

A RENDŐRSÉG DECENTRALIZÁLÁSA, DEPOLITIZÁLÁSA ÉS DEMILITARIZÁLÁSA

Bezerédi Imre

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Rendészettudományi Doktori Iskola PhD-hallgató, bezke1@gmail.com

Absztrakt

A magyar rendőrség a rendszerváltás idején nem maradhatott tovább a kommunista állam erőszakszervezeteként funkcionáló fegyveres testület, és nem vállhatott a mindenkori kormány akaratának végrehajtójává. Sokkalta jobban került 1989-90 után reflektorfénybe, mint korábban. Magasabb társadalmi elvárások elé kellett néznie. Mindezt nehezítette a bűncselekmények számának rohamos emelkedése, a büntetőpolitika folyamatos változása, az addigi társszervek és partnerek átalakulása, feloszlása. A megnyíló nyugati határok kedveztek a szervezet piaczgazdasági mintázatú és szemléletű modernizációs, fejlődési törekvésének. Mint ahogyan a piac változik, úgy a vállalkozásoknak is változniuk kell. A menedzsercégek egyik fő feladata ezen változások során a vállalkozás átsegítése az eléjük gördülő akadályokon. Ezt ismerte fel az „Antall-kormány”, amikor Horváth Balázs egykori belügyminiszter fontos lépéseket tett a rendőrség teljes megreformálása irányába és meghívta a rendőség átvilágítására a TC Team Consult nevű piackutató céget. Bizton számolt vele mindenki, hogy az újonnan megalakuló koalíciós kormány szakít az eddigi rendőrségi modellel, és a névleges átszervezéstől a decentralizálás útjára lépve lokális alapokra szervezi a rendőrséget, így beindulhat a folyamat, amelyet a szervezet decentralizációja kapcsán kezdetben prognosztizáltak. A választások győzteseként a Magyar Demokrata Fórum a decentralizálás elve mellett állt, azonban az 1990-ben készült kormányprogramban más jellegű irányítási modell bevezetéséről tesznek említést, miszerint nem kívánnak önkormányzati rendőrséget létrehozni, az akkori bűnügyi helyzet ellen egységes fellépéssel kívántak fellépni. Később Boross Péter belügyminiszter kemény férfias hierarchikus rendszerként jellemzi az általa vízionált rendőrséget. A rendőrségi vezetés és az önkormányzatok is felismerték a változás szükségességét, azonban a hatalmon lévő kormányzat mégiscsak szükségesnek tartotta a rendőség centrális, nagy erejű bevethetőségének (karhatalmista szerepkörének) megtartását, így a rendőség decentralizálása, depolitizálása és demilitarizálása végül nem valósult meg.

Kulcsszavak: *rendőség, decentralizálás, depolitizálás, demilitarizálás, modernizáció*

1. Bevezetés

A rendszerváltást követő időszak rendészettudományt művelőinek kutatásai és a megállapításaik kapcsán kiszemelt célok, pontosabban a hozzá vezető utak, mint a rendőség depolitizálása, decentralizálása és demilitarizálása a rendőség teljes megreformálásáig tagadhatatlanul aktualitást fognak élvezni. Vajon miért lenne érdeke a rendőségnek, mint végrehajtó közigazgatási szervnek a jogszabályokat megalkotó mindenkori politikai hatalomtól, ezáltal a saját tevékenységére jogkört kínáló alanytól való elfordulás? Hogyan is kapcsolódik ehhez a rendőség szervezetének irányítására tett centrális kifejezés, és végül miért emlegetik oly sűrűn a hierarchiát? A továbbiakban ezen, a rendőség reformját elősegítő hármas irányt megragadván kívánom személyes gyakorlati tapasztalataimon keresztül bemutatni a rendszerváltás óta modernizálódott rendőség jelenlegi állapotát.

2. A rendőrség depolitizálása

A politika és a rendészet kapcsolatát kutatván számos remek elemzés áll rendelkezésre, gondolhatunk például akár Szikinger István, akár Finszter Géza és további számos rendészettudományt kutató műveire. Finszter Géza szerint „a rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása... A rendészeti igazgatás a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magában foglaló végrehajtó-rendelkező tevékenység...”[1] Kmetty Károly szerint a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el. A rendészet hivatása „...olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak”.[2] Más megfogalmazásban pedig: „a közigazgatás: Részben a politika közegéből származó, részben a politika által motivált, közcélok, közfeladatok, közszolgáltatások megvalósítására irányuló, végrehajtó, rendelkező, szervező és szolgáltató tevékenység.”[3]

Legyen szó egyfajta a Concha Győző által már 1901-ben kifejtett örökös mechanizmusról, vagy a Finszter Géza által képviselt közbiztonság mint termék előállításáról, mára mindenképpen szolgáltatásról beszélünk, amely útján egy társadalmi szükségletet elégítenek ki a rendészeti szervek. Elsődlegesen a rendőrség, és mint közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékenység, amelynek egésze a jog uralma alatt áll, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyeknek, azonban védtelenül alávetett a mindenkori politikai irányzatnak annak leghatalmasabb eszközével, a jogalkotással. Az Európai Rendőri Charta, mely az Európa Tanács 690/1979. sz. határozata szellemében fogalmazódott meg, világosan kimondja, hogy a rendőrség a társadalom számára közszolgálati funkciókat lát el, célja, hogy minden állampolgár számára garantálja a törvény adta jogok és szabadság békés gyakorlását. Ezért biztosítandó: „a) a rendőri intézkedések politikamentessége; b) a rendőri szolgálat minden szempontból való demilitarizálása; ...”[4] Lehetne még sorolni a Charta ajánlásait azonban kiragadtam rögtön az első két szempontot, amelyek az Európai Unió által is modern rendőrség megalkotásához feltétlenül szükséges. Mint ahogyan Szikinger István rendőrállam eljövételéről beszélt 1997-ben a Magyar Narancs c. lapnak, úgy azt gondolom, hogy itt az idő arról a folyamat tényleges megindításáról is beszélni, ami már negyedévszázada mindjobban sürgette a rendőrséget az elvárt társadalmi igények, és ezáltal a XXI. században tényleges szolgáltatást nyújtó közigazgatósági hatóságként értékelt rendészeti szerv létrehozását. Ehhez szükséges a rendőrség politikától, katonai jellegtől és az erős centralizáltságtól való megfosztása.

A mai magyar rendőrség továbbra is hordozza magán a szocialista évekből ráragadt prominens parancsuralmi, hierarchikus jegyeket. Bár a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2. § (3) bekezdése szerint; „A rendőrség a feladatának ellátása során pártbefolyástól mentesen jár el.”, ugyanakkor a belügyminiszter utasítási jogkört gyakorol a rendőrség irányába, és mint a hatalmon lévő kormány tagja aligha tenne a kormány álláspontjával, uralkodó konszenzuson alapuló nézettel ellentétes utasítást. Mindezek mellett, mint a tárca vezetőjétől minden országgyűlési képviselő jogosult interpelláció vagy kérdés formájában hozzá fordulni egy-egy a rendőrséggel kapcsolatos kérdésben, legyen szó akár egyes intézkedésekről, tevékenységről. Az már valóban más kérdés, hogy mindezt egy politikai vezetéstől elszigeteltebb, a mindenkori államhatalomtól függetlenített módon kevésbé centralizált, a társadalom felé nyitabb és parancsuralmi jelzőktől mentesebb szervezet hatékonyabban művelné-e.

A választ Bibó István már ugyancsak megjósolta korábban; „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakzerű igazgatással szemben”[5] Ezzel szemben „Magyarországon 1949 óta a centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államrendőrségi modell működik.”[6]

A Magyar Köztársaság 1989. októberi úgynevezett „Köztársasági 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 új Alaptörvény a 46. cikkben már külön nevesíti a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat, azonban nem kiszakítva ezzel a mindenkori politikai hatalom monopóliumából a rendészet általi legitim fizikai kényszer lehetőségét. Kicsit játszva a szavakkal sajnálatosan így is korrektnek minősül a monopólium birtoklása.

A rendőrség politikától való elzárkózása többes kérdést vet fel bennem, miszerint mindkét oldalról meg kell vizsgálni a következőket; Vajon csupán a politika mozgatja a rendőrséget, mint egyfajta bábjátékot, vagy a rendőrség még asszisztál is ebben, esetleg saját politikát folytat, és ha igen azzal árt-e? Annyi bizonyos, hogy egy-egy kormány, hatalomra jutásával, döntéshozatali többséggel képes megreformálni a szervezetet (pontosabban elindítani a folyamatot), az egyébként is gyakori vezetői gárda cserét véghezvinni, ezáltal érdekelt belső intézkedéseket teremteni. Az is bizonyos, hogy mint ahogyan a rendőrség újdonságként került a politika harcok hadszínterére 1989 októberében az úgynevezett taxisblokáddal, majd ezt követően az úgynevezett őrspolitikával, azóta is egy ütőkártyát képvisel választások során. Másik oldalról Szikinger István fedí fel tanulmányában David H. Bayley, Oxfordi Egyetem professzorának, a rendőrség befolyásoló szerepét a politikára, amelyet hat pontban fogalmazott meg az alábbiak szerint: „Először: döntéseivel meghatározhatja egyes személyek részvételét illetve eltávolítását a politikai életből. Ennek eszköze lehet az őrizetbe vétel, a kitiltás, száműzés stb. Ide sorolja a büntetőjogi eszköztár politikai célú alkalmazását is. Másodszor: a rendőrség bizonyos esetekben közvetlenül befolyásolhatja egyes politikai események, folyamatok konkrét alakulását. A választások lebonyolításába való bevonása ma már ritkább. De a politikai gyűlések, felvonulások engedélyezése és biztosítása terén még mindig igen széles az események kimenetelét alakítani tudó rendőri hatáskör. Harmadszor: a kormányok elleni felkelések, forradalmi megmozdulások idején a rendőrség nagy hatással lehet a hatalom kérdésének eldöntésére annak alapján, hogy melyik oldalra áll. Negyedszer: a titkosrendőri tevékenység is politikai mozgásokat segíthet, illetve akadályozhat. Ötödször: a rendőrség képviselői révén nyílt politikai részvétellel is törekedhet érdekei érvényesítésére a kormánynál. Hatodszor: a rendőrség jogalkalmazói gyakorlatának formálásával is visszahat a politikára, elsősorban azzal, hogy a neki nem tetsző törvényeket kevésbé hajtja végre, vagy éppen ellenkezőleg: túlbuzgósági akcióval kelti fel a lakosság haragját az általa kifogásolt jogintézmény iránt...”[7] Képes-e a politika magához vonzani, a hatalom maga mellé állítani - eltaszítani akár béremeléssel, juttatásokkal, vagy a nyugdíjazások reformjával a szervezetet? Avagy képes-e a politika a rendőrség megreformálásával kampányolva befolyásolni a választókat? Bizony képes! Úgy gondolom, hogy a szocializmusban „állambiztonsági célra” eszközként felhasznált militáris jegyeket hordozó és a rendszer által úgy is kezelt rendőrség a rendszerváltást követően ismét burjánzó reformista elvek követése kapcsán szolgálati tevékenység tudatosodása mellett egy megfelelő civil kontroll segítségével képes egyre professzionálisabb szinten ellátni feladatát. Azonban hogyan lehetne képes a rendőrség az általa birtokolt legitim fizikai erőszak monopóliumát ténylegesen önmaga a kellő társadalmi kontroll mellett vezérelni?

A megoldás, mint sok más probléma tárgyában magának a társadalomnak a kezében rejtőzik. Az adott politikai hatalom rendelkezzen az bármilyen szemlélettel és irányzattal, amennyiben arra kerül a sor, él a lehetőséggel és felhasználja a rendőrséget. A kontroll maga a társadalom kell, hogy legyen, a társadalom, ami bár jelenleg nem adhat utasítást az egyes rendőrnek, azonban kivitelezhető egyfajta újjászervezés, amely során az adott közösség – meghatározott keretek között – névlegesen valóban rendelkezhet a saját rendészeti alkalmazottjával. A kulcs: a decentralizálás.

3. A rendőrség decentralizálása

A rendőrség decentralizálásának tárgyában térjünk ki előbb a szó jelentésére. A Révai testvérek lexikonjukban a centralizációt mint politikai műszót jelölték, ami azt a rendszert jelenti, melyben a mozgató erő a központi főszerv és tőle indul ki minden működés. „Ellentéte a decentralizáció.”[8] Más szakirodalmi források szerint a decentralizáció a „kisebb jelentőségű ügyek intézésének széles hatáskörrel felruházott helyi szervekre való ruházása”[9]

A magyar rendőrség kontinentális modellen nyugvó félkatonai, reaktív, államilag működtetett szervezet, amely főként a megtörtént eseményre reagál, feladatjellegét jellemzi továbbá a felderítés, amely az önkormányzati rendőrségekre jellemző processzuális [10] típusnál szűkebb hatáskörrel felvértezett. Ha már az önkormányzati rendőrségnél tartunk, ezen intézmény fontos eleme egy plurális, így a korábban említett kontroll gyakorlására képes társadalommal megosztott rendőrség. Közelebb kell vinni a rendőrséget a társadalomhoz, érzékenyebbé kell tenni az adott rendészeti feladatot ellátót a társadalom egyes tagjának problémáira, aminek szöges ellentéte meglátásom szerint a közterületi rendőrségi jelenlétet megerősítő, főként „idegen” erők beosztottjai, akik nem hogy nem állnak meg kommunikálni, de kevésbé érzékenyek az adott közeg, közösség problémáira. Ugyancsak felesleges feladatokat szül a meglátásom szerint nem csupán státusz szerint feltöltött területi és az országos szakirányításért felelős gárda, akik ténylegesen nem egy adott közösség közbiztonsági érzetének javítása érdekében szabnak meg általában feladatokat, hanem általánosan elvárt felsőbb körű követelményeknek való megfelelés céljából utasítanak. Itt szeretném megjegyezni, hogy a folyamatos támasz és segítségnyújtás szükséges és kívánatos is a helyi szervek, osztályok, alosztályok számára mindaddig, amíg ez a koordináció szintjén marad. Maradjon a szakirányítás egyfajta navigáló szerv, akik a járandó elvárt és napi szinten változó normák idején a helyes úton tartják a tényleges megvalósításért, együttműködésért, végrehajtásért felelős szervezet úgy, mint ahogyan azt Salgó László által említett Kastlein nevű Holland professzor által kidolgozott szerződéses vezetési módszer tálalt elénk.

„Kastlein elmélete szerint az eredményorientált vezetés ma két jellegzetesen elkülöníthető irányra bontható. Az MCA Modell (Multi-Central Aspect Specification vagyis a Sokoldalúan Centralizált Megközelítési Szemlélet) konzervatív, központi centrális irányítást, a szabályzókkal, előírásokkal dolgozó központ-periféria kapcsolatot tekinti kiindulópontnak. Ehhez képest az új modell, a CMO (Cont-ractual Multi Organisation, vagyis Szerződésen Alapuló Szervezet) a centrum és a periféria között a szerződéseket a célokban, esetenként az eszközökben történő megegyezést tekinti irányadónak.”[11] Kastlein a termelés szférájára tartogatta elméletét azonban nem zárta ki, sőt ő említette meg a közigazgatás színterét, mint az alkalmazhatóság szféráját.

A fenti modellek nem egymás helyett, kicserélésével felváltásával, hanem azok egymás mellett, szisztematikus felhasználásával is alkalmazandók. Salgó László a szerződéses vezetői modellt a rendőrség felsőbb színtereire szánta 1994-ben, azonban én mára már úgy gondolom, hogy egy-egy helyi szintű rendőri szerv, rendőrkapitányság vonatkozásában szükséges szerződéses vezetői szemléletet gyakorolni az egyes szintek között, pusztán arra kell figyelni, hogy a szintek között ne legyen jelentősebb átívelés.

Itt arra gondolok, hogy a már korábban felvázolt szervezeti hierarchia jótékony és pozitív hatásának megtartása érdekében a szerződések közvetlen szinteken jöjjenek létre, így kapitányságvezető az osztályvezetővel, osztályvezető az alosztályvezetővel, de sohasem kapitányságvezető a végrehajtóval, így előadóval vagy járőrrel, mivel a tekintély helyett más szakmai érték, a konszenzusok szélsőséges hatásai útján a vezetés, mint személyre gyakorolt érdekérvényesítés fog megvalósulni. Hogyan jön képbe ezen felül a területi szerv, mint szerződés másik fele?

A központi rendőri szerv akaratának, célkitűzésének hírnökeként lépjen fel a területi szerv, azonban a megvalósítandó célok elérése kapcsán ne ő rendelkezzen konkrét végrehajtási tervvel. Azt hagyja meg a helyi szerveknek. Ha a helyi szerv az „országos átlag alatt” teljesít egy-egy területen, akkor a jelzést a segítő gondolatokat, ötleteket, irányvonalat és esetleges segítő erőket a helyi szerv köszöni, azonban a végrehajtás – akár előzetes egyeztetéseket követően is – de a helyi szerv elgondolása alapján kerüljön megvalósításra. A centrális irányítás mellett állt ki Salgó László is a rendszerváltást követő években. Miután a kormány több ízben utalt arra, majd a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: rendőrségi törvény) azt le is szögezte, Salgó által a rendőrség centralizáció-decentralizáció viszony öt metszetként /irányítás, szervezet, feladat, hatáskör, felelősség/ felvázoltak kapcsán kifejtette véleményét. A „centrálisan irányított, szervezetében, szerkezetében, történelmi és gazdasági szempontokat, körülményeket is figyelembe vevő, evolutív decentralizáció kell, hogy létrejöhessen, feladat-hatáskör és felelősség tekintetében pedig a dominanciának nézetem szerint a decentralizációnak kellene lennie.”[12]

Egységes volt tehát felfogása a rendőrség átvilágítását és egyben modernizációját megkísérlő Team Consult-éval, mégis az elmúlt közel 30 év távlatából ezen a téren van mit tennie a rendőrségnek. A decentralizáció segítené a helyi rendőrt a helyi ügyek megfelelő szinten és diszkrecionális jogával megfelelően élve ellátni. Egyfajta kapocs a körzeti megbízotti szolgálat is, mint a „közösségi rendőrhöz”[13] vezető út kezdeti határköve, azonban mint beosztott más székhelyi településű rendőrörshöz, vagy kapitánysághoz tartozása által sajnos máris elszakítjuk a fenti előnyöktől. Röpke példaként említeném meg, a főként a szervezet centralizáltságát és ezáltal a rendfenntartó tevékenységét erősítő Tevékenység-irányító Központok felállítását. Emellett a lassan szolgáltatói modellbe ívelő és elismert közösségi rendőri feladatokat is ellátó körzeti megbízottak tevékenységét szabályzó 20 éves ORFK normának cseréje a körzeti megbízottakat szigorúan a településére, csoportjába utalja, onnan történő elvonása szigorú szabályokhoz kötött. Tévedés ne essen, nem a legkisebb önálló közigazgatási rendszerekre értem csupán a decentralizációt, hiszen ugyanez igaz egy kis kapitányságra is, ahol a parancsnokoknak szükségük lenne arra, hogy döntéseiket saját és közvetlen környezetük körülményeihez mérten alkossák meg. Talán az egyik legjobb megoldás maga az önkormányzati rendőrségek létrehozása lehet, azonban annak megteremtése a jelenlegi berendezkedések mellett már nem biztosan lenne praktikus.

A témán belül legyen szó közösségi rendőrségről, avagy a probléma orientált rendőrségről, az adott közösség sokkalta jobban magáénak tekinti a rendőrt és már nem csupán lakhely szerinti, hanem szervezeti hovatartozása miatt is. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) és a korábbi önkormányzati törvény ugyancsak alapvető feladatoként határozta meg a helyi közbiztonság biztosítását, így az Mötv. 13. § (1) bekezdésének 17. pontja szerint az önkormányzat közreműködik a település közbiztonságának biztosításában.

Az új önkormányzati törvény által az önkormányzatok lehetőséget kaptak a 17. § rendelkezései alapján, hogy (1)...a helyi közbiztonságról, vagyoniának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet alaptevékenységét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi. (3) Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet által végezhető feladatokat, az alkalmazható kényszerítő eszközöket, az együttműködési megállapodásra, valamint a szervezet működésére vonatkozó szabályokat, továbbá az e feladatokat ellátókkal szemben támasztott személyi feltételeket törvény határozza meg. (4) E § rendelkezéseit alkalmazni kell akkor is, ha az önkormányzat az (1) bekezdésben meghatározott feladatokról nem önálló szervezet létrehozásával gondoskodik.

Következő mérföldkő a decentralizálás felé vezető jogszabályi környezet kialakításában az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX törvény (továbbiakban: ERFSZ törvény) volt. Az ERFSZ törvény egyszersmind rendészeti feladatokat ellátóknak kiáltotta ki a természetvédelmi őrt, az erdővédelmi szolgálat tagját, a hegyőrt, a hivatásos vadászt, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzetet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzetet, a halászati őrt, a közterület-felügyelőt, az önkormányzati természetvédelmi őrt, és a mezőőrt. Részben formaruha viselését, az általuk foganatosítható intézkedéseik, kényszerítő eszközök alkalmazásának és személyes szabadságot korlátozó intézkedéseik lehetőségeit, azok kivizsgálását és az együttműködés rendjét szabályozza. A közel 13.000 fő egyes rendészeti feladatot ellátó személy így válik az önkormányzatok által a helyi közbiztonság megteremtésében kulcsfontosságú, és több ízben hatáskörrel egyedül rendelkező szereplőjévé a közbiztonság, mint társadalmi termék megteremtésében folyó színdarabban.

4. A rendőrség demilitarizálása

„Az 1990-es választásokat követően megalakult kormány a rendőrség egységének fenntartása mellett határozottan meghirdette a közbiztonság-védelmi apparátus lehető legteljesebb demilitarizálását”[14] – írja Szikinger István a rendőrséggel foglalkozó művében. Horváth Balázs az Antall-kormány belügyminisztere így vélekedik a rendszerváltás 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 engedelmisség elve. A szigorúan hierarchizált felépítésen nyugvó rendszert habozás nélkül általánossá tették olyan területeken is, ahol a munka természete ellentmondott a katonai rendtartásnak.”[15] Horváth Balázs belügyminiszterként felismerte, hogy a szervezetet szükséges a tényleges irányító hatalomtól elkülöníteni, decentralizálni, azonban tudta, hogy ehhez nem elég pusztán a politikai mentességet biztosítani, foglalkozni kell a szervezet lojalitását és akár könyörtelen végrehajtását jellemző bűnözés elleni háború militartista jegyeinek felszámolásával.

A rendszerváltást követően a honvédelemnél, határőrségnél rekedt ténylegesen hadtudományi ismeretekkel rendelkező tisztek és végrehajtók tucat számban érkeztek a rendőrség berkeibe, ahol ekkor nagy erővel folyt a létszám bővítés és alkalmaztak ezáltal a szakmában abszolút járatlan egyébként fegyveres szervből érkező hivatásosokat. Az állományba vett katona sokkalta jobban képes volt kivívni az előljárók figyelmét a parancsok azonnali, és ha kellett alakias végrehajtásával mintsem az önálló megfontolt precíz intézkedéseivel. A kulcs talán nem csak a képzésben lakozik, meglátásom szerint fontosak az adott tudományágnak a feladatra, hivatásra történő ránevelési módszerei is.

A katonát a harcra, annak lehetőségeire és a készenlétre nevelik, ezzel ellentétben a rendőrt nyugalmi helyzetben nem kell, hogy bárkiből ellenséget generáljon, azonban jogsértés esetén az általa elsajátított jogszabályokat spontán készségszinten felelőssége teljes tudatában alkalmazni és tudnia kell. A katonát felkészítik arra, hogy céljának elérése érdekében alkalmazzon lenyűgöző fizikai erőszakot megsemmisítő módon az ellenség felett, és a parancsot gondolkodás nélkül hajtsa végre. A katona csak magára és a társaira kell, hogy számítsa, míg a rendőrnek nem csupán önmaga és kollégáival, hanem a társadalommal együttműködve képesnek kell lennie a leg- professzionálisabb szinten elérni a közbiztonságot, mint produktumot.

A rendőr a kapott parancs értelmezése közben is alkalmazza a jogszabályok által előírtakat, rögtön mérlegelnie is kell azt, hogy amennyiben bűncselekmény elkövetésére kap parancsot és azt végrehajta, ő maga milyen jogkövetkezmények elé néz. A rendőrségi törvény 12. § (1)

bekezdése alapján „a rendőr a feladata teljesítése során köteles végrehajtani a szolgálati előjáró utasításait. Meg kell tagadnia az utasítás végrehajtását, ha azzal bűncselekményt követne el.” Ezáltal a törvény vajmi kevés mérlegelést hagy a végrehajtónak, hiszen az előjáró parancsnok jogsértő utasítást is adhat a beosztott felé, aki azt köteles végrehajtani, feltéve hogy a jogsértéssel bűncselekményt nem valósít meg. Ezzel szemben az Európai Rendőretikai Kódex 2001-ben kelt szövege szerint „A rendőröknek teljesíteniük kell a szakszerűen kiadott vezetői utasításokat, de kötelességük megtagadni és a szankcióktól való félelem nélkül jelenteni az egyértelműen törvénytelen utasításokat.”[16]

Az Európai Rendőretikai Kódex ezáltal nem tesz különbséget a jogellenes, avagy jogszabályt sértő cselekmény súlya, mint fegyelemsértés, szabálysértés, avagy bűncselekmény között, hiszen elítél bármi nemű törvénytelen utasítást. Szikinger álláspontja alkotmányos szinten is helyénvaló, miszerint „a törvénysértés kötelezővé tétele maga is törvénysértő.”[17] A rendőrségi törvény vési tehát kőbe és több ponton determinálja implicit módon a parancsok, az előjáró szerepét ezen hierarchikus szervezetben, ahogyan a harctéren a külső irányító ingerek, érzelmek és talán egészséges értékrendek alól felmentést kapott pusztán parancsnoki vezényszóra váró baka számára. Krémer Ferenc szerint a rendőrségi törvény utasításra utaló bekezdései felmentést is adnak a felelősség alól azáltal, hogy „a felfelé áramló hatalom vagyis a döntések felelősségének áthárítása a hierarchia felsőbb szintjeire feleltlenebbé teszi a vezetőket az alsóbb szinteken, a felsőbb szinteken pedig lehetővé teszi a vezetők számára, hogy (ellenőrzési) hatalmukat felhasználják a saját felelősségüktől való szabadulásra.”[18]

A demilitarizálás fontos folyamat kell, hogy legyen egy újonnan megreformálás elé néző demokratikus állam modern rendőrségének céljai között, ami több folyamatot kell, hogy átöleljen. A modern rendőrnek a közösség részévé kell válnia, nem feltétlenül a jog és normakövetésre, hanem sokkalta jobban az együttműködésre, a közösséggel való együttélésre, a társadalom felé nyílt attitűdöknek kell dominálnia. A rendőrségi törvény hatályba lépését követően megjelent a korszak következő fő ágazati szabályozása, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (továbbiakban: Hszt.). A Hszt. megjelenésekor katonaként determinálta a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjait, ezzel a büntetőjogi felelősségre vonáson túl mutatott rá a parancs végrehajtásának rendjére, mint azt egy jó katona ugyanis a Hszt. 18. § (4) bekezdése alapján „...nem bírálhatja, azokról a jog- és érdekérvényesítő tevékenysége körén kívül véleményt nem mondhat, a szolgálati rendet és a fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet, a sajtónyilvánosság igénybevételével hivatalos eljárásban magánvéleményt nem nyilváníthat.”

A társadalom retteg a fegyveres karhatalmistáktól, melyek megtestesítői háborús időszakban katonai századokban kerültek megtestesítésre, mint például 1918 őszén, amikor a nagy ipari sztrájk során legalább 17 katonai századot vetettek be a civil lakosság ellen, azonban nyugalmi időszakban ez a szerep egyértelműen a rendőrségre hárul. Egy igen erős ellentétet vázol fel Christán László munkája során, miszerint

„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, figyelni és azonnal leereagálja a közrend, közbiztonság terén felmerülő problémákat... 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 nagyfokú fegyelemnek és a könnyörtelen végrehajtásnak, ugyanakkor tudnunk kell, hogy a döntéshozatal és a végrehajtás élesen elválik egymástól.”[19] A társadalom élni szeretné az életét, minél kevesebbet szeretne észrevenni a rendvédelmi tevékenységet folytatók negatív kontroll jellegű munkájából. Sokszor tudomást sem akar szerezni és főként nem is óhajtja látni

ennek szükségességét, csupán lubickolni a már említett érzetben, produktumban, a közbiztonságban. Ezzel szemben állított lényegében katonai „elfoglalás-megszállás” által izoláltan létrejövő táborok által produkált termés már lényegi változást teremt a társadalom létében. Zavart és félelmet kelt, hogy a beavatkozók szeme mindent lát és mivel annak tagjai nem tartoznak az adott társadalomba, létezik az az egyfajta félsz, hogy nem is a közért, hanem csupán önös érdekből a zsoldért, vagy érdektelenül utasításra teszik, amit kell.

Visszatérve a militarista jegyekre az első és legkézenfekvőbb maga az egyenruha kérdése, amiről még szót kell ejtsek. A fentiek figyelembe vételével a társadalom sokat megélt tagjai még találkozhattak olyan rendőrségi egyenruhával, amely a militarista jegyeket fokozottan magán hordta. A mai hatalom a kor elvárásainak megfelelően igyekszik egyre polgárabb küllemet teremteni a rend őrzőjének, és itt nem a színére, se nem szabására, hanem főként erősen katonai hierarchiára utaló, a társadalomtól izolált rangot teremtő ékítményekre, a hivatali ügyfeldolgozók e téren történő civilesítésére gondolok. Nem véletlenül hangzik el sok fórumon azon beosztások és munkakörök civilesítése, amelyek közvetlenül nem teremtenek hatósági jogkört az állampolgárokkal szemben, az egyenruhát csupán az utcán intézkedő, kiemelt büntetőjogi védelemre fokozottan rászoruló járőrt, körzeti megbízottat (ezen feladatai során) illetné meg.

5. Összegzés

A rendőrség azon kevés – korábbi szocialista hatalom – szervezetei közé tartozik, amely méltán megérdemelte fenntartását a folyamatos reformok véghezvitele mellett. Ezen reformok során a külföldi szervezettani iránymutatások, az újabbnál újabb politikai direktívák mellett szükség volt azonban azon rendészettudományt művelőkre, akik válogatott módszerekkel végzett kutatások és élvezetes tanulmányok által rávilágítottak egy-egy konszenzus létrejötté során annak konstruktív vagy akár destruktív hatására. A rendszerváltás óta jelentős változásokon ment keresztül a közbiztonság, mint produktum szolgáltatásában legfontosabb szerepet betöltő szervezet a rendőrség annak ellenére, hogy a kor rendészettudományt művelői szándéka ellenére gyökeresen nem változott meg, mégis a kitűzött reformok végrehajtása mentén egy új, szolgáltatóbb jellegű szervezetté alakult. Finszter Géza szavaira támaszkodva zárnám soraim, miszerint; „olyan rendvédelem ez, amely a modernizáció útján jár, de amelynek átfogó korszerűsítése még a jövő feladata!”[20] és kívánom sikerként aposztrofálni a rendőrség elmúlt negyed évszázadnyi evolutív, stratégikus modernizációs folyamatát, amely által képessé válik a társadalom felé tényleges szolgáltatói jellegű szereppel felvértezve közreműködni az egyik legfontosabb produktum, az élhető közbiztonság megteremtésére.

Irodalomjegyzék

[1] Finszter Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje. 2008. Letöltve 2019. május 10-én a politikai évkönyv weboldalról. http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html

[2] Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Politzer Kiadó, Budapest, 1907., 322. o.

[3] Búzás Gábor: Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés. Doktori (PhD) értekezés, Budapest, 2010., 4. o.

[4] Kozáry Andrea: Nemzetközi összehasonlító szervezettan. - Kézikönyv a Rendőrtiszti Főiskola Mester szak hallgatóinak, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2008., 8. o.

[5] Bibó István: Válogatott tanulmányok. I–II. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986., 275. o.

[6] Finszter Géza: Rendészetelmélet, NKE-RTK, Budapest, 2014., 58. o.

- [7] Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó Kft., Budapest, 1998. 33. o.
- [8] Finszter Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft, Budapest, 2012, 251. o.
- [9] Kislexikon.hu: A decentralizáció fogalma. Letöltve 2019. május 10-én a kislexikon weboldalról. http://www.kislexikon.hu/decentralizacio_decentralizalas.html
- [10] Finszter Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft, Budapest, 2012, 486. o.
- [11] Salgó László: Az új típusú közbiztonság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994., 105. o.
- [12] Salgó László: Centralizáció és decentralizáció kérdései a magyar rendőrség szervezetében. Új Rendészeti Tanulmányok, 1995/1. sz. 37. o.
- [13] Korinek László: Rendszerváltozás a belügyben. Belügyi Szemle, 2015/1. sz. 14. o.
- [14] Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó Kft., Budapest, 1998., 107.o.
- [15] Horváth Balázs: A jövő rendőrségéért. Belügyi Szemle, 1990., 4. o.
- [16] Dr. Valcsicsák Imre: Integrált társadalomtudományi képzés V., Rendészeti Etikai Jegyzet, RTF Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2007., 44. o.
- [17] Szikinger István: A Rendőrállam Építőkövei. Társadalmi Szemle 1996, 10. sz., 59. o.
- [18] Krémer Ferenc: Rossz Döntések Kora. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010., 88. o.
- [19] Christián László – A rendészet alapvonalai. Önkormányzati rendőrség. Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr, 2011., 122. o.
- [20] Gönczöl Katalin–Korinek László–Lévai Miklós: Kriminológiai ismeretek. Corvina, Budapest, 1996., 334–349. o.

Lektorálta: Prof. Dr. Fórizs Sándor ny. r. dandártábornok CSc, egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Rendészettudományi Doktori Iskola