogyan ez elmaradt az elmúlt 20 évben. A konkrét megvalósításnak kézen fekvő terepe lehet, az önkormányzatoknak biztosított különböző társulási formák.

Ez egyben meggyőződésem szerint azt is eredményezi, hogy a közpénzek nem folynak el a rendészetben érdekelt szereplők között, mint történik ez jelenleg. Sokkal hatékonyabban lehetne ugyanis felhasználni a rendelkezésre álló anyagi és egyéb forrásokat.

Vegyünk megint csak egy konkrét példát a gyakorlati életből. Budapestnek a Dunától nyugatra eső egyik legnagyobb kerületében évente nagyságrendileg 500 millió forintot fordíthat az önkormányzat a kerület közbiztonságának növelésére, ez az ún. közbiztonsági alap. Ez az összeg a következő csatornákon „folyik tova”: rendőrség, polgárőrség, közterület-felügyelet, település őrség, kerületőrség, közbiztonsági non-profit Kft, valamint két (!) közbiztonsági alapítvány. Azt gondolom, hogy ez égbe kiáltó probléma és azonnali változtatásért kiált. Egyrészt, mert egy integrált rendszerbe tömörítés esetén nem kell valamennyi szervezet háttérintézményit külön-külön fenntartani, másrészt sokkal átláthatóbb, kiszámíthatóbb, egységesebb lenne nem csak az egyenruha, hanem maga a működés rendszere is.

Azt is tudjuk, hogy a mindenkori Kormány által irányított mai egységes Rendőrség nehezen tud eleget tenni a helyi problémák kezelésének. Gyakran tetten érhető a rendőri munkában a központi vezetésnek, vagy a politikának való görcsös megfelelési kényszer, valamint a statisztika központú szemlélet. Ráadásul a Rendőrség kormányzati irányítása magában hordozza a politika által befolyásolt működést, amely gyakran felülírja a szakmai érveket és a helyi közösségek érdekeit. Ezért van az, hogy a rendőri végrehajtói állomány jelentős hányada is támogatná az önkormányzati rendőrséget, reális, jó alternatívának tartva azt.

Az integrált önkormányzati rendészet azt jelenti tehát, hogy megszüntetjük a felesleges sokszínűséget a rendészetben, helyi szinten is egységesítjük a működés kereteit, biztosítjuk annak elemi feltételeit, ugyanakkor megteremtjük az önkormányzatok hathatós közreműködésének a lehetőségét a helyi közrend, közbiztonság biztosítása terén. Az

önkormányzati rendőrség és az állami rendőrség nem egymás riválisa, hanem csapattársak, akik azonos célokért küzdenek. A jelenlegi rendészeti struktúrát vizsgálva egyértelművé vált számunkra, hogy egy kellő profiltisztítás és a hatáskörök újragondolása a rendőrséget számos fölösleges feladattól, „sallangtól” szabadíthatna meg. Ezen feladatok kézenfekvő módon az önkormányzati rendészet hatáskörében landolhatnának.

Zárásként szeretném megjegyezni, amint arra már többször is utaltam, hogy a kormányváltás óta eltelt hónapok eseményeinek tükrében kijelenthető, hogy az önkormányzati rendőrség elképzelése „lekerült a napirendről” és annak megvalósulására nem lehet számítani a közeljövőben.

ÖSSZEGZÉS, KONKLÚZIÓK

A rendészet, amint azt már többször hangsúlyoztam, nem kizárólag rendőrigazgatást jelent. A dolgozat egyik fő célkitűzése, hogy átlépjek a rendőrség árnyékán, és vizsgáljam a rendészeti kutatások során eddig háttérbe szoruló intézményeket, módszereket, megoldásokat.

A mai magyar rendészet instabil helyzete egyebek mellett abból fakad, hogy a rendszerváltás óta eltelt 20 évben a rendészeti tervezés és a stratégiaalkotás szinte kizárólag ciklusokon belülre, rövid, vagy kivételesen középtávra szóltak, komoly kötelezettségek és változtatási szándékok nélkül. Mindaddig, amíg ezen a szemléleten nem sikerül túllépni, addig hiú ábránd a valamire való változás illúziója.

Elcsodálkozik az, aki megpróbálja számba venni, hogy hány féle, fajta szervezet, testület és egység próbálja kivenni a részét a közrend és közbiztonság fenntartásából. Ezzel alapvetően nem lenne probléma, hiszen számos külföldi országban rendkívül cizellált a rendészet szervezetrendszere. A különbség abban áll, hogy hazánkban a különböző szerveződések nem rendelkeznek kellő felhatalmazással, hatáskörökkel, azaz hiányoznak a minimális feltételek.

A mai magyar rendészet általam legégetőbbnek tartott problémáit a dolgozat korábbi fejezetében összegyűjtöttem és részleteztem ugyan, azonban a konklúziók levonását most hasznosnak érzem megismételni és kihangsúlyozni.

- Elhibázott szabályozási koncepció. A rendszerváltás után kézenfekvőnek tűnt, és joggal reménykedett benne minden hozzáférő, hogy a magyar rendészet visszatér a háború előtti hagyományaihoz, és hátat fordít a szocializmusban felvett elveknek, módszereknek. Ismert tény azonban, hogy az ellenkezője történt, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaira vonatkozó szolgálati törvény (Hszt.) 1996-os elfogadásával. Ez a jogszabály ugyanis a honvédség mintájára szabályozza azóta is a rendvédelmi hivatásos állomány szolgálati viszonyát. Ez számtalan visszásságot eredményezett. A jogszabály egyértelműen a pártállami időszak hagyományaihoz híven újra az erősen militarizált jelleg, a centralizáció, a szigorú hierarchia és a parancs feltétlen érvényesülése mellett teszi le a voksot. Ez némely szervezetnél, amelyek rendvédelmi szervek körébe lett vonva, szükségtelen és teljességgel értelmetlen. Sokat elárul a jogszabály átgondolatlan, megfontolatlan szabályozási koncepciójáról, hogy a parlamenti vita során a

kormánypárti oldalról is rengeteg éles kritika érte a tervezetet, ennek ellenére mégis „átpasszírozták” azt a törvényhozáson. A rendészet újragondolása kapcsán a legelső feladat a szabályozás új, más alapokra helyezésének kell lennie.

- Szintén égbekiáltó visszásság a rendvédelmi szervek állományának összetétele, a tisztai kar külföldi országokéhoz mérten döbbenetesen magas aránya (akár 42%). További nonszensz a rendvédelmi nyugdíjrendszer, amelynek eredményeképpen az egyenruhás testületek a menetrendszerű átszervezések alkalmával mindig a legtapasztaltabb általában negyvenes évei elején járó kiváló munkakerőt veszíti el, ugyanakkor a költségvetésre hatalmas terhet ró a sok százezer kordedvezményes nyugdíjas, akik a fizetésüket meghaladó nyugellátással tudnak nyugdíjba vonulni.
- Fel kell számolni a fölösleges párhuzamosságokat, tiszta profilt kell meghatározni az egyes testületeknek, egyértelmű hatáskörmegosztással és biztosítani kell a hatékony feladatellátáshoz szükséges feltételrendszert. Nem vezet ugyanis sehova, ha a rendőrségre újabb hatásköröket telepítünk, de nincsen meg az ellátáshoz szükséges háttér. Célszerűbb lenne újragondolni a hatáskörök megosztását.
- Ebben az esetben további hatékonyságnövelő tényező lehet a profiltisztítás. A nemzetközi kitekintésben ismertettem a Guardia di Finanza kapcsán, hogy egy speciális pénzügyi rendőrségről van szó, amelynek hatáskörei a gazdaság egészét felölelik. Ezen a gondolati szálon eljuthatunk oda, hogy megfontolás tárgyát képezheti, hogy szükség van-e számtalan ellenőrző hatóságra Magyarországon, van érdemes lenne-e egy ellenőrző „szuperhatóságot” létrehozni.
- Közelebb kell vinni a rendészetet, a rendfenntartást az emberekhez, összhangban a legújabb Európai Unió dokumentumokkal. Ez nem feltétlenül csak decentralizáció formájában valósulhat meg, sokkal inkább be kell vonni az állampolgárokat a döntéshozatalba és az elszámoltatásba.
- Összpontosítani kell az erőket és nem szabad abba a hibába esni, hogy teret engedünk minden szerveződésnek, aki szerepet kíván vállalni a rend fenntartásában. Jelenleg ez történik. Miközben a rendőrség állandó létszámhiánnyal küzd, komoly költségvetési támogatásban részesül több olyan szervezet, amely meglehetősen korlátozott felhatalmazással és hatáskörrel a rendőrség munkáját, a

közrend és közbiztonság fenntartását igyekeznek támogatni. Éppen ezért sürgető szükség lenne a rendészet szerveinek felülvizsgálatára, és összpontosítani kell az erőket, nem hagyni a további szétforgácsolódást. Ki kell választani, hogy melyik az a szervezet, amely a leghatékonyabban tudja támogatni a rendőrség munkáját, ezt követően a forrásokat csak ennek megfelelően szabad felhasználni.

- Túl kell lépni a mentsvárként működő, mindent alátámasztani képes statisztikai szemléletmódon. Valamennyi korban, valamennyi rendőrség képes saját munkáját dicsőítő statisztikai adatsorokat gyártani. Ennél azonban sokkal fontosabb az emberek tényleges biztonságérzete.
- A rendvédelmi szervek állománya tekintetében szemléletváltásra van szükség. A jogalkotó és a mindenkori kormányzatnak az a dolga, hogy vonzóvá tegye a rendvédelmi hivatást, legyen az rendőr vagy pénzügyőr, valamint maradéktalanul biztosítsa a szolgálatellátáshoz szükséges feltételrendszert. Ez jelenleg még illúzió. Amennyiben mindez adottá válik, akkor azonban a fejekben is rendet kell tenni. Nem a mielőbbi nyugdíjba vonulás és a túlélés a cél, hanem a hatékony, eredményes munkavégzés. Nem a jogosultságok kiaknázása az elsődleges, előbb ugyanis a kötelezettségek teljesítése van a sorban. Ehhez hivatástudat és elkötelezettség szükséges.
- Átpolitizáltság. A rendszerváltás óta az országos rendőrfőkapitány átlagosan alig több mint másfél évet tölt a hivatalában. Ez a tény nagyon beszédes. A rendőrség független működésének egyik legegyszerűbb feltétele az első számú vezető kinevezésének rendje. Köztudomású tény, hogy jelenleg Magyarországon az országos főkapitányt a miniszterelnök nevezi ki. A megoldás véleményem szerint a kinevezési jogkörnek „független” szerve, személyre telepítésével valósulhat meg, megfelelő feltételrendszer kialakítása mellett. Előbbire megoldásként kínálkozik a Parlament, míg utóbbira a Köztársasági Elnök személye. Így könnyebben megvalósulhatna az a kívánatosnak gondolt helyzet, amelyben a rendészet és a kormány kapcsolata indirekt.
- Nem halogatható kérdés az önkormányzati rendőrség témaköre, és ennek kapcsán természetesen szó esik a közösségi rendészet eszméjéről és külföldi működéséről. A magyarországi önkormányzati és közösségi rendészeti kezdeményezések hosszú évek óta gyerekcipőben járnak, ez derül ki a hazai próbálkozásokat bemutató alfejezetből. Az önkormányzati törvény meghatároz-

za feladatként a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodást. Ennek tényleges tartalma azonban semmilyen jogforrásból nem derül ki, továbbá a feladathoz nem telepít hatásköröket a jogalkotó, nem tölti meg tartalommal a felhatalmazást. Ez az „ex lex” helyzet uralja az önkormányzati rendészet légkörét lassan két évtizede. Nem csoda hát, hogy az egyes kísérletek instabil lábakon álló, egymástól elszigetelt, jobbára spontán szerveződések. Rendészetünk nem kellően nyitott a helyi közösségek problémái, gondjai iránt. Ennek természetes következménye, hogy a társadalomrészéről nem érezhető a töretlen bizalom a hatósági közeggel szemben és még kevésbé tapasztalható az állampolgárok részéről megnyugtató biztonságérzet. Szembe kell nézni a bűnözés megváltozásával, alkalmazkodni kell az aktuálisan felmerülő speciális kriminalitáshoz és ennek érdekében közelebb kell vinni a rendészetet az emberekhez, ezáltal meg kell nyerni a társadalom többségének a bizalmát, támogatását. Egységes alapokra kell helyezni az önkormányzati rendészet kérdéskörét. Ennek érdekében állami önkorlátozásra és bizonyos hatáskörök önkormányzatokkal való megosztására van szükség. Bizonyos rendészeti hatásköröket decentralizálni kell. Az önkormányzatok „helyzetbe hozása” ezzel nem érhet véget, ugyanis a feladatok és hatáskörök hatékony ellátásához szükséges feltételeket biztosítani kell. Ezen túlmenően pedig a legújabb idevágó uniós dokumentumokat figyelembe véve, be kell vonni a lakosságot a prioritások kialakításába és a rendőrség elszámoltatásába.

A célom az volt, hogy a magyar rendészet problémáit, ellentmondásait pontosan feltérképezem, és ezekre tudományos kutatáson és többirányú külföldön szerzett tapasztalatokon nyugvó jól használható megoldási javaslatokat, elképzeléseket tudjak felkínálni.

IRODALOMJEGYZÉK

ABRAHAM MASLOV: *Toward a Psychology of Being*, 1968. Fordította Turóczy Attila. Ursus Libris, 2003.

ABLONCZY BÁLINT: A rettegés foka. *Heti Válasz*, IX. évf. 7. szám, 2009. február 12.

ARNDT – KÖPP – OLDIGES – SCHENKE – SEEWALD – STEINER: *Besonderes Verwaltungsrecht*, 4. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg, 1992.

ARNOLD MIHÁLY: *Ma már holnap van, A magyar gazdaság és a Vám- és Pénzügyőrég*, Viva Média kiadó, Budapest, 2002.

ANTHONY V. BOUZA: *The Police Mystique*, Plenum Press, New York and London, 1990.

BADÓ ATTILA (szerk)- TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK Kerszöv, Budapest, 2005.

BALLA ZOLTÁN: *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira (Ph.D. értekezés)*, 1998-2001. RTF könyvtár.

BALLA ZOLTÁN: *A rendészet fogalmának tisztázásához*, In. *Magyar Közigazgatás*, 2000. január, L évfolyam 1. szám.

BALLA ZOLTÁN: *A belső rend és a közrend fogalma a jogszabályokban*, *Belügyi szemle* 2002/2 szám.

BALASSA BENCE: *Rendőrség és társadalom. Egy elhibázott viszony rövid története*, *Rendvédelmi Füzetek*, 2009/2.

BARTHA TIBOR(szerk): *Keresztyén Bibliai Lexikon II., Magyarországi Református Egyház Kálvin János Kiadója*, Budapest, 2004.

BERÉNYI SÁNDOR: *Magyar államigazgatási jog, Különös rész*, ELTE ÁJTK, 1993.

BERNER – KÖHLER: *Polizeiaufgabengesetz, Handkommentar*, 19. Auflage, München, 2008.

BOCKWOLDT: Rechtsmasigkeit und Kostentragungspflicht Polizeilichen Handelns, Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden (IBOORBERG) 2003.

BODA JÓZSEF (szerk.): A magyar polgári rendvédelem a XIX és a XX században (magyar csendőrség, rendőrség, büntetés végrehajtás, határőrség, vám-és pénzügyőrség, koronaőrség), Budapest, 2004, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem- történeti Alapítvány

BOBÍRÓ ANDREA – KEREZSI KLÁRA (szerk.): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I., 2009. FRESH ART DESIGN Kft.

BOTOS GÁBOR: A büntetőeljárás jog története, Pázmány Péter Tudományegyetem Jog és Államtudományi Kar, Budapest, 2000.

BRYAN CALESS – KEVIN LAWTON-BARETT – ROBERT UNDERWOOD – DOMINIC WOOD: Blackstone's Student Police Officer Handbook. (robin bryant szerk.) 2. kiadás. Oxford University Press 2007.

CHRISTOPH GUSY: Polizeirecht, 2. Auflage, Tübingen 1994.

CHRONOWSKI NÓRA – ZELLER JUDIT: Luxemburg – Strasbourg – alapjogvédelem In: Európai jog, hggorac, 2006/5.

CLAUDE MARTERAY: Közbiztonsági és bűnügyi rendőrség: összhang vagy elkülönülő hatáskörök. In Timoránszky Péter (szerk.): Új Rendészeti Tanulmányok, 1995/1.

CONCHA GYÖZŐ: Politika, Közigazgatástan, Budapest, 1905.

CSAPÓ CSABA: A Magyar Királyi Csendőrség története 1881-1914, Pannónia könyvek, Pécs, 1999.

DANIELISZ BÉLA – JÁRMY TIBOR: A rendészet Európában, Kiadja: Duna Palota Kulturális Kht, Budapest, 2008.

DANIELISZ BÉLA: Önkormányzat és rendőrség, In: Rendőrség 2007, 13-25. old. Szerk: Garamvölgyi László, Budapest, 2008.

DAVOLA JÓZSEF: Tanulmány a Magyar Katonai Rendőrség kialakítására (kézirat), Szentendre, 1998.

DOMINIQUE LAPPRAND: Centralizáció és decentralizáció a francia rendőrségnél és csendőrségnél. In timoránszky péter (szerk.): Új Rendészeti Tanulmányok, 1995/1.

ECKHARDT FERENC: Magyar alkotmány- és jogtörténet, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

ERNYES MIHÁLY: Fejezetek a rendőrség történetéből, Budapest, 1994.

FARKAS VAJK: Rendszerváltás spanyol módra, Hasonlóságok és különbözőségek a spanyol és a magyar jogállami átmenetben. Iustum, Aequum, Salutare, 2009/3.

FICZERE LAJOS: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. In Timoránszky Péter(szerk.): Új rendészeti tanulmányok, 1997/1.

FINSZTER GÉZA: Európai rendészeti modellek és a magyar rendőrség. Kriminológiai közlemények, 57. Budapest, 1999.

FINSZTER GÉZA: A rendészet rendszere, In Kriminológiai Tanulmányok IRK FERENC (szerk), Budapest, 2002.

FINSZTER GÉZA: A rendészet elmélete, KJK Kerszöv, Budapest, 2003.

FINSZTER GÉZA: A rendészet elmélete, (doktori értekezés, kézirat, Országos Kriminológiai Intézet), Budapest, 2007 a.

FINSZTER GÉZA: Rendvédelemről szóló alkotmánybírsági határozatok elemzése, In: Kriminológiai Tanulmányok, 44. szám, Szerk: Virág György, Budapest, 2007 b.

FINSZTER GÉZA: Rendészeti stratégia. A közbiztonság erősítésének, a közrend fenntartásának és a rendvédelmi szervek távlati fejlesztésének programja. Budapest, 2007c.

FINSZTER GÉZA: A rendészet megvalósult reformja, In: Kriminológiai közlemények 63., Budapest, 2007.

FINSZTER GÉZA: Rendészeti stratégia, A közbiztonság erősítésének, a közrend fenntartásának és a rendvédelmi szervek távlati fejlesztésének programja, Budapest, 2007.

FINSZTER GÉZA: A rendészeti szervek működésének jogi alapjai, RTF Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 2008 a.

FINSZTER GÉZA: Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, IX. Pécs, 2008.

FINSZTER GÉZA: Az európai közjog és a modern rendőrség megszületése, (előadás kézírata) Budapest, 2008. október 9.

FINSZTER GÉZA: Joguralom és erőszak-monopólium, Rendészeti szemle, 2008/11.

FINSZTER GÉZA: Közbiztonság és közbátorság, In: Írások Tauber István emlékére NÉMETH ZSOLT (szerk.), Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2009.

FRANCIS FUKUYAMA: The Social Virtues and the Creation of Prosperity, Free Press New York, 1995, Fordításban: Bizalom, A társadalmi erények és a jólét megteremtése, ford: Somogyi Pál László, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1997

FRANCIS FUKUYAMA: Our posthuman Future, Straus and Giroux, New York, 2002. Fordításban: Posthumán jövőnk, ford: Tomori Gábor, Európa Könyvkiadó, Budapest, 2003.

FRITZ SACK: Társadalmi átalakulás és kriminalitás – A társadalmi átalakulás, mint kriminalitás. Magyar – Német kriminológiai szimpóziumon elhangzott előadás. In Konferenciakötet, Budapest, 1995.

FRANZ LUDWIG KNEMEYER: Polizeil- und Ordnungsrecht, Studium und Praxis, 11. Auflage, Verlaag C. H. Beck, München, 2007.

GADE – KIELER: Polizeil und Föderalismus, Aufgabenfelder des Bundes- und Landespolizeien im verfassungsrechtlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, (Kohlhammer) 2008.

GÁL FERENC, GÁL JÓZSEF, GYÜRKI LÁSZLÓ, KOSZTOLÁNYI ISTVÁN, ROSTA FERENC, SZÉNÁSI SÁNDOR, TARJÁNYI BÉLA: Ószövetségi és Újszövetségi Szentírás Budapest: Szent István Társulat, 2008.

G. FODOR GÁBOR - STUMPF ISTVÁN: A „jó kormányzás” két értelme, Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei, Nemzeti érdekek, 2007. (1. évf.) 3. sz. 76-94. old.

GRAHAM GOOCH and MICHAEL WILLIAMS: Dictionary of Law Enforcement, Oxford University Press, Oxford, 2008.

GRÁD ANDRÁS DR.: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve, Strasbourg Bt, 2005. kiadás

HALMAI GÁBOR (szerk.): A megtalált alkotmány, A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve, INDOK, Budapest, 2000.

HANS TOCH and J. DOUGLAS GRANT: Police as Problem solvers, Plenum Press New York and London, 1991.

HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények (I-2003, II-2004, III-2005, Pécs.)

HELEN FENWICK, GAVIN PHILLIPSON: Text, Cases and Materials on Public Law & Human Rights, Cavendish Publishing Limited, London 2003.

HERBERT HAAG: Bibliai Lexikon, Budapest, Szent István Társulat, 1989.

HORVÁTH BALÁZS: A jövő rendőrségéért. In Belügyi Szemle, 1990.

J. ALDERSON: Human rights and the Police, Strasbourg, 1984. Directorate of Human Rights

JAKAB ANDRÁS (szerk): *Az Alkotmány kommentárja I-II.* Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég Kiadó, 2009.

JANZA FRIGYES (MRTT főtitkára): A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának előzményei és a Társaság szervezeti és működési céljai, Magyar Rendészettudományi Társaság honlapja: www.rendeszet.hu

JANZA FRIGYES: A rendészeti karrier rendszer, In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX, Pécs 2008.

JOHN HARRISON, STEPHEN CRAGG and HEATHER WILLIAMS: Police misconduct, legal remedies, fourth edition, LAG books.

JÖRG ZIEGLER: A német rendőrség és a föderalizmus. In Timoránszky Péter (szerk.): Új rendészeti tanulmányok, 1995/1.

JÖRN IPSEN Prof. Dr. iur.: Niedersächsisches Polizeil- und Ordnungsrecht, 3. Auflage, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 2004.

JÓZSA ZOLTÁN: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről, Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2009/ 1-2.szám, 4-19. old.

KACZIBA ANTAL: A lekéssett jövő dilemmái, In: Rendőrség 2007, 26-32. old., Szerk: Garamvölgyi László, Budapest, 2008.

KAISER FERENC: A magyar királyi csendőrség története a két világháború között, Pannónia könyvek, Pécs, 2002.

KAISER FERENC: A Magyar Királyi Csendőrség. In. RUBICON (RÁCZ ÁRPÁD – főszerkesztő) 2010/1.

KAPELLER: Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden (IBOORBERG) 2001.

KARVASY ÁGOST: A közrendészeti tudomány és a culturpolitika, Athenaeum, Pest, 1870

KÁNTÁS PÉTER: A rendészet fogalmához. Új rendészeti Tanulmányok, 1. szám, 1997.

KÁNTÁS PÉTER: A közrend elleni jogsértések természetéről, Doktori értekezés, ELTE ÁJK, Budapest, 2007,

KATONA GÉZA: A rendészet fogalma és tagozódása. Rendészet 2003/4.

KENEDLI TAMÁS: A „rendészet, mint tudományág” a tudományok rendszerében, Magyar Rendészet 2006/2.

KILÉNYI GÉZA (szerk.-lekt.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve, Complex kiadó, Budapest, 2008.

KILÉNYI GÉZA: Gondolatok a magyar közigazgatásról, Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2009/1-2. szám. 71-75. old.

KORINEK LÁSZLÓ: Út a statisztikától a rendészet elméletéig, JURA 2008/1, Szerk: Ádám Antal

KORINEK LÁSZLÓ: A Magyar Rendészettudományi társaságról. In Garamvölgyi László(szerk.): *Rendőrség 2007*. Budapest, 2008.

KOVACSICS IVÁN (szerk.): Emlékkönyv a Vám- és Pénzügyőrség történetéről 1867-2000, Viva Média Holding, Budapest, 2000

KÖKÉNYESI JÓZSEF: Az önkormányzati rendészet lehetősége a magyar közigazgatásban, 11. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához, Budapest, 2008, www.police.hu,

KÖPF LÁSZLÓ: Fejezetek a magyar vámigazgatás és a pénzügyőrség történetéből, Tipico Design, Budapest, 2003.

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Mozgékony patthelyzet, Reform és változatlanosság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai 1990–2005. In Gombár Csaba (szerk.): Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Századvég, Budapest.

KŐSZEG FERENC: Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának országgyűlési vitájában a Parlament 1996. február 20-i ülésén, OGY hiteles jegyzőkönyve.

KÖVÉR ÁGNES: A szabadságkorlátozó kényszerintézkedések a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatában, Belügyi Szemle, 2002/2-3.

KMETY KÁROLY: A magyar közigazgatási jog kézikönyve, Politzer Zsigmond kiadása, Budapest, 1900.

KRÉMER FERENC: Rossz döntések kora. Rendészetpolitikai tévelygések a rendszerváltás első húsz évében. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010.

LEONARD A. STEVERSON: Policing in America (Contemporary word issues), South Georgia College, 2007.

LIGETI MIKLÓS: Gondolatok a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről. Rendészeti szemle, 2008/7–8.

LIPICS LÁSZLÓ: Fegyveres szervek-e a rendvédelmi szervek? In HORVÁTH ISTVÁN (főszerk.) Hadtudomány 2010/1-2. (XX. évf.)

LOUIS J. FREEH – HOWARD MEANS (társszerző): My FBI, fordításban: Az FBI főnöke voltam, Nyomozás mindenki ellen, Jokerex Kiadó, Budapest, 2006. Fordította: Sz. Kulcsár István

LŐRINCZ LAJOS: A közigazgatás-tudomány alapjai, Rejtjel kiadó, Budapest, 1997.

LŐRINCZ LAJOS (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás, Budapest: Unió Kiadó, 2006.

LŐRINCZ LAJOS: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. Közigazgatási szemle, 2007/3.

MAGYARY ZOLTÁN: A Magyar Közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, Budapest, 1931.

MAGYARY ZOLTÁN: Magyar közigazgatás, A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban, a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

MÉCS IMRE: Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának országgyűlési vitájában. Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve, 1996. február 20. ülés.

MEZEY BARNA (Szerk): Magyar Alkotmánytörténet, 2. átdolgozott, javított kiadás, Osiris kiadó, Budapest, 1996.

MEZEY BARNA(szerk.): Magyar Jogtörténet, Osiris kiadó, Budapest, 1996.

MEIKE KLÜVER: Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Herausgegeben von Prof. Dr. iur. Dr. h.c. mult. Rolf Stoiber, Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, München, 2006.

MICHAEL JASCH: Perspektiven der polizeilichen Entscheidungsmacht, Strafverfahrensabschluss und Polizei in Deutschland und England, Libris, Frankfurt am Main, 2002.

MICHAEL ROWE: Introduction to policing, London, 2008.

MONTESQUIEU: A törvények szelleméről, fordította: Csécsy Imre, Sebestyén Pál, Osiris-Attraktor kiadó, Budapest, 2000.

MOLNÁR KATALIN (szerk.): *A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága*. Tudományos Konferencia, 2003. Nov. 11–12. Budapest, RTF, 2004.

MÜHL – LEGGEREIT – HAUSMANN: Polizei- und Ordnungsrecht, Kompendien für Studium und Praxis, Hessen, 2. Auflage, Baden-Baden, 2008.

NAGY ENDRE – RÁCZ LAJOS, szerk: MÁTHÉ GÁBOR: Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet, HVG Orac kiadó, Budapest, 2007.

NEIL PARPWORTH: *Constitutional and Administrative Law*. New York – London, Oxford University Press, 2008.

NORMAN DENIS (editor), WILLIAM J. BRATTON, WILLIAM GRIFFITS, RAY MALLON, JOHN ORR, CHARLES POLLARD: *Zero Tolerance, Policing a Free Society*, Second Edition, London, 1998,

NYIRI SÁNDOR: *A rendőrségi jog alapjai*, BM kiadó, Budapest, 2002.

NYIRI SÁNDOR: *Tanulmányok a rendészet köréből (válogatott cikkgyűjtemény 1989-1996)*, Rendőrtisztviselői Főiskola, 1997.

NYIRI SÁNDOR: *A rendőrség és az emberi jogok védelme az alkotmány tükrében*. In: KORINEK LÁSZLÓ (szerk.): *Rendészeti Szemle*. 2010/3.

OPÁL SÁNDOR: *Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonság-politika*. In *Rendészeti szemle*, 1991/11.

OTTO MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht*. München–Leipzig, 1924.

PAP GÁBOR: *Alkotmányos észrevételek a személyes szabadságjogokat korlátozó rendőrségi intézkedésekről*, in: *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, 2004, 287-303. old.

PAPP JUDIT: *Rendvédelem vagy rendészet? Új Rendészeti Tanulmányok*, Szerkesztette: dr. habil. Szigeti Péter, RTF, Budapest, 1998.

PARÁDI JÓZSEF: *A magyar rendvédelem története*, Osiris, Budapest, 1996.

PARÁDI JÓZSEF (főszerk.) SUBA JÁNOS(szerk.): *Az ezeréves magyar rendvédelem, Rendvédelem-történeti füzetek XI. évf. / 14. szám*, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Társaság kiadványa, Budapest, 2005.

PARÁDI JÓZSEF: *Rendvédelem kontra rendészet*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. I. kötet. Pécs, 2002.

PARÁDI JÓZSEF: *Rendvédelem a határokon a XIX-XX. században*, I. kötet, Pénzügyőrség és vámhivatalok a határőrizetben, Tipico Design Kft. Budapest, 2003.

PARÁDI JÓZSEF: Rendvédelem a határokon a XIX-XX. században, II. kötet, Csendőrség a határőrizetben, , Tipico Design Kft. Budapest, 2003.

PATYI ANDRÁS- VARGA ZS. ANDRÁS: Általános Közigazgatási Jog, Egyetemi jegyzet, Mandamus Publishing, 2008.

PETER FRANCIS, PAMELA DAVIES and VICTOR JUPP: Policing futures, The Police, Law Enforcement and the Twenty-First Century

PETER K. MANNING: Police Work, The Sozial Organisation of Policing, Second Edition, Waveland Press, Illinois, 1997.

PIEROTH- SCHLINK – KNIESEL: Polizei- und Ordnungsrecht mit versammlungsrecht, 5. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2008.

PRESZLY LORÁND: A m. kir. Csendőrség története, Budapest, Honvédelmi Sajtóvállalat, 1920

REINHARD RUPPRECHT: Polizei Lexikon, 2 völlig neubearbeitete Auflage, Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 1995.

REKTOR BÉLA: A magyar királyi csendőrség oknyomozó története, Árpád könyvkiadó vállalat, Cleveland, Ohio, USA, 1980.

RICHARD CARD: Public Order Law, Jordan Publishing Limited, 2000

RICHARD V. ERICSON and KEVIN D. HAGGERTY: Policing the Risk Society, Clarendon Press, Oxford, 1997.

ROBERT H. LANGWORTHY, LAWRENCE F. TRAVIS III: Policing in America, A Balance of Forces, Third edition, New Jersey, 2003.

ROBIN BRYANT DR (edited by) Contributors: DR BRYAN CALESS, KEVIN LAWTON-BARETT, ROBERT UNDERWOOD, and DR DOMINIC WOOD: Blackstone's Student Police Officer Handbook, Second edition, Oxford University Press 2007.

SALGÓ LÁSZLÓ: Centralizáció és decentralizáció kérdései a magyar rendőrség szervezetében Timoránszky Péter (szerk.): Új rendészeti tanulmányok, 1995/1.

SALGÓ LÁSZLÓ- TÓTH LÁSZLÓ: Rendészet a jogállamban, Magyar Rendészet 2004/1.

SALLAI JÁNOS: Megalakult a Magyar Rendészettudományi Társaság, Magyar Rendészet 2004/3.

SAMUEL P. HUNTINGTON: A katona és az állam, A civil és a katonai szféra viszonyának elmélete és politikája, Zrinyi Kiadó, Budapest, magyar nyelvű fordításban megjelent 1994.

SÁRIK ESZTER, MAROSI KRISZTINA (szerkesztők): Kriminológiai Közlemények 61., A Magyar Kriminológiai társaság kiadványa, Budapest, 2004.

SIMON ZOLTÁN, POZSGAI ZOLTÁN, KIS JUDIT, BOROS SÁNDOR: Lónyay Menyhért szakkönyvtár, Jövedéki alapok I. Adópolitika és az anyagi jogi szabályozás, VIVA Média, Budapest, 2006.

SPALLER ENDRE: A rendészettudomány bevezetője, Magyar Rendészet 2004/1.

STEPHEN SAVAGE: Police reform, Forces for change, Oxford, 2007.

STEIN LŐRINC: Államigazgatás és igazgatási jog. Pest 1871.

STUMPF ISTVÁN: Állam és kormányzás. In BIHARI MIHÁLY (főszerk.) Jog, Állam, Politika. 2009/3. (1 évf.)

SZABÓ GYŐZŐ – NAGY GÁBOR (szerkesztők): Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezéseire kapcsolódó strasbourgi esetjogról, hvgorac kiadó, Budapest, 1999.

SZABÓ ANDRÁS: Helyet kér a rendészettudomány. Előterjesztés a IX. Osztály részére a rendészeti tudomány befogadására. *Magyar Rendészet*, 2004/1.

SZAKÁLY SÁNDOR: A magyar tábori csendőrség története 1938-1945, Ister kiadó, Budapest, 2000.

SZAMEL LAJOS: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai, MTA, Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990.

SZAMEL LAJOS: Közigazgatás – rendészet – rendészeti szankció. In Timoránszky Péter(szerk.): Új rendészeti tanulmányok, 1997/1.

SZEGVÁRI PÉTER: Államreform hogyan és mikor? *Önkörkép*, 2006/4.

SZÉKELY ZOLTÁN – BUGNITS RICHÁRD: Rendvédelem –történeti Füzetek Repertórium (1990-2000), Budapest, 2006.

SZÉCSI GYÖRGY: Bűnmegelőzés vagy ...? Belügyi Szemle, 1998/12.

SZIGETI PÉTER(szerk.): Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből, RTF Jog- és Államtudományi Tanszék, Budapest, 1998.

SZIGETI PÉTER: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. Jogtudományi Közlöny, 2001/4.

SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: A jogállamiság jogelmélete, (második, javított, bővített kiadás), Napvilág kiadó, Budapest, 2004.

SZIGETI PÉTER: A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota (1989-2006), Akadémiai kiadó, 2008.

SZIKINGER ISTVÁN: Alkotmánybíráskodás és rendvédelem, In Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára, szerk: Petrétei József, Dialóg Campus kiadó, Budapest – Pécs, 2000.

SZIKINGER ISTVÁN: Rendészet, rendőrség és szociális jogállamiság Németországban. In Timoránszky Péter(szerk.): Új rendészeti tanulmányok, 1994/2.

SZIKINGER ISTVÁN: A rendvédelem jogi alapkérdései, In Timoránszky Péter(szerk): Új rendészeti tanulmányok. 1997/1.

SZIKINGER ISTVÁN: Rendőrség a demokratikus jogállamban, Sík Kiadó Kft., Budapest, 1998.

SZIKINGER ISTVÁN: „Az hibás!”, Az Alkotmánybíróság a rendőrségi törvényről. Fundamentum, 2004/1.

SZIKINGER ISTVÁN: Tortúra a rendészetben, Rendészeti Szemle 2008/11.szám. (56-69.o.)

SZILÁGYI SÁNDOR: A magyar nemzet története, Budapest, 1895. X. kötet

STEPHEN SAVAGE: Police reform, Forces for Change, Oxford, 2007.

TAMÁS ANDRÁS: A közigazgatási jog elmélete, Szent István Társulat, Budapest, 1997.

TAUBER ISTVÁN (szerk): Tanulmányok Víg József 70. születésnapjára, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2000.

TETTINGER – ERBGUTH – MANN: Besonderes Verwaltungsrecht (Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht), 9. neu bearbeitete Auflage, C. F. Müller, Heidelberg München – Landsberg – Berlin, 2007.

THOMAS HOBBS: Leviatán vagy az egyházi és a világi állam formája és hatalma, fordította: Vámosi Pál, Kossuth Kiadó, Budapest, 1999.

TIM NEWBURN & PETER NEYROUD: Dictionary of Policing, William Publishing, 2008, London.

TORMA ANDRÁS: Adalékok a magyar közigazgatás korszerűsítéséhez, Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2009/1-2. szám. 80-95. old.

TÓTH JUDIT (lekt.) – HRÍVNÁK ANDREA (ford.): Az emberi jogok és a rendőrség, szemináriumi anyag, Strasburg, 1995. december 6-8., Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ

TÓTH JUDIT (szerk.): Az emberi jogok és a rendőrség, Ankét, Budapest, 2000. április 14. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ

TÓTH JÓZSEF: A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra. Eger: Szent János nyomda, 1939.

TOM BAKER: Police Ethics, Crisis in law Enforcement, Publisher: Charles C Thomas, Springfield, Illinois, USA, 1996.

ÚJHELYI GABRIELLA (szerk): A dualista Magyarország rendvédelme, Tudományos konferencia a Rendőrtiszti Főiskolán, 1992, Rendvédelem-történeti füzetek

ÚJHELYI GABRIELLA (szerk): Háború, forradalom, Trianon, V. Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Konferencia, 1993. szeptember 21-23, Rendvédelem-történeti füzetek 5.szám

VANNER GÁBOR DR., SZABÓ GÁBOR, SZABÓ JÓZSEF: Jövedéki Kódex 2008, VIVA Média, Budapest 2008.

VÍGH JÓZSEF – KATONA GÉZA (szerkesztők): Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség, Nemzetközi Konferencia, Budapest, 1992. június 1-4. Belügyminisztériumi nyomda 1994.

VOLKMAR GÖTZ: Allgemeines polizei- und Ordnungsrecht, 13. Auflage, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2001.

VOLKMAR GÖTZ: Allgemeines polizei- und Ordnungsrecht, Juristische Kurz Lehrbücher, 14. Auflage, Verlaag C. H. Beck, 2008, München

WILLIAM J. BRATTON – WILLIAM GRIFFITS – RAY MALLON – JOHN ORR – CHARLES POLLARD – NORMAN DENIS (szerk.): Zero Tolerance. Policing a Free Society. 2. kiadás. London, 1998.

WILLIAM F. FOX: Understanding Administrative Law, fifth edition, Lexis Nexis, Usa, 2008.

WOLFGANG GEIERHOS: A zero tolerancia. A New York-i példa és a németországi tapasztalatok., Tudományos Konferencia 2003. Nov. 11-12. In Molnár Katalin (szerk.): A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága. Budapest: RTF, 2004.

ZACHAR JÓZSEF: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában. In Rendvédelem-történeti Füzetek, Budapest. 1992.

ZLINSZKY JÁNOS: Ius publicum – Római közjog, Osiris kiadó, Budapest, 1994.

ZLINSZKY JÁNOS: Kollektív bűnösség. In. RUBICON (RÁCZ ÁRPÁD – főszerkesztő) 2010/1.

Besoldungstabelle 2009. Für Beamtinnen und Beamte des Bundes, Berlin, 2009.

Guardia di Finanza Annual Report, 2007.

The Guardia di Finanza and its Schools. Roma, 2006.

NPIA (National Policing Improvement Agency) Digest, 2010. January, Neighbourhood Policing Strategy Developing,

Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Rendészeti stratégia (alágazati stratégiai dokumentum), Budapest, 2007.

Kézikönyv a Bibliához, Lilliput kiadó Kft., Kossuth nyomda, Budapest, 1992.

A magyar királyi csendőrség zsebkönyvei 1926-1940 évekből, Országgyűlési Könyvtár

A Kormány által a 2006. szeptember-októberi események kivizsgálására létrehozott Gönczöl Bizottság vizsgálati jelentése, Budapest, 2007. február 2.

A Magyar Köztársaság rendvédelmi stratégiája, Budapest, 2007.

A nemzeti megújulás programja, (Az Antall kormány programjáról) Budapest, 1990.

Az ezeréves magyar rendvédelem. A Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság kiadványa, Budapest, 2005

Internetes hivatkozások és források:

FLAG (Foreign Law Guide) – elektronikus jogi adatbázis

HEINONLINE - elektronikus nemzetközi jogi adatbázis

www.mek.niif.hu : A Pallas nagylexikon, internetes kiadványa

www.nyulawglobal.org – elektronikus nemzetközi jogi adatbázis és website

www.hmrc.co.uk – Az Egyesült Királyság pénzügyőrségének a hivatalos honlapja

www.vam.hu – A Vám- és Pénzügyőrség honlapja

www.gendarmerie.interieur.gouv.fr – A Francia Nemzeti Csendőrség honlapja

www.gdf.it – A Guardia di Finanza honlapja

www.dhs.gov/index.shtm - A Homeland Security (USA) honlapja

www.cbp.gov – A Customs Border Protection (USA) honlapja

www.zoll.de – A Deutsche Zollverwaltung honlapja

www.csendor.com : Magyar Királyi Csendőr Bajtársi Közösség honlapja

MELLÉKLETEK

A rendőri munka kilenc alapelve, Metropolitan Police 1829, London ⁴⁷¹

1. A bűncselekmények és a rendzavarás megelőzése, alternatíva, annak katonai erővel való elnyomásával és a jogi büntetés szigorúságával szemben.
2. Mindig tudni, hogy a rendőr hatalma feladatainak és kötelességeinek teljesítésekor attól függ, hogy a lakosság elfogadja-e létezését, cselekedeteit és viselkedését, valamint attól a képességtől, hogy képes-e köztisztetletet biztosítani és fenntartani.
3. A lakosság tisztelete és elfogadása azt is jelenti, hogy megvalósul a törvények betartásának biztosításában a lakosság tevőleges együttműködése.
4. Tudni kell, hogy a lakosság együttműködésének mértéke arányosan csökkenti a fizikai erő és kényszerítés szükségességét a rendőrség céljainak elérésében.
5. A lakossági elfogadottság megteremtését és megtartását nem a cinkosság, hanem a törvények állandó, abszolút elfogulatlan szolgálata biztosítja, teljesen függetlenül apolitikától, tekintet nélkül az egyes törvények igazságos vagy igazságtalan voltára, azzal, hogy készségesen egyéni szolgálatot nyújtanak, és barátságosságot mutatnak minden lakosnak, tekintet nélkül azok gazdasági vagy szociális helyzetére, és készek egyéni áldozatra az élet megvédésében és megtartásában.
6. Fizikai erőt csak akkor alkalmaznak, ha a meggyőzés, tanácsadás és figyelmeztetés elégtelennek bizonyul az együttműködéshez, abban a mértékben, ami biztosítja a törvény betartását vagy a rend helyreállítását, és csak a rendőri célok eléréséhez szükséges minimális erőt alkalmazzák.
7. Mindig fenntartják a lakossággal a kapcsolatot, ami megvalósítja azt a történelmi hagyományt, hogy a lakosság a rendőrség, és a rendőrség a lakosság, és a rendőr csak a lakosnak az a része, aki teljes munkaidőben ügyel azokra a kötelességekre, amelyek minden polgárra hárulnak a közösségi jólét és együttélés érdekében.

⁴⁷¹ JANZA (2008) i. m. 107.

8. Mindig tudatában van, hogy szigorúan be kell tartania a rendőri előírásokat, és tartózkodik még látszólag is az igazságszolgáltatással való visszaéléstől, bosszút állva egyéneken vagy az államon, és a hatalma alapján való bűnösség megállapítástól, és a bűnös megbüntetésétől.

9. Mindig tudja, hogy a rendőrség eredményességét a bűncselekmények és a rendzavarás hiánya méri, és nem a velük kapcsolatos rendőri cselekmények látható bizonyítékai.

2. számú melléklet

Csendőr tízparancsolat

1. Megemlékezzél arról, amivel Istennek tartozol.
2. Én vagyok a te hazád: Nagy-Magyarország.
3. Hűséged, becsületed, vitézséged nem eladó.
4. Légy erkölcsös, józan életű, engedelmes.
5. Tiszteld előljáróidat, mint atyádat, szeresd bajtársaidat, mint tenmagadat.
6. Tanulj és tudj: a Tudás második fegyvered.
7. Védj a másét. A magadét ne pazarold.
8. Mögöttes a törvény. Előttes is az legyen.
9. Igaztalanul ne vádolj, fegyvered ártatlant ne bántson.
10. A család szentély. Ha magadnak nincs: örsödben, s a körül megtalálod.

3. számú melléklet

Kormányzati rendészeti stratégiák 1990 óta⁴⁷²Hierarchikus támogató kormányzati stratégia(1990–1994)

Nem tervezi az örökölt szervezeti rendszer teljes átalakítását, de szorgalmazza a jobb teljesítményt és a jogállami elvek érvényesítését. Ehhez egyértelmű utasításokat ad, megőrizve az egységes és centralizált, erős kézzel vezetett, fegyelmezett szervezetet. Depolitizálja a bűnüldözést. A politikai szempontokat csak az egyéb végrehajtói tevékenységben hagyja meg (esetleg növeli). Erősíti a hivatástudatot, az anyagi megbecsülést. Többet oszt a költségvetésből a rendészetre, de a fejlesztést csak annak jobbfelhasználásával valósítja meg.

Válságkezelő-elutasító kormányzati stratégia(1994–2002)

A kormányon lévő politikai erő elutasítja a korábbi rendészeti szerkezetet, de nincs elképzelése, víziója, ereje egy átalakítási programhoz, annak végrehajtásához. Elmaradnak a politikai instrukciók a politika és a rendészet viszonyát illetően, miközben megjelennek ott, ahol a jog uralmát kellene biztosítani. Nincsenek távlati fejlesztési tervek, a professzionalizmus hiánya a nemzetközi együttműködésben is feltűnik.

Demokratikus támogató kormányzati stratégia(2002–)

Elfogadva a rendészet korábban nyújtott szakmai teljesítményét, a jövőre készülve változtatni kíván a szerkezeten és a működésén, sőt a rendészeti jogon is, ezért hosszú távú közbiztonsági stratégiát és modernizációs programot dolgoz ki, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás korszerűsítésével összhangban. Nem hajt végre „tisztogató” szán-

⁴⁷² A Kormány által a 2006. szeptember-októberi események kivizsgálására létrehozott Gönczöl- Bizottság vizsgálati jelentése, Budapest, 2007. február 2. 81. Eredetileg FINSZTER GÉZA gyűjtése.

dékkal vezetőséket, de szigorítja a szakmai követelményeket, erősíti a professzionalizálódást. Megvalósulásának feltétele a reformról kialakított parlamenti konszenzus. A szakmai és politikai irányításnak jogilag és szervezetileg külön kell válnia, és a civil közigazgatásba kell integrálódnia, egyensúlyt kell teremteni a centralizáció és decentralizáció között. A szakmai eredmények 10-15 év alatt realizálódnak. Egy ilyen stratégia csírái 2002 után megjelentek ugyan, de a mai napig nem jött létre egy átfogó modernizációs program.

ÖNÉLETRAJZ



Christián László 1979. február 27-én született Gyulán. A gyulai Karácsonyi János Katolikus Gimnázium elvégzését követően a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán tanul tovább, nappali tagozaton. 2002-ben „cum laude” minősítéssel szerez jogi diplomát.

2004-ben végez és kap oklevelet a PPKE JÁK Deák Ferenc Továbbképző Intézetben bank-szakjogász képzésen. 2006. szeptember 1-én iratkozik be a Pécsi Tudományegyetem ÁJK doktori iskolájába, abszolutóriumot azonban már a PPKE JÁK Doktori Iskolájában veszi kézbe 2009. szeptemberében.

2010. novemberében az Alternatív rendszet című doktori értekezésének sikeres megvédésének eredményeként szerez PhD. fokozatot summa cum laude minősítéssel.

További végzettségek: Pénzügyi-számviteli szakellenőr, Pénzügyi és Számviteli Főiskola (2005); Közbeszerzési referens, OKJ-s oklevél, Perfekt Rt. (2008); okleveles síoktató, Testnevelési Egyetem Továbbképző Intézet (2003)

Angol (közép „C”) és német (közép „C”, felső „A”) nyelvből államilag elismert nyelvvizsgákat tett.

2002-től a PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszék megbízott oktatója, 2004-től tanársegéd, 2010-től egyetemi adjunktus

2002 óta a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagja, jelenlegi rendfokozata: százados

2005-2006: A Vám- és Pénzügyőrség Központi Járőrszolgálat Parancsnokságának revizora

2006-2008: A VPKJP osztályvezetője

2009 szeptemberétől a Rendőrtiszti Főiskola Vám- és Pénzügyőri Tanszék oktatója, 2010 januárjától ugyanott tanszékvezető-helyettes

2008. októberében az USA külügyminisztériumának meghívására részt vett az Egyesült Államokban egy három hetes International Leadership Visitor Program-on.

2008-2009-ben 10-10 napot tölt Olaszországban a Guardia di Finanza, valamint Németországban a Zollverwaltung tanulmányozásával.

További oktatási tevékenység közjogi tárgyakkól: Corvinus Egyetem, a Budapesti Műszaki Főiskola, a Schola Európa Felsőfokú Szakképző Intézet, Európai Üzleti Polytechnikum.

A szerző témában megjelent publikációi:

1. Tudományos tevékenység a Vám- és Pénzügyőrségnél, A rendvédelmi szervek helye és szerepe a közigazgatásban c. fejezet, Viva Média Kiadó, Budapest, 2008.
2. A nemzet bizalma a közigazgatás iránt, Pénzügyőr c. havilap, 2008. augusztusi szám
3. Guardia di Finanza – az olasz pénzügyőrség, Rendészeti szemle, 2009/5. szám
4. Közigazgatási anyagi jogi jegyzet, Szociális igazgatásról szóló fejezet, PPKE JÁK, Szent István kiadó, Budapest, 2007, 2008 társszerző
5. Epizódok a rendészet történetéből, Iustum, 2009/3.
6. Az okoskodó közönség, a demokrácia ideálja és a szólásszabadság, Könyvismertető: Koltay András: A szólásszabadság alapvonalai- magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban (Budapest, Századvég, 2009)
Infókommunikáció és jog, 2009/ 33. szám, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
7. A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása, Iustum, Aequm, Salutare, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK Jogtudományi folyóirata,(megjelenés alatt)
8. Alternatív megoldások a rendészetben, Közjogi Szemle, 2010/2 (megjelenés alatt)
9. Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről, Konferenciakötet, 20 évesek az önkormányzatok – Születésnap vagy halotti tor, PTE, Pécs 2010. március 19-20. (megjelenés alatt)
10. Mai magyar rendészet c. fejezet, Schanda Balázs – Varga Zs. András: Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről(Konferenciakötet), PPKE JÁK, Budapest, 2010.
11. Deutsche Zollverwaltung, egy sokarcú pénzügyőrség, Pénzügyőr, a Vám- és Pénzügyőrség havilapja, 2010. április.

MAIN LINES OF LAW ENFORCEMENT, AND LOCAL POLICE

Good many people have been engaged in dealing with law enforcement in many different ways, however only few of them took notice of the special organs of law enforcement, and the differing methods from the existing ones. Most of the researches are completed with the exploration of police force and do not have a further look on the topic.

The other reason for the choosing of this topic is the many thwarting noticed in the law enforcement bodies (especially within the bodies). Thus the topic reserves countless questions for expounding and responding.

The book on one hand gives a detailed outline about the establishment, development and functioning of the law enforcement. It outlines the most actual problems and tries to give an answer to the question of how could we use the most effective principles and methods in law enforcement to be able to cope with the challenges of the 21st century.

The primary method of the research is the dogmatic analysis of the regulation and glossary of the Hungarian law enforcement. Neither the historical overview nor the international division and the comparative approach can be omitted.

The parallel between the Anglo-Saxon systems and the accomplishments of the continental law enforcement results in interesting conclusions. I have found particularly significant and beneficial the study of the foreign judicial system's case law. I used not only the special literature, but attended several "aimed" study tours to the USA, England, Italy and Germany to be able to present the systems of the foreign law enforcement.

The book is divided into 6 parts.

The first chapter, Episodes from the history of law enforcement, shows us in schematically the establishment and development of the law enforcement from the beginnings until present day. The maintenance of order and the pertinent demand is coeval with humanity. The cognition of the immensely differing German, French and British roots of law enforcement is the indispensable part of the historical overview. The Anglo-Saxon police forces due to the historical establishment and development came into existence to satisfy the common demand for self-defence and they are typified by bottom-up institutionalisation (devolution). Contrarily, in the continental states the trend was

adverse; police forces were instituted in a top-down way with strong connection to the state. Their characteristics are centralization, hierarchy and command regime.

The second chapter, The law enforcement abroad, briefs us in the international relations of law enforcement through examples, one belongs to the classical continental system: Italy, together with one picked from the Anglo-Saxon system: the USA.

The Guardia di Finanza (Gdf.) was in the focus of the Italian exploration. The body can be identified mostly as a financial-economic police force.

The law enforcement of the United States of America is very varied and manifold hence it is almost impossible to delineate the exceptionally difficult and complex structure of it in a few pages. I only undertook the task to concentrate on the accomplishment and methods differing from the European ones alongside the review of the main organizing principles and most typical police force agencies.

Apropos of the foreign accomplishments emerges the paralleling of the Hungarian law enforcement and the question of the domestic applicability. The résumés and the conclusions at the end of the subsections are devoted to these goals. On the whole it is ascertainable, that the proper acceptance of these systems is not accomplishable. Thence the exploration of the foreign models can be exceptionally useful, because certain trends, principles and ideas are worthwhile at least for consideration. The chapter could serve as a benchmark for the exhaustive analysis of the Hungarian law enforcement, for this aim got this chapter to the front of the main text.

The third chapter is the house on the sandy base, namely the clarification of the concepts of law enforcement.

The clarification of law enforcement's concepts composes an indispensable part of a synoptic, "map-drawing" work. Its primal aim is to demonstrate extensively the ongoing situation. It has a particularly great significance, because there is an absolute conceptual chaos related to the elements. We can't solve the chaos with the dredging up of the problem, but it could help to establish perspicacity. The following facts and circumstances led to the development of the present day situation. The Hungarian law enforcement had followed in its establishment and development the German sample before the socialist regime took control. The 40 years of soviet influence affected the structure and operation of our law enforcement to an entirely other orientation. After the change of regime in 1989 it would have been adequate to return to the old traditions, but it did not happen.

As a conclusion, it is ascertainable, that in the case of the law enforcement and the maintenance of constitutional order a desultory and theoretically unfounded legislation went on, especially in the '90s.

One of the basic questions of the fourth chapter, titled as The constitutional foundation of the law enforcement, is how does the law enforcement cope with the requirements of constitutionality in the frame of the rule of law, and what kind of casemaps does it need to be able to integrate tightly into the constitutional structure. The real meaning of legitimacy in the law enforcement is revealed in the chapter. Apropos to the constitutional operation of the law enforcement, the question arises, how do the police forces integrate to the power structure.

The functions of law enforcement, such as presence-guard, the monopoly of physical force and criminal-intelligence and investigatory bodies are isolated and analysed, as well as there are a few words about other approaches based on allocation.

The protection of fundamental rights has an important role in the law enforcement therefore I favour particular attention to this topic. The law enforcement and the protection of fundamental rights are in interaction with each other. "The work of the police – in a fair or a wrong way – has influence on the basic rights including, the individual has the right to life, liberty and security of person".

One of the catches of law enforcement is that numerous fundamental rights can only be assured with the restriction of other fundamental rights. I think that in this topic it is essential, instructive and fairly indispensable to come to know the related domestic Constitutional Court practice together with the case-law of the European Court of Human Rights.

The fifth chapter: The present day Hungarian law enforcement

The instable situation of the present day Hungarian law enforcement arises from the problem, among other things, the change of regime in 1989. In the last 20 years the planning and strategy construction in the case of the law enforcement were determined for only specified periods, within the cycles and for short or medium-term without any serious commitment or intention to change. As long as we can't exceed over this approach, the demand for change is only an unreality.

Whoever counts the agencies, organs and bodies, who are taking part in the maintenance of law and order and public security in present day Hungary, will get a surprising data. First of all it is almost impossible to create a full-blood and absolute list. Basically, the problem is not arising from the diverseness, because in many foreign countries the organization of law enforcement is remarkably chiselled. The difference is that in our country the different agencies do not have competent authorisation and scope, namely the minimal requirements of the effective and fruitful work are missing. In the followings, I will review in an extracted version the anomalies, what can be noticed in the law enforcement. In my opinion these anomalies signifies the obstacles in the way of the establishment of an efficiently working system. Most of these problems

are not recent, everybody knows about their existence, even so the system does not solve them and in the last 20 years no substantive alternation happened.

- Wrong regulatory concept. After the change of regime in 1989 everybody, who was qualified in this area, hoped for the return of the Hungarian law enforcement to the way, what it'd followed before the war. They hoped that the Hungarian law enforcement will return to its traditions and turn away from the established principles and methods of socialism. The law of service related to the professional workers of law enforcement agencies is represent the reminiscent traditions in the strongly militarized style, the centralization, the rigorous hierarchy system and the absolute emergence of the command. In the case of some organs, which were draw into the law enforcement agencies, it is unnecessary and totally beyond reasons. The combination of professionals of the law enforcement agencies are unexplainable, the upper-deck ratings have a significantly high proportion: approximately 42% of the professionals are officers. This ratio is 4-8% abroad. In my opinion in the frame of a new law of service the ratio should be specified in 10%.
- The special retiring system of the law enforcement costs a might to the state and induces serious social tension. The law enforcement agencies lose their most experienced, outstanding professionals, who are only in their 40s at the time, on the occasion of restructuring. The hundred-thousands of professionals who are retiring with an exemption by age and with a higher pension than their salary cause vast of costs and unnecessary expenses to the budget.
- The needless parallelism should be eliminated and only the clear profile should be determined for the agencies with definite competence. Also the needful casemaps must be assured to an effective operation.
- The profile clarification can be a further improvement in efficiency. The question arises rightfully, do we need so many monitoring authorities in Hungary, or would it be more worthwhile to establish one monitoring "super-authority"?!
- The law enforcement and the peace keeping should be brought closer to the people and the society in accordance with the up-to-date European Union documents. It is not necessarily realized only in devolution, rather it means, that the citizens need to be involved in the decision making and impeachment.
- The powers must be focused and we should avoid the fault of disaggregation of powers and resources. This happens at present. Accordingly, there is an urgent need for a register of the law enforcement agencies, aftermath a review would be necessary as well and the powers needs to be focused. An authority must be

- selected, which can most effectively support the work of the police forces and the resources must be used accordingly to this.
- The statistics used as a refuge must be abandoned. In every age every police force can make up such statistics to admire its work. The people's actual feeling of personal security is more important. We must work on the improvement of this security feeling, meantime in the near future we must establish a measuring system with which the effectiveness and successfulness of the work of the law enforcement will be measurable more realistically.
 - In the case of the professionals of the law enforcement agencies, a change of approach needs to be done. It is the task of the legislator and the all-time governance to make more engaging the law enforcement as a profession. Insofar as it comes true, the further arrangements must be done in the heads. Since in the case the early retirements and the survival cannot be the purpose for the choosing of this profession, but the active and effective work should take over from the above-mentioned.
 - The extreme political influence on the law enforcement. Since the change of regime the national chief of police is in office for a little more than 1.5 years averagely. This is a very descriptive data. The most fundamental condition of the independent operation of a police force is the appointment system of the number one leader. The solution in my mind is the delegation of the power of appointment to an "independent" organ or person with the development of the proper casemaps. The separation of the other law enforcement agencies from the politics is also a challenge waiting for solution.

The sixth chapter, with the title: The alternative law enforcement, searches for the answer for the above-mentioned problems, with what kind of alternative "therapy" could we support the needs of the Hungarian. First of all, the *raison d'être* of the alternatives and their basis are enlightened.

The question of the municipal police force's topic is not postponable. The Municipal Law determines the maintenance of public security as a task of the local governments. The factual interpretation of this task is not detailed in any other legislation moreover the legislator does not delegate any competence to this task and does not charge the authorisation with capacity. No wonder then, that the individual attempts are mostly off-hand, instable and isolated from each other. Our law enforcement is not enough opened towards the problems of the municipal community. It is a normal consequence of this approach, that the society does not give as much credit to the law enforcement agencies as it should, the feeling of personal security is even less sensible. The questions of

the municipal law enforcement must be based on unified basis. To this end, there is a need for self-limitation from the side of the state, also the state must share some specified competences with the local governments. Specified law enforcement competences must be decentralized.

In the last two decades the private security outgrew itself as the alternative of public security. We cannot leave without a word the market of private security with its many thousands private security enterprises and the more than hundred-thousand guards working in these enterprises. The exposition of the question is very topical, at the same time many delicate aspects arise related to this topic.