

## RENDESZET – RENDVÉDELEM KÖZJOGI MEGKÖZELÍTÉSBN

### A rendészet távlati fejlesztése

A múltra tekintve azt láthatjuk, hogy a 2002-től napjainkig terjedő időszakban a rendészet kormányzati irányításának fő jellemzője az volt, hogy a cselekvés nélküli tervezés fázisait, a legváratlanabb pillanatokban a tervezés nélküli cselekvés váltotta fel. Gondosan elkészített tervekben nem vált valóra szinte semmi, majd hirtelenjében olyan döntések születtek, amelyek nyomokban sem szerepeltek az előbb említett tervekben, noha ugyancsak komoly szakmai előkészítést igényeltek volna. Példának okáért a Belügyminisztérium 2005-ben íródott terjedelmes ágazati tervében még nem került napirendre a rendőrség-határőrség integráció, de természetesen magának a minisztériumi struktúrának a gyökeres megváltoztatása sem. A hektikus munkára jellemző, hogy a 2006-os kormányprogram szorgalmazta az önkormányzatok nagyobb felelősségét a helyi közbiztonság alakításában, ugyanakkor pedig felszámolta azt a hagyományos tárcát, amely ennek a törekvésnek a legadekvátabb szervezeti kereteit biztosíthatta volna. Hasonlóan jellemezhető a Nemzeti Nyomozóiroda, a Rendészeti Biztonsági Szolgálat létrehozása, a bűnügyi szakértői hálózat átalakítás (úgyiszlván felszámolása), de sort bőven lehetne folytatni.

A következőkben arra gyűjtök érvanyagot, ami az előbbi kormányzati teljesítmény magyarázatául is szolgálhat. Ennek lényege az, hogy az elmúlt hat év során a rendészeti igazgatás reform értékű átalakításának egyetlen feltétele sem jött létre. Hiányzott a közjogi alapok megeremtéséhez szükséges politikai konszenzus, amiben az ellenzék felelőssége csaknem ugyanakkora, mint a kormányzó erőké. Az viszont semmivel nem menthető, hogy a tervezők időnként magukat a jogi alapokat is zárójelbe tették. (Ez történt a már-már elfeledett Idea program regionalizációra vonatkozó részében, ahol a helyi önkormányzatokról szóló új törvény megalkotása mellékes kérdéssé vált.)

Nem volt meg az a politikusi bölcsesség sem, ami tiszteli a rendészeti ágazatok szakértőinek álláspontját – legalább annyira, hogy meghallgatja azokat – és hiányzott az a szakmai kurázs, amely meri oponálni a kormányzati ötleteket. A nagy átalakuláshoz szükséges társadalmi támogatás sem jelent meg.

Ebben a helyzetben a javasolt kormányzati célkitűzés a működőképesség megőrzése és a költségvetési lehetőségekhez igazított korszerűsítés lehetett volna. A rendészeti hatékonyság növelésére kidolgozhattak volna olyan teljesítménymérési módszereket, amelyek megfelelnek a közigazgatás részeként működő rendészeti igazgatás adottságainak, szemben azokkal a technikákkal, amelyek a vállalkozói világban beváltak, de a közszolgálatban alkalmazásukat egyenesen tiltani kellene. Ezek a javaslatok egyben a kialakult helyzet rövid távú terápiajára is alkalmasak lehetnek, míg a távlatos célokat egy rendészeti stratégiában kellene megfogalmazni.

## A stratégia alkotás kora 2002 – 2007

Mi jellemzi a stratégiaalkotásnak 2002. májusától megfigyelhető fejleményeit? Az értékelést nagyban megkönnyíti a korábbi Belügyminisztérium rendvédelmi stratégiájából vett néhány idézet:

*„A rendvédelmi tevékenység stratégiai tervezése az ezredfordulóra kialakult. A rendvédelmi szervek kidolgozták saját szakstratégiáikat, melyek részét képezik az illetékes minisztérium ágazati stratégiájának. A nemzeti biztonsági stratégiára alapozó átfogó közbiztonsági stratégia nem készült, hiányzik a tudatosan kialakított stratégia hierarchia. Így a hosszú távú tervezés szereplőinek folyamatos korrekcióra kell felkészülnie.”*

Ritkán olvasni ilyen fontos dokumentumban ennyire kritikus megállapítást. Ennek a helyzetnek a kialakulásához több tényező vezetett:

- Nem tisztázott, hogy a stratégiaalkotásnak milyen tartalmi követelményeknek kell megfelelnie. (A stratégia készítésének technikai részletei, hála a szervezéstudománynak és a legkülönbözőbb menedzser és „védelem” elméleteknek, igen részletesen kimunkált. Jól példázza ezt „A biztonságos Magyarországért 2020” című munkaanyag” számos fordulata: „értékalapú célállapot”, minőségorientált biztonsági szolgáltatás”, stb.)
- Nem eldöntött, hogy milyen stratégiákra van szükség, és ezek hogyan épülnek egymásra.
- Nem világos, hogy a hatalmi ágak megosztásának rendszerében mely esetekben a Parlament, mikor a Kormány, és milyen kérdésekben a szakigazgatás a stratégia tervezési szintje, és az milyen jogszabályi vagy azon kívül eső irányítási formában jelenjen meg.

Ami a tartalmi követelményeket illeti, az első lépés a jelen állapot precíz analízise. Ez feltűnő módon szinte valamennyi stratégiai tervből hiányzik. A 2005. évi rendvédelmi stratégia ebből a szempontból ugyancsak érdekes ellentmondásokat mutat. A jelen helyzet bemutatását a most említett dokumentum is nélkülözi, ellenben a következtetések sorában több olyan megállapítást olvashatunk, amelyekből kibontakozik az el nem készített állapot analízis feltételezhető tartalma. Nézzünk néhányat ezek közül:

*„Ezzel együtt tény, hogy az elmúlt évtizedben folyamatosan, változó intenzitással ható ellentmondás alakult ki a rendvédelmi szervezetek növekvő feladatai és a számukra rendelkezésre bocsátott költségvetési erőforrások, valamint a költségvetési bevételi előirányzatok között. Ez nem teszi lehetővé a folyamatos fejlesztést, az egyes rendvédelmi szervezetek között, illetve szervezeteken belül működést zavaró ellátási különbségek alakultak ki. Az ellentmondás rövidtávon a fejlesztési prioritások koncentrálásával, a belső tartalékok felhasználásával kezelhető volt, hosszabb távon azonban a rendvédelem minőségi színvonalának visszaeséséhez vezethet.”*

Az előbbi fejtegetés akkor lenne igazán hatásos, ha azt alátámasztaná néhány adat, pl. a rendvédelmi szervek költségvetési részesedésének alakulása 1990-től, a bérhányad, a dologi kiadások és a fejlesztésre fordított összegek nagyságrendje, a technikai ellátottság, az eszközök amortizációja és pótlásuk stb. A költségvetési elemzésnek más következménye is lenne. Megkerülhetlenné válna annak eldöntése, hogy a közjog által szabályozott rendészeti igazgatás egy alkotmányos jogállamban működtethető „üzemszerűen”, úgy, hogy attól még bevételeket is követelünk. Ha a közigazgatási jog szakembereit az ilyen kérdések

megvitatásától rendre távol tarjuk, akkor persze a „vállalkozói” szellemiség szárnyalhat, csak annak következménye egy állandó finanszírozási gondokkal küszködő rendvédelmi szervezet lesz.

Az *állapot-analízis* akkor eredményes, ha abban három terület világosan elválasztó:

- a rendvédelem szervezete,
- a rendvédelem működés és végül
- a rendvédelem (anyagi- és eljárás-) joga.

A továbbiakban magam is a rendvédelemnek ezt a három rétegét vizsgálom. Ami a rendvédelem szervezetét illeti, a stratégiából csak közvetett úton értesülünk arról, hogy itt vannak nehézségek:

*„A rendvédelmi tevékenységet végző, azt támogató, közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó szervezetek, heterogenitása és nagy száma miatt indokoltnak látszik központi integrált rendvédelmi koordinatív szerv létrehozása.”*

Mivel a stratégiából hiányzik a szervezetek jelen állapotának bemutatása, az olvasó úgy jut el ehhez a következtetéshez, hogy nem tudja, milyen tényekre támaszkodva látják úgy a stratégiák, hogy egy újabb szervezet létrehozásával lehet megoldani azt a problémát, amely szerint sok a szervezet.

További talány, hogy ez a heterogenitás szükségszerű adottság, avagy valamiféle torzulás. Erre a kérdésre sem lehet sommás választ adni. A közrendvédelemben a decentralizáció, a közlekedés-rendészet tekintetében pedig a dekoncentráció fokozása egyenesen kívánatos lehet. A nyomozóhatóságok esetében viszont a szervezeti koncentráció a helyes irány. Egy felelős stratégia a szervezeti kérdések sorában nem kerülhetne meg olyan problémákat, mint a Szervezet Bűnözés Elleni Koordinációs Központ tevékenysége, avagy Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgáltatásának a funkciói, különös tekintettel az új büntetőeljárás törvényre.

A stratégia rendőrségi feladatokról szóló felsorolásában olvassuk a következőket: *„...a bűnmegelőzés, a társadalmi és civil kapcsolatok szervezeti rendszerének és működési feltételeinek megújítása.”*

A bűnmegelőzés a kormányzati aktivitás elmúlt esztendő legfontosabb színtere volt. Ebben az esetben az állapot analízis arra adhatott volna választ, hogy vajon milyen eredményeket hozott napjainkig ez a munka. Ha erre nem tudunk válaszolni, akkor a jövőt sem láthatjuk világosan. Az Országgyűlés 2003-ban elfogadta a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiáját. Ismét felmerült a kérdés: hol van a rendészeti igazgatás és a bűnüldözés helye ebben az elgondolásban. Különlegesen részletes kormányhatározat sorolja az egyes minisztériumok bűnmegelőzési feladatait és biztatja a civil társadalom különböző alakulatait az önvédelmi képességek javítására.<sup>51</sup> Viszont nem világos, hogy mi a végrehajtott hatalom stratégiája a bekövetkezett jogellenes támadások elhárításában és az állami büntető igény érvényesítésében. Ez annál inkább ellentmondás, mert a társadalmi bűnmegelőzés sikere elsősorban nem a bürokrácia aktivitásán, hanem a polgári öntudat erősödésén múlhat. Tudjuk azt is, hogy a profilaxis csak korlátozott mértékben támaszkodhat a hatósági represszió eszközeire,<sup>52</sup> ellenben a rendészeti igazgatás éppen a legitim erőszak

<sup>51</sup> A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája rövid, közép- és hosszú távú céljainak végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1009/2004. (II. 26.) Korm. határozat

<sup>52</sup> „Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a bűnmegelőzési érdeket a jogállamiságból következő olyan alkotmányos célként ismerte el, amelynek biztosítása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki.

alkalmazására kap felhatalmazást, azt pedig, hogy ezzel a hatósági monopóliummal milyen színvonalon képes élni, nagymértékben a hozzáértő kormányzás határozza meg. A központi adminisztráció rendészeti irányításban mutatott felkészültségét a bűnmegelőzésben kifejtett szorgalom nem pótolja.<sup>53</sup>

A jövő ígéretei között találjuk „...a rendőrségi szervezeti és működési reform második ütemének” végrehajtását. Arról, hogy mi volt az első ütem, azt miért nevezhetjük reformnak, és annak milyen értékelése adható, a stratégia hallgat. (Legalább az elvárható lenne, hogy a Nemzeti Nyomozó Iroda és a Rendészeti Biztonsági Szolgálat létesítésének célkitűzéseit és azok megvalósulását megismerhessük. Amikor pedig az utóbbit rövid időn belül „visszaszervezték”, akkor annak okairól kellett volna szólni.) Vannak feladatok a terrorelhárítás, avagy a bűnelemzés területén, de arról, hogy ezek a rendvédelmi funkciók ma hogyan működnek, a stratégia ugyancsak nem szól.

*„...a közigazgatás régiós átalakításához igazodóan – a rendőri szervek regionalizációja (a régió-főkapitányságok, illetve a Központi Régió rendőri szervezetének kialakítása);”*

Itt is lenne mit rögzíteni a közelmúltból. Milyen erőfeszítések történtek a közigazgatás területi rendszerének átalakítására, hova vezettek ezek a kísérletek, miért nem valósulhatott meg számos elgondolás? Nincs válasz, az előzmények értékelése elmarad, majd pedig következik a kellő fundamentumokat nélkülöző jövőkép:

*„...a helyi rendőri szervek hálózatának (a „rendőrhálóknak”) a kistérségi rendszerhez történő igazítása;*

*a regionális és kistérségi rendőri szervezetek működésének alapját képező jogszabályi háttér kialakítása, a belső normák kimunkálása;”*

Ennek a résznek a záró gondolata a következő:

*„...a rendőr szakmai irányítás és vezetés rendszerének igazítása az új szervezeti felépítéshez;”*

A jelen állapot bemutatása során kellene megismerkednünk a „rendőrszakmai irányítás” most érvényesülő gyakorlatával, és akkor tudnánk megítélni, hogy egy másfajta struktúra milyen új vezetési módszereket igényelhet. Egy korábbi tanulmányomban a szakmai irányítást a következőkkel jellemeztem: „A politikai struktúrában elfoglalt hely szerint a magyar rendőrség represszív típusú, széles hatósági jogosítványokkal felruházott rendvédelem, amelynek az irányításában fellelhetőek autoriter (tekintélyelvű) módszerek is (kézi vezérlés, vezetési szinteken való átnyúlás, személytelen szabályok helyett a vezetői tekintély túlsúlya).”<sup>54</sup> Vajon az ezerkilencszázkilencvenes évek tapasztalatai ma már nem érvényesek? Erre kellett volna válaszolnia a jelen helyzet elemzésének, ebben az esetben a jövő útjai is pontosabban kijelölhetőek lennének.

A hiányolt részekkel kapcsolatban még egy példát említek. A rendvédelmi stratégia feladatként határozza meg:

---

Minden esetben hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében (részletesen: 20/1997. (III. 19.) AB határozat.” 47/2003. AB határozat

<sup>53</sup> Lásd erről részletesebben: Finszter Géza: Bűnmegelőzés és a rendőrség távlatai, Rendőrség, 2004. Kiadja az Országos Rendőr-főkapitányság, Budapest, 2005.

<sup>54</sup> Finszter Géza: Rendőrségi modellek. Belügyi Szemle, 1994/3. szám

„...a BM BSZKI és a bűnügyi technikai tevékenység összhangjának javítása;”

Ezzel kapcsolatban a kialakult helyzet rögzítése annál fontosabb lenne, mert a szakértői szervezetnek a rendőrségtől történt elválasztása egyes szakmai vélemények szerint megfontolatlan lépés volt, ami az európai rendőrségi azonosító laboratóriumok több mint száz éve kialakult struktúrájának is ellentmond.<sup>55</sup> Egyébként is a bűnügyi szolgálat helyzetének megítélésében a bűnügyi technika állapota kitüntetett jelentőségű, ezért bármiféle feladat meghatározás csak a korrekt tényhelyzet feltárásán alapulhat.

Az *állapot-analízis* kényelmetlen dolog, mert tényeket közöl, amelyek nem mindig szívderítők, továbbá az a tulajdonságuk is megvan, hogy az analízist csak szakértelemmel lehet elvégezni. Az ilyen stratégiai tervezést nem lehet a szakmák megkerülésével végrehajtani. A rendőri professzionalizmus első feltétele, hogy világos legyen a szervezeten belüli munkamegosztás, és az fejeződjék ki az értékelésben is. A *jelen állapot* más jellemzőkkel írható le a bűnügyi szolgálatnál, megint más mutatói vannak a közrendvédelemnek, a közlekedésrendészetnek, a csapaterőknek és az igazgatásrendészetnek. Mindegyik szakág önálló analízist követel. Ha ezek a szakmai szempontok érvényesülnek, akkor mindjárt értelmet kap a rendvédelmi stratégia következő megállapítása:

„Indokolt tehát a rendvédelem nagyobb léptékű társadalmasítása, a rendszerszemléletű megoldások alkalmazása, a hatékonyság további javítása.” Ez a követelmény a közrendvédelemben tartalommal tölthető ki, a közlekedésrendészetnél sajátos feltételekkel teljesíthető, a bűnügyi szolgálatnál a hatékonyság kivételével alkalmazhatatlan, a csapaterő akcióképessége tekintetében pedig egyenesen értelmezhetetlen.

A szöveg egyes elemei viszont csak a karhatalmi és a különleges rendvédelmi funkciók tekintetében bírnak jelentőséggel, más szolgálatok számára nincs és nem is lehet üzenetük. Erre példa a következő megállapítás: „A veszélyeztetés mérete és minősége megváltozott. A katonai és rendészeti (rendvédelmi) tevékenység specializálódása mellett sok közös kapcsolódási pont maradt, amely a quasi „totális megsemmisítés” és „a korlátozott legitim erőszak” egyidejű, paradox szituációjának feloldási igényét vetheti fel.”

A rendvédelmi stratégia számtalan helyen hangoztatja az együttműködés és a képességtervezés fontosságát. Egyebek között megállapítja:

„A rendvédelmi szerveknek minden időben olyan alkalmazási elvekkel, felkészítettséggel, felszereléssel, kapcsolatrendszerrel kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi a rendvédelmi alkalmazás elvárt szintjét. Ehhez minőségorientált, együttműködésre illetően tevékenységi integrációra alapozott, tudatos, integrált rendvédelmi képességtervezés szükséges. A nagy hatású veszélyeztetésekkel szemben csak koncentrált, hatósági beavatkozáson alapuló, társadalmi támogatottságot élvező fellépés lehet eredményes.”

<sup>55</sup> A bűnügyi szakértői intézetek leválasztása a nyomozó hatóságokról és betagozásuk az önálló igazságügyi szakértői intézményrendszerbe azt jelenti, hogy a nyomozó hatóságok ezzel elveszítik tudományos háttérüket, az azonosító laboratóriumokat pedig elzárják azoktól a bűnüldözési tapasztalatoktól, amelyek eddigi eredményeiket köszönhették. Kétségtelen viszont, hogy függetlenségük elnyerésével erős garanciát kapnak arra, hogy szakvéleményeik kialakításánál szűk rendőri-szervezeti érdekek őket ne befolyásolják. Ugyanakkor megnövekedhetnek a költségek és elhúzódhatnak az eljárások. Az aggályok ellenére a magyar rendőrség bűnügyi szolgálatainál ez az utóbbi megoldás körvonalazódik, különös tekintettel az igazságügyi szakértőkről szóló 2005. évi XLVII. törvény rendelkezéseire.

Melyik szolgálat milyen képességeiről van szó? A bűnüldözés területén az információszerzés, a bűncselekmény elkövetését megelőző és megszakító képesség, valamint az állami büntető igény érvényesítését biztosító felderítési képesség tölthető ki tartalommal. A közrendvédelemnél a jelenlét, az elérhetőség és a reagáló képesség vár elemzésre, a csapaterő a minimális legitim erőszak bevetésének képességéről vizsgázzik.

Az eddigiekben arra figyeltem, hogy a működés analízise a szolgálati ágak sajátosságait tükrözze vissza. Van azonban egy másik szempont is, a rendészeti funkciók elemzése. Négy rendészeti funkciót érdemes elkülöníteni, az örökdő, a legitim fizikai erőszakot alkalmazó, az információszerző és a rendészeti hatósági intézkedő eljárásokat.

**Az örökdő funkció nagymértékben társadalmasítható, hatékonysága a szolgálat szervezéssel javítható, működése helyi (kommunális) biztonsági rendszerre fejlesztendő.** Kialakításában nem mellőzhető a lakossági vélemények, a közvélemény kutatások eredményeinek az ismerete. (Ebben a körben van jelentősége a jelenlét megszervezésének, a láthatóság biztosításának, az intelligens problémamegoldó rendészeti technikák bevezetésének, a helyi lakossági kezdeményezésekkel való együttműködésnek.)

**A legitim fizikai erőszak** rendészeti hatósági monopólium, ami nem társadalmasítható. A beavatkozó képesség a veszélyhelyzetek modellezésével és az állandó gyakorlással fokozható. A beavatkozás értékelése a jogszerűség, szakszerűség, szolgálatsszerűség hármasszabványjának érvényesítésével történő szakmai feladat. Erről nem érdemes és nem is szabad közvélemény kutatást tartani.

**Az információszerzés rendészeti és bűnüldözési célú** lehet, értéke e két cél elérésében fejleszhető ki. A rendészeti hatósági eljárások a közigazgatási jog alapján ítélték meg. Itt már valóban van jelentősége az eljárási formák érvényesülésének (jogszerűség), az időszűrésnek és az anyagi jogi szabályok érvényesülésének (eredményesség). Az ügyféli elégedettség, a hatósági szolgáltatások színvonala az előbbieknél mellett és nem azok helyett kapnak jelentőséget.

Az imént jelzett szakmai technikák felhasználásával akár mélyreható szervezeti, strukturális változások (hogy ne mondjam reformok) is elindíthatóak. Viszont megfelelő diagnosztikus hiányában marad a kiszámíthatatlan kapkodás, a szakmai szempontok mellőzése. A jó stratégia éppen az irányításnak ezeket a gyengeségeit képes felszámolni. A komoly fejlesztési tervek távlatokat nyitnak, felelős döntésekre készítetnek.

## **A rendészet alkotmányos alapjai**

### *A köztársasági Alkotmány megoldása*

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. október 23.-án hatályba lépett módosításával (továbbiakban köztársasági Alkotmány) a rendőrség a közbiztonság és a belső rend védelmezőjeként, mint kormányzati irányítás alatt álló önálló államigazgatási szerv-típus jelent meg. Megjegyezzük, hogy az 1956-os forradalom és szabadságharc évfordulóján hatályba lépett alkotmányszöveg külön nem szólt a közigazgatásról. Csupán

egyetlen utalás olvasható erről, miszerint a Minisztertanács (mai terminológiával a Kormány) irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket. (A köztársasági Alkotmány 35. § 1 bekezdésének c alpontja.)

Ehhez képest a kormányzati feladatokról szóló imént idézett 35. § h alpontja a végrehajtó hatalom irányítás körébe vonta a fegyveres erőket, a rendőrséget és a *rendészeti szerveket*. Azt, hogy melyek a rendészeti szervek, az Alkotmány nem határozta meg.

A köztársasági Alkotmány VIII. fejezete a *fegyveres erők és a rendőrség* címet viselte. Fegyveres erőkhez sorolta a Magyar Néphadsereget és a Határőrséget. (40.§ (1) bekezdés) A *Határőrség* kettős jogállású szervezetként a honvédelmi feladatai mellett a határrendészettel összefüggő rendészeti, és szűk körben bűnüldözési funkciókat is teljesített.

Az alaptörvény két további rendelkezése külön méltatást igényel: „A *rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.*” (40. § /2/ bekezdés)

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

Ellene vehető az előbbi megállapításnak, hogy a rendőrség szervezetében „elrejtett” állambiztonsági apparátus pártállami konstrukció, amelyen a köztársasági Alkotmánynak illett volna túllépni. A 1989. évi alkotmányozásnak azonban nem lehetett feladata a rendészet reformja. Egyedüli küldetése az volt, hogy lerakja az alkotmányos jogállam megteremtésének előfeltételeit. Ezért is hirdette magát ideiglenesnek, már a bevezetőjében. „A *többspártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés - hazánk új Alkotmányának elfogadásáig - Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg...*”

A rendőrségbe integrált állambiztonsági szervek megszüntetésére és négy önálló nemzetbiztonsági szolgálat létesítésére 1990. februárjában került sor. A nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel, amely rendezés egészen 1995-ig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) megjelenéséig volt érvényben, amellyel az állambiztonsági szervek száma ötre emelkedett. Ekként a belső rend formula oka fogyottá vált, de a közrend és a közbiztonság fogalmi páros visszatérése csak a 2007. évi alkotmánymódosítással valósult meg.

A köztársasági Alkotmány arról is döntött, hogy a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvényben kell meghatározni. (Mai terminológiával, olyan törvénnyel, amelyet az Országgyűlés jelenlévő képviselőinek legalább a kétharmada elfogad.) Ez a rendelkezés kivételesen fontos, mert a rendészeti és a nemzetbiztonsági igazgatást *joguralom* alá helyezi, és számít az

Országgyűlésben helyet foglaló politikai erők konszenzusára. Alkotmányos jogállamban ezek az állami funkciók is csak törvénnyel nyerhetik el legalitásukat.

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

Az emberi jogokkal kapcsolatos követelmények megfogalmazása 1989-ben megtestesítette a demokratikus jogállam értékrendjét, de ezek a deklarációk közvetlenül is köteleseket róttak a rendészeti igazgatásra, miközben részükre felhatalmazást is biztosítottak olyan esetekben, amikor alapvető emberi jog gyakorlása is korlátozásra kerülhet. (Ezeknek az alkotmányos rendelkezéseknek a részletes bemutatására „A rendőrség és az emberi jogok” c. fejezetben térünk vissza.)

#### *Az Alkotmány 2004. évi módosítása*

A 2004 évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás két területen hozott fordulatot. Az egyik egy terminológiai váltás, az alkotmányba került a rendvédelmi szervek elnevezés. (A módosított Alkotmány VIII. fejezetének új címe: A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek. Ennek megfelelően a Kormány feladatait meghatározó 35. § is módosult: A Kormány *„irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését”* (Módosított Alkotmány 35. § /1/ bekezdés h alpontja.)

Az, hogy melyek a rendvédelmi szervek, a VIII. fejezet szövegéből csak közvetetten ismerhető meg, olyan módon, hogy a Magyar Honvédségen kívül (ami nem rendvédelmi szerv) rendelkezéseket tartalmaz a rendőrségre, a határőrségre és egy vonatkozásban a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra is. A szöveg megállapítja, hogy a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a Határőrség mellett, *a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok* hivatásos állományú tagjai sem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

Ettől kezdődően a rendészet elméleti művelőire vár az a feladat, hogy értelmezzék a tudomány által használt rendészet fogalom és a tételes jogban egyeduralkodóvá lett rendvédelmi szerv megjelölés tartalmi kibontását. (Ennek a problémának külön fejezetet szentelünk.)

A 2004. évi alkotmánymódosítás legfontosabb rendelkezése az volt, amelyik megszüntette a határőrség kettős jogállását. Korábban a határőrség a fegyveres erők sorában a honvédség mellett kapott helyet. A kettős jogállás pontos definícióját a határőrizetről és a határőrségről szóló 1997. XXXII törvény a következők szerint adta meg:

„Az államhatár őrzése és védelme a fegyveres erők feladata. A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.”

A kettős jogállás megszüntetése egyfelől azt jelentette, hogy a rendészeti igazgatás egy fontos kapcsolatát számolta fel a honvédelemmel, ezzel lehetőséget teremtve arra, hogy a közigazgatás egységes rendszerébe térjen vissza. Másfelől ez a lépés elhárította annak

akadályát, hogy létrejöjjön a határőrség és a rendőrség fúziója. Ezt a fordulatot az Alkotmány 2007. évi kiegészítése hajtotta végre.

#### A 2007. évi alkotmánymódosítás

Sokan úgy tartják, hogy a rendszerváltás óta ez volt a rendészeti igazgatást érintő legjelentősebb alkotmányjogi esemény. Megszűnt egy csaknem hatvan éve alakult önálló országos hatáskörű államigazgatási szerv, amely hosszú időn keresztül kettős funkciót látott el és ezzel a küldetésével a militarizált és a civil közigazgatástól elválasztott struktúra leghűségesebb őrzőjének bizonyult. A fúzió lehetősége már 1990-ben felmerült, de az csak egy átfogó rendészeti reform részeként valósulhatott volna meg. Nagyszabású modernizációra azért sem kerülhetett sor, mert a délszláv háború a határvédelem jelentőségét ebben a térségben jelentősen megnövelte, ez az igény a határőrség működőképességének a megőrzését kívánta, sőt még további honvédelmi adottságok kifejlesztését szorgalmazta. (Ekkor kerültek felállításra a határvadász századok.) Minthogy a rendészeti igazgatás reformja elmaradt, a határőrség önállósága egészen 2008. január 1-jéig fennállt.

A fúzió alkotmányjogi feltétele volt, hogy az alaptörvényből kerüljön ki a határőrség, mint önálló közigazgatási hatóság. Ez megtörtént és az Alkotmány VIII. fejezetének címe „tovább finomodott”. A hatályos szöveg így hangzik: „A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek” Gondoskodni kellett arról is, hogy a korábbi határőrségi feladatokat az Alkotmány a rendőrséghez delegálja:

A most tárgyalt alkotmányhelyekhez fűzött jogalkotói indokolás részletesen szövegezte a határőrség rendőrséghez integrálásáról: *„Magyarországnak a schengeni térséghez való csatlakozásával alapvetően megváltozik az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos állami feladat minősége: a belső határokon főszabály szerint megszűnik a határforgalom ellenőrzése, ugyanakkor a külső határokon a közbiztonság, a nemzetbiztonság és a közegészség fokozottabb védelme érdekében szigorúbb ellenőrzésre lesz szükség. Tekintettel arra, hogy a külső határok hossza rövidebb, mint a Magyar Köztársaság határának teljes hossza, az államhatár rendjének fenntartásához szükséges szervezet átalakítására van szükség. Jelen törvény arra irányul, hogy a Rendőrség és a Határőrség integrációjának alkotmányi alapjait megteremtse.*

*A törvény kiegészíti a Rendőrségnek az Alkotmányban meghatározott alapvető feladatkörét az államhatár rendjének védelmével. Ez a fogalom az államhatár rendjének fenntartását és a külső határokon az államhatár őrzését is magában foglalja. Az Alkotmány e rendelkezése értelemszerűen nem zárja ki, hogy törvény más feladat- vagy hatáskört is megállapítson az államhatárral összefüggésben a Rendőrség részére, hiszen az Alkotmány csak a Rendőrség alapvető feladatait határozza meg.”*

A citált értelmezés nem hagy kétséget afelől, hogy az integráció nem minősíthető a rendészet reformjának, sokkal inkább olyan ésszerűsítő lépésnek, amely az államháztartás terheinek csökkentését célozta meg.

Foglaljuk össze a rendészeti igazgatás alaptörvényi szabályozásának eddigi fejleményeit:

Magyarországon 1949 óta a *centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államigazgatási rendőrségi modell* működik. Ezen a modellen sem az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, sem a határőrség kettős jogállásának

(egyszerre fegyveres erő és rendészeti szerv voltának) 2004. évi megszüntetése és egységes rendészeti szervvé alakítása, sem a rendőrségbe történt 2008. évi integrációja nem változtatott.

Az alkotmánymódosítások végeredménye, hogy a rendvédelmi szerv fogalma alaptörvényi rangra emelkedett. Az Alkotmány jelenleg csupán „egyes” rendvédelmi szervekről szól, de nem azonos részletességgel. Míg az integrált rendőrség társadalmi rendeltetését meghatározza, addig a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat csak abban az összefüggésben említi, hogy azok szabályozásához kétharmados többséggel elfogadott törvény szükséges, továbbá, hogy hivatásos állományú tagjai politikai pártnak nem lehetnek tagjai és politikai tevékenységet nem folytathatnak. Az Alkotmány szakított a rendészet szóhasználatával is. [Alkotmány új 35. § (1) bek. h) alpont], és a rendvédelmi szervek katalógusának megállapítását a törvényalkotásra bízta. Ehhez képest viszont szól a közigazgatásról (35. § /1/ bekezdés új m/ alpontja), amelynek tartalmát az alaptörvény sehol nem fejt ki, miként hallgat a rendvédelem tartalmáról is. Amiről viszont nem hagy kétséget, az a közigazgatás és a rendvédelmi igazgatás szétválasztása. A 35. § /1/ bekezdése abból a szempontból értelmezést igényel, hogy a közigazgatás és a rendvédelmi szervek külön említése csupán a megelőző védelmi helyzetre tekintettel indokolt, avagy ez a békeállapotra is jellemző alkotmányos struktúra.

Az imént felhívott 35. § /1/ bekezdés m) alpontja szerint: „... megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be; az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 60 napig tart, azokról a Kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja.”

Ha ezt a szabályozást összevetjük a rendőrségi törvény definíciójával, miszerint a „A Rendőrség a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása körében az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti” feladatköröket lát el, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a jogalkotó az államigazgatási feladatkörök mellett, azoktól elkülönítve szól rendészeti feladatkörökről is.

Mindez azt erősíti, hogy az államszervezetben jelenleg a rendőrség a közigazgatásnak egy erőteljesen elkülönített alrendszere, ez a megoldás tehát nem csupán a megelőző védelmi helyzet sajátossága.

## **A rendészeti közjog**

A közigazgatás alkotmányos jogállamban a jog uralma alatt áll. „Az egész közigazgatás csak törvények alapján gyakorolható.” Az osztrák alkotmány 18. cikkének első bekezdését azért idéztem szó szerint, mert ez az alkotmányos alapelv hiányzik a magyar alaptörvényből. Nem csoda, hogy az eddigi stratégiák oly kevés figyelmet fordítottak a közigazgatási jog állapotaira, a célkitűzések megvalósításához vezető utak kijelölésében pedig szinte alig találunk jogalkotási feladatokat. Nehezen érthető, hogy miért hiányzik a jogi tervezés a rendvédelmi stratégiából, ahol semmi nem valósulhat meg a közjog felhatalmazása nélkül.

A rendészeti közjog anyagi- és eljárásjogi természete alapos feltárássra szorul:

- Az első nehézség abban van, hogy a közigazgatásban nagyon széles teret követel magának a szabad mérlegelés, a diszkréció, ami a rendészetben kiegészül az ún. generális klauzulával, egy olyan általános felhatalmazással, ami szerint a rendészet tegyen meg mindent, ami a jó és helyes közrend fenntartásához szükséges.
- Ha azonban a szolgálati ágakat ebből a szempontból is külön értékeljük, akkor látható, hogy a bűnüldözésben ilyen felhatalmazásnak nincs helye, ellenben a nagyon részletes és a normavilágosság követelményének megfelelő anyagi és eljárási normák léte alkotmányos minimum.
- A közrendvédelemben a beavatkozó rendészeti intézkedések közel nem határozhatóak meg olyan egzaktsággal, mint a büntetőjog és a szabálysértési jog területén, de a beavatkozások ehhez képest jóval szűkebb körben korlátozhatnak alapjogokat.
- A karhatalom (csapaterő) csak a legsúlyosabb közvetlen veszélyeztető helyzetekre van fenntartva, de a felhatalmazás a legitim fizikai erőszak alkalmazására is kiterjed. Ez utóbbi részletes eljárási szabályokat nem tűr, minthogy a rendőri fellépésnek ez a formája az egyedi élethelyzetekben szükséges veszélyelhárítás. A veszély mértékének és közvetlenségének kritériumai viszont már jogszabályba kívánkoznak. (Egyes vélemények szerint ezek a kritériumok hiányoznak például az okéért a gyülekezési jogról szóló törvényből.)
- Az igazgatásrendészet a közigazgatási hatósági jogalkalmazás egy ága, amelyben hatósági szolgáltatások és hatósági jogkorlátozó szankciók egyaránt benne foglaltnak. Az igazgatásrendészetnek részletekbe menő anyagi jogi és eljárási normaigénye van.
- A közlekedés-rendészet a szabályozási szükséglet szempontjából hasonló az igazgatásrendészetéhez, az intézkedési beavatkozások megelőző és veszélyelhárító jellege viszont a közrendvédelemmel mutat sok rokonságot.

A rendszerváltás környékén világos volt, hogy a rendészeti szervek létesítése, belső struktúrájuk kialakítása, hatáskörük és illetékességük megállapítása törvényhozási feladat. Ma az lenne kívánatos, hogy a szervezeti törvények jelen állapotát vizsgáljuk meg, mégpedig

- alkotmányossági szempontból annak fényében, ahogyan az Alkotmánybíróság például a rendőrségi törvény számos rendelkezését felülvizsgálta,
- rendszertani szempontból, arra tekintettel, ahogyan a rendészet anyagi és eljárási joga az elmúlt tizenöt esztendőben átalakult,
- szakmai szempontból, arra tekintettel, ahogyan a rendvédelem hazai és nemzetközi környezete és technikai lehetőségei megváltoztak
- és célszerűségi szempontból, annak eldöntésére, hogy mit kell megtartani a jövő államigazgatásában, mi adható át az önkormányzati közigazgatásnak és végül mi az, ami társadalmazható.

Az előbbi feladatok a közjog területén jelentkeznek. A közbiztonság modern felfogása azonban a vállalkozói szférára is támaszkodik, ezért a magánjognak azok a forrásai is fontosak, amelyek a vagyonvédelemmel és a magánbiztonsággal kapcsolatosak.

A jogalkotás harmadik iránya azzal függ össze, amit a szakirodalom a rendészeti jog „keresztbe fekvő” jogági jellemzőjének tart. Az olyan szabályozási tárgyak, mint az

energiatermelés és gazdálkodás, a hírközlés és informatika, a természet- és környezetvédelem, a kulturális értékek védelme, a közlekedés, az egészségügy, a bevándorlás, menekültügy és az állampolgárság alapvetően nem rendészeti tárgykörök, de mindegyiknek van rendészeti mozzanata. Az anyagi és szellemi értékek előállításának ezek a területei többé vagy kevésbé ki vannak téve a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyeknek, amelyekkel szemben rendészeti eszközökkel (rendészeti hatósági korlátozásokkal) is védekezni kell.

A negyedik irány a rendészeti közszolgálat joga. A rendészeti személyzet jövőbeni kialakításánál több kérdés vár megválaszolásra:

- A rendészeti köztisztviselő civil- vagy katonai típusú közszolgálati jogviszonyban dolgozzék? Ahol a hivatásos szolgálati jogviszony fenntartandó, ott további kérdés a tiszt – tiszthelyettes arány átalakítása, valamint a tiszt és a vezetői helyek szinkronja.
- Az elmúlt évtizedekben a hierarchia nyomta rá a bélyegét a képesítési követelmények, a hivatali beosztások (állománytábla) és a fizetési osztályok meghatározására. Ezt a rendszert át kell alakítani, ha valóban a decentralizáció és a dekoncentráció harmóniája fogja jellemezni az elkövetkezendő két évtized modernizációs programjait. (Nem lehet megvalósítani az első fokú hatóságok megerősítésének programját, ha a beosztások anyagi elismerése nem a tényleges teljesítménytől és a felkészültségtől, hanem a hierarchiában elfoglalt lépcsőfoktól függ.)
- A humánpolitika és az életpálya modell kialakításának feltétele az, hogy a szervezetben világosan különüljenek el a szakirányú és a szervei működés feladatai. Továbbá a szakirányú szolgálati ágazatokban olyan módon kerüljenek meghatározásra a foglalkoztatási kritériumok, hogy azok fejezzék ki az ágazati feladathoz kapcsolódó szaktudás önálló szakmai elismertségét. Ehhez nélkülözhetetlen a gyakornoki rendszer bevezetése és az ahhoz kapcsolódó szakvizsga.
- A vezetői szintek meghatározása szolgálati áganként eltérő elvek szerint történhet. A közrendvédelem decentralizációja a civil és a szakmai vezetés egészen új modelljét alakíthatja ki. A bünűldözés az igazságszolgáltatás kontrollja alá kerülhet. Csökkenthető a centralizált, országos irányítású rendészeti szolgálatok száma. Újra kell tervezni a rendészeti és a nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati irányításának, a köztük lévő munkamegosztás illetve a finanszírozás elveit és az elvek megvalósulását a gyakorlatban.
- Tervezhetővé válik a rendvédelem szervezeti tagoltsága, optimális létszáma, a költségvetésből való részesedése, valamint a finanszírozás módja (központi és/vagy helyi forrásokból).
- Az előbbieken leírt lépések teszik lehetővé a minőségbiztosítás, a teljesítménymérés és a tervezés módszertanának harmóniáját megteremtését a rendészeti igazgatás természetével. Vannak szolgálatok, ahol valóban lehetőség van a „közszektor és a versenyszféra humán erőforrás-igazgatásbeli jogi szabályozásában a különbségek csökkentése” és vannak más szolgálatok, ahol ez egyenesen tilos. Az alkotmányos jogállamban ugyanis a hatalmi ágak megosztásának és a jog úralmának elvei kizárják, hogy a közigazgatás

jövedelemszerző vállalkozásként működjön, amint hogy a magánszféra sem kaphat közhatalmi jogosítványokat. Ez nem azt jelenti, hogy a közhatalom gyakorlása ne kívánná meg a hatékonyság és az eredményesség növelését, de ezeket nem a vállalkozói szféra módszereivel, hanem a közjog keretei között kimunkált közigazgatási technikákkal lehetséges biztosítani. (A bűnüldözésben példának okáért a leghatékonyabb minőségbiztosítási rendszer a büntetőeljárás normák érvényesülése, az eredményesség és a célszerűség pedig kriminalisztikai módszerekkel biztosítható, amelyek kialakításához e tudományok jelentős fejlesztésére van szükség.)

Nem készülhet rendvédelmi stratégia a rendészeti működésről, a rendészeti szervezetről és a rendészeti közszolgáltatásról szóló közjogi normarendszer elemzése és a jövő jogalkotási feladatainak meghatározása nélkül.

Más országok gyakorlatát követve sürgős szükség lenne a közbiztonságról törvényt alkotni, mert a legtöbb rögtönzés, ami a jogbiztonságot komolyan veszélyezteti, éppen ezen a területen történt. Egy ilyen törvény továbbá a közbiztonság beruházási igényeit is megfogalmazhatná, amely talán véget vethetne a másfél évtizede folytatott hiánygazdálkodásnak. (De a pazarlásnak is, mert a törvényre emelt közbiztonsági stratégia számos párhuzamosságot és szervezet-burjánzást felszámolhatna.)

### **Stratégia a jogbiztonságról**

A nagy tervek megszületésének időszakában az akkor még tiszta profilú Igazságügyi Minisztériumban munkaanyag készült a jogbiztonságról. Az abban stratégiai célokkal egyet lehet érteni, és kár lenne megfeledkezni ennek a munkának az eredményeiről, különösen azokról a feladatokról, amelyek ma is előttünk állnak. A magam részéről a következőknek adnék nyomatékos hangsúlyt:

- az új alkotmányozási folyamat szükségessége,
- a jogalkotás rendjéről szóló törvény újra kodifikálása,
- a közigazgatási reform jogi feltételei,
- az új önkormányzati törvény megalkotása,
- a büntető anyagi jog kodifikációja,
- a büntetőeljárás jog, valamint a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás szervezetének összhangja,
- a közbiztonság fejlesztésének törvénybe foglalása.

A módszertani kérdések sorából a kétfordulós (problematika, majd törvény-szöveg) jogalkotás lehetőségeit, a kétharmados törvényalkotási szabály jövőjének eldöntését emelem ki. A jogbiztonság növelését szolgáló stratégiai célok között szerepelhetne azoknak a szervezeti és eljárási feltételeknek a megteremtése, amelyek jobb összhangot biztosítanak a politikai víziók, a szakigazgatási és igazságszolgáltatási szakmai követelmények valamint a kodifikációs technikák szabta lehetőségek között. Módszertani kérdésnek tekintem a stratégiai célok végrehajtásához szükséges idő meghatározását. A jogbiztonság területén ez legalább 10-15 év. Egyetlen kormányzati ciklusra csak nagyon redukált célok jelölhetőek ki.

A felelős kormányzás szép példája lehetne, ha a jövőben a közbiztonsági és a jogbiztonságról szóló stratégia tartalmát tekintve

- a jelen helyzet valóságghú bemutatására,
- a távlatos jövő konszenzuson alapuló víziójára,
- a szakmai szempontok értő elfogadására,
- az egész társadalom iránt érzett felelősségre,
- a szűk pártpolitikai szempontok zárójelbe tételére épülhetne, és formáját törvényekben nyerné el.

A jogalkotás rendjéről szóló törvény egyfelől, és a közbiztonságról szóló törvény másfelől, az általános jogpolitikában és a kriminálpolitikában egyaránt fundamentuma lehetne a jövő bölcs kormányzásának. A magyar rendőrség ilyen kormányzást érdemel.

Annak, hogy az 1989. évi október 23.-án hatályba lépett, elfogadásának idején ideiglenesek szánt, és azóta többször módosított, Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban Alkotmány) kitüntetett figyelmet szentel a rendőrségnek, három meghatározó oka lehet:

- A közrend és a közbiztonság védelméhez fűződő fokozott társadalmi érdekek az alaptörvényben *államcélként kerülnek megfogalmazásra*. Ennek megvalósítása a rendőrség feladata is.
- A rendőrség a legszélesebb felhatalmazás birtokában rendelkezik *a legitim fizikai erőszak monopóliumával*. Ez a monopólium az alapjogok korlátozásának lehetőségét is magában foglalja, ekként a közbiztonság védelmének igen hatékony eszköze. Az erőszak monopólium kiemelkedően nagy felelősséggel gyakorolható. A rendőrség társadalmi rendeltetésének alkotmányba foglalása képes nyomatékot adni ennek a felelősségnek.
- A rendszerváltó országok történelmi tapasztalatai arra figyelmeztetnek, miszerint az erőszak-monopóliummal vissza lehet élni, az alkalmas az alkotmányos demokrácia veszélyeztetésére. A rendőrség Alkotmányba emelése erősíti azt a törvényességi kontrollt, ami *képes megakadályozni a rendészeti hatalom önkényes felhasználását*.

Nézzük meg ezek után azt, hogy milyen úton járt alaptörvényünk a rendészeti igazgatás alkotmányjogi alapjainak a megteremtésében:

### **A kormányzati irányítás**

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 2006. évi LIV. törvény indokolása szerint az alaptörvény nem határozza meg azt, hogy a Kormány milyen szervezeti rendben irányítsa a rendészetet. Ez tette lehetővé, hogy a csupán egyetlen szófordulatot elhagyó alkotmánymódosítás megalapozza a rendészet irányítás feladataival kibővített Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozását.

A rendőrség alapvető feladata az Alkotmány 40/A § (2) bekezdése szerint „*a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelme*”. (A 2007. évi LXXXVIII. törvény az Alkotmány módosításáról) A 2007. évi alkotmánymódosítás ismételten alkotmányjogi normába foglalta a közrend kategóriát, kiegészítve azt – tekintettel a rendőrség és a határőrség integrációjára – az államhatár védelmével, ami utóbbi része a jogilag szabályozott közrendnek. (A 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatarról)

A rendvédelmi szervek számának és struktúrájának meghatározása jelenleg nem alkotmányjogi szabályozási tárgy. Az Alkotmány VIII. fejezetének új címe: A magyar honvédség és az egyes rendvédelmi szervek. Ekként utólag eloszlottak azok az aggályok, amelyek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény azon rendelkezésével kapcsolatban fogalmazódtak meg, amelyik igen szélesre tárta a *rendvédelmi szerv fogalmát*, ide sorolva a rendőrséget, a határőrséget, a polgári védelmet, a vám- és pénzügyőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságot és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Rtv.) legutóbbi módosítása a határőrségi integrációból következő jogalkotási szükségleten túl, megerősítette a kormányzati irányítás jogosítványait, azzal, hogy a rendőrség irányító szervezeti kérdéseit nyitva hagyta. (A 4. §-t megelőző alcímből elmaradt a korábban abban szereplő „jogállás” fordulat, annak helyébe az „irányítás” kifejezés lépett, az Országos Rendőr-főkapitányság helyébe a „központi szerv” megjelölés került.) A módosítás világossá tette, hogy a kormány a felelős miniszter útján irányítja a rendőrséget, és az irányítási jogosultságok kiterjednek az egyedi utasításra. Egyedi utasítás adható feladat elvégzésére, mulasztás pótlására vagy jogszabálysértő állapot megszüntetésére. Ebből a megoldásból az is következik, hogy a kormányzati szabad belátásra van bízva, hogy a kabinet mely tagja kerül kijelölésre a rendészetért felelős posztra. (A 2007. évi XC. törvény)

A kormányzati irányítás megerősítése többféle értelmezést tesz lehetővé.

Amennyiben a jelen szabályozást átmenetinek értékeljük, akkor a következő indokokra figyelemmel üdvözölni kell a végrehajtó hatalom súlyának növekedését:

- Szélesre tárulhatnak a kapuk a stratégiai gondolkodás előtt, lehetőség kínálkozik új szervezeti megoldásokra.
- A jövőben feloldhatóak azok az ellentmondások, amelyek az Országos Rendőr-főkapitányság 1990-ban megteremtett jogállása és a rendészeti igazgatás minisztériumi irányítása között mutatkoztak.
- Elvárható, hogy a szervezeti reformok által a központi apparátus ésszerű kialakítása növelje a területi rendvédelmi szervek önállóságát és felelősségét.
- A szervezeti stratégiák nem a meglévő állapotok megőrzését, hanem a változást tartják vezérelvüknek.
- A felügyelő minisztériumnak módja nyílik a szervezeti működés tényleges állapotának felmérésére, mert az irányítás közvetlensége biztosítani fogja az ehhez szükséges információkat.
- Az átmeneti időszakot egy új alkotmányozás zárhatja le, amelynek feladata lesz a közigazgatás egésze alkotmányos fundamentumainak a megteremtése, és a rendészeti igazgatás visszaállítása természetes közegébe, a közigazgatásba.
- A megújult alkotmányos alapokra valódi reformok építhetőek, amelyek azután időtálló szervezeti törvényekben kapnak közjogi hitelesítést.

Ha a rendészeti igazgatás jelenlegi alkotmányos státusza és az alkalmoszerű közjogi szabályozás hosszabb távon fennmarad, az veszélyeket is rejthet magában:

- Bezáródhatnak a kapuk a stratégiai gondolkodás előtt, nagy a csábítás arra, hogy a hiánygazdálkodás kényszereit reformnak nevezzék.
- Nem választhatók el világosan egymástól a politikai és a szakmai döntések, a politikai elképzelések nem kapják meg a szükséges szakmai kontrollokat, további feszültségek keletkezhetnek a minisztériumi és a rendvédelmi apparátusok között.
- Megnö a veszélye a bűnüldözés átpolitizálódásának és a politika kriminalizálódásának.
- Nem oldódik a végletes centralizmus, a valóságos minőségi változásokat a helyi szervek kompetencia-vesztése akadályozhatja.
- A stratégiák nem feltárják, hanem elleplezik a működés zavarait.
- Az irányító minisztériumhoz nem jutnak el a tényleges helyzetről reálisan tudósító információk, a tárcadöntések ötletszerűvé és kapkodóvá válnak.
- Nem stabilizálódik a rendészeti igazgatás alkotmányos státusza, a szervezeti törvényeket a gyakori módosítások egyre kevésbé teszik alkalmassá arra, hogy a rendészeti intézkedések felett biztosítsák a jog uralmát.
- Elmaradnak a szükséges és valóságos reformok.

*A rendészeti stratégia kitüntetett célja az imént felsorakoztatott előnyök kiaknázása és a veszélyek elkerülése.* Ennek érdekében a kormányzati ciklus végére készüljön értékelés a tárcairányítás tapasztalatairól. Ennek alapján, hosszabb távon a centralizált rendészeti vezető szerveknek a minisztériumi szervezetbe történő integrálása, vagy az országos irányító szervek ésszerű átalakítása válhat *a jogszerű, szakszerű és szolgálatsszerű rendészeti működés* egyik fontos eleme.

A stratégia arra is keresi a választ, *hogy a rendészet kormányzati irányítása* a jövőben miként tehető hatékonyabbá, milyen jogi eszközökre van szükség az irányítás eddig formális vagy kevésbé érdemi elemeinek kimunkálásával (pl. kormányzati feladat kijelölés, beszámoltatás, szakmai értékelés, társadalmi elégedettség vizsgálata, vezetői pályázati rendszer, tárcaközi és nemzetközi együttműködési eredményesség). Különösen fontos a Kormány, a szakminiszter irányítási (kinevezési, utasítási, felmentési, szakmai értékelési, ellenőrzési jogosítványainak) egyértelmű meghatározása a miniszterelnöki kormányzás keretein belül.