

A RENDÉSZETI STRATÉGIA ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

Bevezetés

A rendészeti igazgatás a közigazgatás azon ágazata, amelyiknek társadalmi rendeltetése a közbiztonság és a közrend fenntartása (rendészeti misszió). Az alkotmányos jogállam a rendészetet hatékony hatósági eszközökkel ruházza fel annak érdekében, hogy a jogellenes magatartásokkal szemben a társadalom kollektív értékei, valamint az egyes emberek élete, javai és méltósága védelemben részesüljön. A demokratikus rendszerek ugyanakkor arról is gondoskodnak, hogy a hatósági eljárásokban maradéktalanul érvényesüljön a jog uralma és az emberi méltóság tisztelete. A rendészet eredményessége, hatékonysága és törvényessége a legfontosabb rendészeti értékek.

A rendészeti stratégia azoknak a rendészeti misszióra és rendészeti értékekre alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a meghatározása, amelyek a közbiztonság erősítése és a közrend fenntartása érdekében a rendvédelmi szervek távlati fejlesztését teszik lehetővé.

Remélve, hogy az előzőekben megfogalmazott definíciókban, legalább ideiglenesen meg tudunk állapodni, jelen tanulmányban három kérdést teszek fel, és azokra igyekszem saját válaszaimat megadni:

Az első kérdés: A stratégiai tervezés tárgya a rendészet vagy a szélesebb értelemben felfogott rendvédelem legyen, és ez utóbbi esetben nem lenne-e indokolt egyetemes közbiztonsági programot alkotni?

A második kérdés: A távlati célok között szerepeljen-e az önkormányzati rendőrség létrehozása?

A harmadik kérdés: Hogyan kerüljön szabályozásra a rendészet és/vagy a rendvédelem az új alkotmányba?

I. Rendészet, rendvédelem és honvédelem

Létezik két hivatás, a katonái és a rendőri, amelynek egyaránt a veszélyelhárítás a társadalmi rendeltetése. Mindkét szakma gyakorlójának speciális tudása, hogy képes felismerni a szakmai kompetenciájába tartozó fenyegetéseket, és uralja a fizikai erőhatalomnak azon eszközeit, amelyekkel a veszély csökkenthető vagy teljesen megszüntethető. A katona és a rendőr munkája egyaránt a modernitásban vált elfogadott szakmává, amihez a következő feltételekre volt szükség:

- a polgári nemzetállam megszületése,
- a közjog és a magánjog elkülönülése, a közigazgatásnak, mint a munkamegosztás egy ágának kialakulása, végül
- az emberi és az állampolgári szabadságok alanyi közjogként való elismerése.

A kétféle veszélyelhárítás szakmai rangra emelkedése együtt járt a két szolgálati tevékenység egymástól való eltávolodásával. A nemzetállami lét világossá tette a belső és a külső veszélyek közötti minőségi különbséget. A modern közigazgatás a rendészet civilizálásával született meg. Az emberi jogok új felfogása a katonai képességek és a rendőri legitim erőszak alkalmazásának merőben eltérő módszereit hozta el, mind a hatósági kényszerek jogi szabályozásában, mind a felhasznált eszközökben, mind pedig az erő bevetésének mértékében és annak céljában.

Magyarország az 1867-es kiegyezést követően sokat ledolgozott addigi történelmi hátrányából. Közjogának minősége ekkor európai színvonalra emelkedett. Ezt a lendületet törte meg az első világháború, de a polgárosodás – szerényebb eredményekkel – folytatódott a két világháború közötti időszakban is. A tragikus fordulatot a proletárdiktatúra 1948 utáni egyeduralma jelentette. A katonai és a rendőri szakma végletesen átpolitizálódott. A hadsereg működésében feudális vonások tértek vissza. Olyan fegyverekre támaszkodó birodalom mintáinak kényszerű átvételére került sor, amelynek intézményeit és állameszméjét elkerülte a reneszánsz és a felvilágosodás tisztító hatása.

A rendőri működés kivonult a jog uralma alól, az emberi és állampolgári jogok elvesztették eredeti tartalmukat. A hatalmi ágak megosztásának elvével szakítva a totális centralizálás és a militarista szervezeti megoldások általánossá válása lett a jellemző. Visszatért a diktatúrák kedvelt megoldása, amikor a hadsereget rendőrséggént, a rendőrséget hadsereggént működtették.

Az 1990-es rendszerváltozás ismét elhozta a reményt, hogy a diktatúra által leginkább megcsúfolt két hivatás visszatérhet a polgári demokráciák legjobb hagyományaihoz, azokhoz, amelyek egyszer már a magyar politikai kultúrának is jellemzői voltak. A hadsereg esetében ezt megkönnyítette a NATO-tagság. A rendőrség tekintetében ilyen egységes demokratikus modell nem létezik. Az alkotmányos fordulatot minden országnak a maga útját járva kellene elérni. Ez csak a rendészet reformjával lehetséges. A reform azonban elmaradt.

A társadalmi-politikai fordulat idején a hazai szakirodalomban sajátos vita alakult ki a rendészet pártiak és a rendvédelem hívei között. Előbbiek ragaszkodtak a magyar közigazgatási jog tudományának háború előtti kimagaslóan értékes hagyományaihoz, amikor elgondolásaik megvalósításához a rendészet-fogalom jogaiba való visszahelyezését kezdeményezték. Ezekben a törekvésekben meghatározó szerepe volt Szamel Lajosnak. A közigazgatási jog tudományának tekintélyes művelői sorában említhetjük Berényi Sándort, aki 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. A rendészet a közigazgatás legrégibb tevékenysége.”¹ Hasonló érvekkel kívánta a rendészet fogalmi rehabilitációját Katona Géza.²

A jogalkotás azonban más irányt vett. Ezt fejezte ki a honvédelemről szóló törvényben a rendvédelem első normatív előfordulása: A honvédelemről és a magyar honvédségről szóló korábbi, 1993. évi CX. törvény (továbbiakban első Htv.) 15. §-a a fővárosi és a megyei védelmi bizottságokról rendelkezve, megállapította, miszerint „...rendkívüli állapot, szükségállapot és veszélyhelyzet, katasztrófaveszély, illetve bekövetkezett katasztrófa idején, valamint az Alkotmány 19/E. §-ának (1) bekezdése szerint

¹ Magyar államigazgatási jog. Különös rész, ideiglenes jegyzet. ELTE ÁJTK Budapest, 1993. 213. o.

² Katona Géza: Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához. Rendészeti Szemle 1993/6. sz.

a bevezetett intézkedések végrehajtása során a védelmi bizottság teljes jogkörét a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester gyakorolja.” A megyei közgyűlés elnöke, illetve a budapesti főpolgármester által vezetett bizottság tagjai között találjuk „a Kormány által meghatározott rendvédelmi szervek” vezetőit. Az első Htv tehát rendvédelmi szervnek tekintette azokat a Kormány által meghatározott szerveket, amelyek vezetőit rendkívüli helyzetekben a védelmi bizottságokba delegálnak. A honvédelemben részt vevő más szervekről az első Htv. 65. §-a a következőket tartalmazta:

„A Rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetés-végrehajtási testület, a Vám- és Pénzügyőrség, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és területi, helyi szervei, valamint a hivatásos önkormányzati tűzoltóság (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: rendvédelmi szerv) jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködnek egyes honvédelmi és országmozgósítási feladatok ellátásában.”

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (továbbiakban hatályos Htv.) 42. § (1) és (2) bekezdése, a rendvédelmi szervek felsorolását mellőzve, a következőket foglalja magába:

„(1) A rendvédelmi szervek jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködnek egyes honvédelmi feladatok ellátásában.

(2) A rendvédelmi szervek a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön:

- a) ellátják a honvédelem érdekében meghatározott feladataikat,
- b) ellátják a részükre kijelölt személyek és létesítmények védelmét,
- c) támogatják a Honvédséget egyes feladatainak végrehajtásában,
- d) részt vesznek a polgári védelmi feladatok ellátásában,
- e) közreműködnek a rendkívüli intézkedések végrehajtásában,
- f) együttműködnek a helyi védelmi igazgatás szerveivel a honvédelmi feladatok ellátásában.
- g) a miniszterek honvédelmi igazgatási feladatait...”

A hatályos Htv. a honvédelmi igazgatás körében a korábbtól eltérő módon szabályozza a megyei védelmi bizottságok összetételét, amennyiben a 42. § (4) bekezdése szerint annak tagja – mások mellett – a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság vezetője, a fővárosban a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság igazgatója és a Fővárosi Tűzoltó-parancsnokság parancsnoka.

A korábbi és a hatályos honvédelmi törvények áttekintése arra ad alkalmat, hogy tisztázhassuk a honvédelmi- és az általános közigazgatás kapcsolatát. Békeidőben a honvédelem élesen elkülönül a civil szférától, meghatározó módon belső honvédelmi igazgatásként működik, azzal a társadalmi rendeltetéssel, hogy a Magyar Honvédség harcképességét fenntartsa és fejlessze, tegye lehetővé a NATO tagságból származó kötelezettségek teljesítését, valamint a nemzetközi békefenntartó és béketeremtő missziókban való részvételt. Békeidőben is biztosítani kell azonban az ország-védelemre és a rendkívüli helyzetekre való felkészülést, ami a katonai, a rendvédelmi és a civil szervezetek, továbbá a lakosság együttműködési készségeinek fejlesztését célozza. Ez utóbbi végrehajtó-rendelkező tevékenységet nevezhetjük kooperatív honvédelmi igazgatásnak. A belső- és a kooperatív honvédelmi igazgatásra egyaránt jellemző, hogy nem gyakorol irányító jogosítványokat a civil közigazgatás felett, továbbá attól sem feladatokat, sem hatásköröket nem vehet át.

Az országot fenyegető külső veszélyek elhárítására kihirdetett minősített időszakokban a közélet általános szervezője a honvédelmi igazgatás lesz, amelynek az

igazgatás minden más formáját alárendelik, és amely számos feladatot, valamint hatáskört vesz át a civil közigazgatástól.

A rendvédelmi igazgatás eredeti formájában a honvédelmi igazgatásnak alárendelt rendészeti igazgatás minősített helyzetekben, olyankor tehát, amikor az irányító honvédelmi igazgatásnak alárendelten működik. A rendészeti igazgatás azonban békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő, akként, hogy hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magába foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerez érvényt. Ez a rendészet sem hierarchiájában, sem személyzetének jogi státuszában nem követi a honvédelmi igazgatás mintáit, ellenben nagyon is követi az általános közigazgatás működési elveit, egyebek között abban is, hogy a közigazgatási anyagi- és eljárási jog hatálya alatt áll. A rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak monopólium jogállami formája.

A rendészet és a katasztrófa elhárítás

A katasztrófavédelmi szervezetek a szó közjogi értelmében nem tartoznak a rendészeti igazgatáshoz. A polgári védelem, csakúgy, mint a tűzoltóság nem rendelkezik a rendészetre jellemző közigazgatási hatósági jogkörökkel, noha általánosabb értelemben vett hatósági jogosultságokat, ha korlátozott mértékben is, az említett szervek is gyakorolnak.³ Ugyanakkor a katasztrófavédelem kormányzati irányítása, belső felépítése és a rendészettel szoros kooperációja védelmi helyzetekben indokolja, hogy a rendészeti stratégiák erre a területre is kiterjesszék a tervező munkát.

Az Európai Unióban, miként a rendészetnek, a katasztrófavédelemnek sincs egységes szervezeti modellje, amit a tagországoknak követniük kellene. Mindazonáltal a civil lakosság háborús körülmények közötti védelmének elveit is rögzítő Genfi Egyezmény a polgári védelemről, a NATO tagságból adódó kötelezettségek, a Helsinkii Egyezmény az ipari balesetek határon túli hatásairól, valamint a SEVESO II. irányelv a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek kockázatának ellenőrzéséről, olyan szakmai és szervezeti követelményeket állítanak, amelyeknek az egyezményekben részes tagállamoknak meg kell felelniük.

A komplex biztonságot fenyegető, de minőségükben eltérő veszélyek, mint a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközeik elterjedése, az államokon belüli instabilitás, a különböző térségekben zajló események kihívásai, az illegális és tömeges migráció, egymást erősítő hatások, ezért ezek kezelésére a katasztrófavédelemnek is folyamatosan felkészülnie kell lennie.

A centralizált polgári védelem és a helyi autonómiákhoz rendelt tűzoltóság integrált országos irányítása nem jellemző az uniós térségben, de arra több európai ország is mutatott példát, hogy a rendkívüli helyzetekben ezeknek az erőeknek a koordinált igénybe vétele a leghatékonyabban az ügyeletek összevonásával, egységes bevetés-irányítási rendszereken keresztül történhet.

³ A hatósági jelleget az Alkotmánybíróság egyik határozata a következők szerint ragadja meg. „Az államigazgatási szerv vagy az államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szerv nem az „egyik fél” az eljárás során; nem ügyfél, hanem – a jogszabályi előírások feltételei szerint – éppen az ügyfelek jogait és kötelezettségeit megállapítani hivatott hatóság.” (72/1995. /XII. 15./ AB határozat)

A komplex biztonsági szemlélet és a váratlan helyzetekre való azonnali beavatkozások igénye a hagyományos rendészeti igazgatást közelebb hozta a polgári védelemhez, a tűzoltóság és a mentő szolgálatok munkájához. Amennyiben viszont minőségileg egymástól lényegesen különböző problémákat kapcsolunk össze a biztonsággal „határozottan fennáll annak a veszélye, hogy ezek a kérdések elbiztonságiasodnak, azaz átvesszük a hagyományos biztonsági intézmények fogalmazását és gondolkodásmódját, és ezzel az ellenségesség, nem pedig az együttműködés szemléletét erősítjük.”⁴

Az intelem a rendészeti igazgatás terjedelmi határainak a túlságosan szélesre nyitása ellen szól. Az új veszélyek megváltozott kezelési technikákat követelnek, amelyek a rendvédelmi-, a katonai- és a civil elhárító képességek integrációjára épülhet.

A veszélyelhárítás jog által szabályozható területeit célszerű elkülöníteni a jog által nem szabályozható, illetve a nem jogi, hanem más típusú normákkal (technológiai előírások, szakmai fogások) kezelhető területektől.⁵ További lehetőség a veszélyforrások megkülönböztetése annak alapján, hogy milyen az értékkeremtő folyamat fenyegetettsége és sebezhetősége. E felfogás szerint a kockázat mértéke a fenyegetettség és a sebezhetőség arányával fejezhető ki.⁶

A másik megközelítés, amit „reflexív modernizációnak” neveznek, azt a folyamatot kíséri figyelemmel, ahogyan a kezdetben nagy kockázatú tevékenység a technológia fejlődésével egyre biztonságosabbá válik. Végül, a harmadik olvasat a veszélyek társadalmi fogadtatását elemzi, ahol a közösségi szolidaritástól eljuthatunk a teljesen kiszolgáltatott egyénig, aki kénytelen általa nem uralható fenyegetésekkel szembe nézni.⁷

A modern kor legjelentősebb sikereit azzal éri el, hogy a technikai védekező mechanizmusok egész rendszerét alakítja ki, és ez által azok a tényezők, amelyek kezdetben a kockázatokat növelték, a védekezés eszközeinek a megteremtéséhez is hozzájárulhatnak. A veszélyek vállalásában nagy szerepe van a politikai reklámnak. A kormányzatok el tudják érni, hogy a saját felelősségi körükbe tartozó tevékenységeket alacsony kockázatúnak állítják be, míg bizonyos külső tényezőknek, amelyek rajtuk nem kérhetők számon, magas rizikót tulajdonítanak.⁸

A biztonság a társadalom és az egyén szükséglete. A veszély csak olyan fenyegetés, ami a társadalom értékeit támadja. A veszély forrása lehet tisztán természeti eredetű, amely emberi közrehatás nélkül is elindít veszteségekhez vezető oksági folyamatokat. Az emberi beavatkozásoktól mentes természeti környezet kizárólag annak jobb megismerésével és a természeti folyamatok lehetséges mértékű előre jelzésével tehető biztonságossá.

A természeti veszélyek másik nagy csoportja már a természet-társadalom kölcsönhatásában keletkezik, ezért ezek a kockázatok lényegesen csökkenthetőek a természetes környezet megóvásával, a környezettudatos magatartással, azzal az elvvel, amely szerint a természet állapota tovább nem rontható. Ennek betartása minden állam, minden intézmény és minden ember kötelessége. A természet jelen állapotban való

⁴ Michael Renner A biztonság új értelmezése, A világ helyzete 2005, úragondolt biztonság. Föld Napja Alapítvány, Budapest, 2005

⁵ Irk Ferenc: Biztonságérzet a rizikótársadalomban? In: Korinek László – Köhalmi László – Herke Csongor: (szerk.) Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára. Pécs, 2004

⁶ Vasvári György: Adat- és vagyonbiztonság. A biztonságról. CO-NEX Könyvkiadó Kft. Budapest, 1997

⁷ Bukovics István – Kiss Ernő: Beszélhetünk-e „kockázattársadalomról” Magyarországon. Belügyi Szemle 2004/7-8. sz.

⁸ Patrique Peretti-Watel: Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable? Risque et démocratie. IHESI Paris, 1999

megtartása másfelől emberi jog, az élhető élet egyik fontos feltétele. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20) határozata megállapítja: „A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is.”⁹ A természet-társadalom anyagcsere folyamatokból keletkező veszélyek egyfelől a természettudományok és a mérnöki apparátusok aktivitását, másfelől pedig a környezeti közigazgatás szolgáltató és hatósági korlátozó, szankcionáló közjogi intézményeinek a fejlesztését követeli meg.

Az első kérdésre tehát az a válaszom, hogy a jövőben átfogó rendvédelmi stratégia magalkotására lesz szükség, amelyet helyesebb lenne közbiztonsági stratégiának jelölni.

A közbiztonság stratégiája

A közbiztonsági stratégia az államvezetés távlatos terve, amely magában foglalja a közbiztonság megszilárdítására vonatkozó célkitűzéseket és ezek megvalósításának eszközeit.

Egy ilyen stratégia megalkotásának első feltétele a közbiztonság elért szintjének állapot-analízise. Arra a kérdésre kell válaszolni, amit Szabó András, a már idézett tanulmányában a következők szerint fogalmazott meg: „... képes-e az adott társadalom intézményesített szervezete ellenőrzés alatt tartani a bűnözést és a hivatalos társadalmi kontroll útján normálissá tenni a mindennapi életet.”¹⁰ Ezek a kérdések különösen akkor válnak időszerűvé, ha

- az egyén kiszolgáltatottsága megnő, fokozódik a félelem, terjed a szorongás;
- a közösségi kezdeményezésekben a szolidaritás mellett megjelenik a kirekesztés és az agresszió;
- a biztonsági piac átláthatatlan, korrupciótól sújtott és alacsony színvonalú szolgáltatásokat nyújt;
- az állam teljesítménye romlik a közbiztonság védelmében és a bűnüldözésben, csökken az igazságszolgáltatás tekintélye.

Az egyes ember azzal tud hozzájárulni a közbiztonsághoz, hogy egyfelől maga jogkövető és erkölcsös életet él, továbbá hatékony önvédelmi képességeivel szembe száll a biztonságot fenyegető veszélyekkel. A polgárosodásnak ez a folyamata csupán negatív kontrollokkal nem biztosítható. A gazdasági fejlődés, az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a szociális gondoskodás pozitív kontrolmechanizmusainak mind hatékonyabb működésére van szükség, de még ezek együtt sem képesek az egyéni élet katasztrófáinak, az irracionális, indulati cselekvések veszélykeltő hatásait teljességgel kiküszöbölni.

A hagyományos közösségi formák felbomlása és az új kohéziós erők késlekedő feltámadása a közösség építésének alapmotívumát a félelemben leli meg, ehhez pedig nem szövetségesekre, hanem az ellenség felmutatására van szükség. Az ilyen közösségek nem a biztonság, hanem az újabb és újabb konfliktusok termelői lesznek.

⁹ Bándi Gyula: A környezetjogi felelősségről. Belügyi Szemle 2005/5. sz.

¹⁰ Szabó András: Bűnözés – ember – társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1980.

Az egyéni és a kollektív védelmi képességek elgyengülése a rendészeti hatóságok teljesítményét is jelentősen lerontja, minthogy azok a közbiztonság általános állapotáért vállalják a felelősséget, de szinte semmit nem tudnak tenni a helyi közbiztonság érdekében. És minél inkább centralizált a szervezetük, a helyi bajokkal szemben annál tehetetlenebbek.

A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, miközben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkcióit kellene teljesíteni. A centralizált szervezet minden akcióját a gyanakvás és a titkolózás szövetébe burkolja, a bűnüldözés logikájának megfelelően gyanakszik a társadalomra, ahelyett, hogy együttműködne vele.

Mindeközben a helyi közbiztonság felértékelődik, mert megnövekszenek a helyben fakadó veszélyforrások, függetlenül attól, hogy az országos bűnügyi statisztikák állandóan javuló tendenciát mutatnak. Egyre romlik a lakosság biztonságérzete is. Ebből a helyzetből eddig a következő próbálkozások jelentettek kivezető utat.

Az első a közösségi önvédelem önkéntes szerveződéseinek támogatása. A rászoruló önkormányzatok normatív forrást kapnak különböző társadalmi önvédelmi szervezetek létrehozásához (városőrség, településőrség, faluőrség, serif stb.), illetve szélesítik a polgárőrség jogosítványait.¹¹

A második az önkormányzati fenntartású közterület felügyelet megerősítése, illetve az olyan formációk felújítása, mint a mezőőr, hal-és vadőrök intézménye. A közterület felügyeletet önkormányzati irányítású szakrendészetnek tekinthetjük, amely terület azonban egyes speciális (a helyi közbiztonság védelmét szolgáló) hatásköröket gyakorol, és rendészeti kényszerintézkedéseket csak szűk körben, és csak a rendőrség felügyelete mellett alkalmazhat. Ha korlátozott mértékben is, de társadalmi rendeltetése a helyi közrend és közbiztonság védelme. További következtetés, hogy a szabálysértési bírságoláson túl, igaz csak korlátozott mértékben, de a legitim fizikai erőszak fogalma alá vonható kényszerintézkedések alkalmazására is jogosult. Erre figyelemmel a közterület felügyelet a települési önkormányzatok irányítása alatt működő rendészeti szerv, amelyik egyes rendészeti feladatokat a legitim erőszak monopóliumának birtokában teljesít.¹²

A harmadik lehetséges megoldás az állami rendészeti hatóságok dekoncentrált szervezeteinek kiépítése a kistépüléseken (rendőrőrs, rendőrállomás, körzeti megbízott). Van azonban egy további megoldás is, amelyre eddig kísérlet sem történt, ez pedig az önkormányzati rendőrség felállítása.

¹¹ Lásd erről a közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvényt

¹² A közterület-felügyeletről 1999. évi LXIII. törvény szerint a közterületi rend és tisztség védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A felügyelet közreműködik a közrend és a közbiztonság védelmében. Vannak továbbá olyan sajátos jogállású szolgáltató szervezetek, mint a 1997. évi CLIX. törvény (Fbt.) alapján működő fegyveres biztonsági őrség, a természetvédelmi őrség, a mezőőrök és a hegyőrök is. E kategóriába tartoznak a halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény szabályai szerint működő halászati őrk, továbbá az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény alapján a vadőrök is.

II. Az önkormányzati rendőrség esélyei

Magyarországon nincs önkormányzati rendőrség, és az elmúlt húsz esztendő során nem is volt komoly elhatározás annak létrehozására, még a kormányzatok távoli terveiben sem. (Igaz messzire tekintő tervek sem voltak.)

Önkormányzati rendőrség hozható létre a rendészeti reform keretei között, ilyen fordulatra azonban nem került sor. A decentralizált modell kialakítható fokozatosan is, átfogó rendőrségi modernizáció során, ehhez azonban távlatos rendészeti stratégiára lenne szükség. Mint mondtuk, ez idáig ilyen stratégia nem született. Az elmaradt önkormányzati reform lehetetlenné tette a helyi közbiztonság lakossági közüggé tételét azért is, mert ahhoz tehetős és demokratikusan működő önkormányzatokra lenne szükség. Ilyen pedig egyre kevesebb van.

A decentralizáció ellen ható tényezőket ki kell egészíteni további körülményekkel, amelyek ugyancsak a régi struktúrák „megdermedéséhez” vezettek:

- Az olyan aktuális társadalmi-, politikai- és gazdasági feszültségek, mint a rendszerváltás kezdetén lezajlott taxisblokádnak, a déli határok mentén a volt Jugoszláviában évekig dúló háború, vagy az állam szerepvállalását újra fogalmazó világgazdasági válság hazai következményei, mind-mind az etatista rendészfelfogás malmára hajtják a vizet.
- A politikai konszenzus hiánya az önkormányzati rendszer átalakításában, a közbiztonság és a kriminálpolitika nagy kérdéseiben eddig akadálya volt a kétharmados többséget kívánó parlamenti döntések megszületésének. Viszont a rendőrség irányításában direkt kormányzati beavatkozásokat lehetővé tevő, a centrális irányítást erősítő jogi konstrukciók a legnagyobb parlamenti pártok egyetértésének köszönhetően mindig zöld utat kaptak.
- A nemzetközi tendenciák, a határokon átnyúló szervezett bűnözés, a terrorizmus és az illegális migráció fenyegetései, valamint az ezekkel szemben szükséges mind szorosabb nemzetközi rendőrségi együttműködés a centralizáció megőrzése, sőt fokozás melletti érveket erősítették.

Az államrendőrségi modellhez való ragaszkodásnak azonban vannak szemléleti okai is, amelyek sajátos „árulkapcsolásban” 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 mindig profi, és minden, ami decentralizált az mindig 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 ellenőrizhetetlenebb.

- A centralizmus és a finanszírozhatóság összekapcsolása. A rendőrség nem tehető ki az önkormányzatok pénzügyi nehézségeinek, nem viselhető el, hogy a szegényebb településeken erre a célra kevesebb anyagi erőforrás jusson. Az igazságos elosztást csak a központi költségvetés biztosíthatja.
- A centralizmus és a dekoncentráció összekapcsolása. A rendészet dekoncentrált helyi szervei képesek a lakossághoz a lehető legközelebb vinni a rendészeti szolgáltatásokat, anélkül, hogy a szakszerűséget és a törvényességet fel kellene adniuk.

Annak a gondolkodásnak, ami a szemléleti okokat létrehozta, vannak racionális indokai, de felismerhetők az egyoldalú, leegyszerűsítő vonások is.

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 kollegájától.

A legitim fizikai erőszak valóban állami monopólium, de a helyi önkormányzatokhoz delegált közigazgatási hatósági feladatok 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 kötéereje 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 demokráciákban 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 készíteti, 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.

A rendőrség központi költségvetésből történő finanszírozása a hiánygazdálkodás keretei között ugyanolyan forráshiányokat mutat, mint amivel a szegényebb önkormányzatok küszködnek. Sőt nem egyszer azt tapasztalni, hogy ezeket a hiányokat éppenséggel a helyi önkormányzatok pénzügyi-anyagi támogatásai képesek pótolni. Az nem kétséges, hogy a helyi közbiztonság fenntartása állami feladat, ezért arra csak a normatív

támogatás biztosítása mellett lehet kötelezni az önkormányzatokat. Ezek olyan feltételek, amelyek a rendészeti igazgatás mai rendszeréből hiányoznak.

A koncentráció és a dekoncentráció, illetve a centralizáció és a decentralizálás összekapcsolása a modern államigazgatás számára elsődlegesen szakmai kihívás. Vannak világos rendező elvek, amelyek alapján eldönthető, hogy egy hatósági feladatot mikor célszerű a központban megtartani, illetve mikor indokolt az önkormányzati közigazgatáshoz delegálni. Amennyiben a feladat messze túlnő a helyi adottságok ismeretén és sokkal inkább országos tájékozódást igényel, akkor annak a központi államigazgatásnál van a helye. Ha a feladat megoldása országos erőforrásokat igényel, szakértelem, szervezeti-, valamint anyagi-technikai értelemben egyaránt, akkor az ilyen teendőt hiba lenne decentralizálni. Másfelől viszont vannak olyan hatósági felhatalmazást igényelő állami feladatok, amelyek elvégzése alapos helyismeretet feltételez, továbbá a megoldása csak a helyi erők összefogásával biztosítható. „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.”¹³

Sok jel arra mutat, hogy a helyi közbiztonság fenntartása számos ilyen teendőből áll. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.¹⁴

A helyi közügy az, amit a települési autonómia önállóan szabályozhat, és egyedi ügyekben szabadon igazgathat. A közbiztonság helyi feladatai jelenleg az önkormányzatok önként vállalt feladatainak sorában foglal helyet, ami azt jelenti, hogy e feladatok végrehajtása során az önkormányzat nem vonhat el olyan kompetenciákat, amelyeket törvény a központi államigazgatás kizárólagos hatáskörébe utalt, végrehajtásukhoz nem tarthat igényt a központi költségvetés normatív támogatására és nem veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok teljesítését.

Az előbbieken felsorakoztatott szempontokat a rendőrség tekintetében két megközelítésben érdemes vizsgálni.

Az első a szervi- és a szakirányú működés megkülönböztetése. A szervi működés azokat a funkciókat foglalja magában, amelyek a szervezet fenntartásához és fejlesztéséhez szükségesek. Ezek között kiemelkedik a szakképzés és a humánpolitika, az állomány mentális-egészségügyi gondozása, de hasonló fontosságú a műszaki-technikai fejlesztés. Ezeket a funkcionális feladatokat akkor is célszerű központosítani, ha egyes szakirányú feladatok decentralizált megoldásokat kívánnak. A szakirányú feladatok kategorizálhatóak szolgálati ágakként, illetve rendészeti funkciókként is.

A közrendvédelem a közterületek rendjét biztosítja, alapvető rendészeti funkciója az őrködés, a jelenlét. Ezek a tevékenységek alapos helyismeretet, a lakókönyezettel való szoros együttműködést feltételeznek, az elsődleges cél a közbiztonságot fenyegető kockázatok időbeni felismerése, a sérelemhez vezető oksági folyamatok megszakítása, a megelőzés. A jelenlét a leginkább decentralizálható funkció, az önkormányzati rendőrség alapvetően közrendvédelmi feladatokra létesíthető.

A közlekedésrendészet önálló szolgálati ággként minden bizonnyal a centralizált államrendőrségi szisztémában találhatja meg a maga helyét.

A bűnüldözés alapvető rendeltetése az igazságszolgáltatás előkészítése, erre tekintettel nem decentralizálható, de minthogy azok a szabálysértési ügyek, amelyek

¹³ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. bekezdése

¹⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

jelenleg a jegyzők hatáskörében vannak, majdan elgondolható egy önkormányzati rendőrségi szervezetenél is, és ide kíváncsoznak a szabálysértésekkel rokonítható bagatell bűnözés, különösen pedig az ún. kettős alakzatú jogsértések nyomozása.

A csapaterő olyan veszélyek elhárítására kerül megszervezésre, amelyek megelőzése nem volt lehetséges és a jogellenes állapot csak fizikai erőhatalommal számolható fel. Ebben az esetben a jelenlét mellett az elérhetőség és a reagáló képesség befolyásolja az intézkedések eredményességét. Az ilyen erők zárt szervezetet, a képességek állandó gyakorlással való erősítését és a legitim erőszak professzionális alkalmazását feltételezik. Ezeknek az ismérveknek az alapján a karhatalmi rendészet nem decentralizálható, de a veszélyforrások helyes prognózisa alapján regionális szervezeti egységeik létrehozása javítja az elérhetőséget.

Az igazgatásrendészet egyes hatósági feladatai és szolgáltatásai központosítás igényelnek, más részlegei azonban helyet kaphatnak egy önkormányzati modellben is.

A rendészeti funkciók közül az örökdő, jelenlétben megtestesülő feladat végrehajtás kívánkozik decentralizálásra. Az örökdő funkciót ellátó közrendvédelmi szolgáltatások önkormányzati rendőrségbe szervezése feltételezi ennek az új rendészeti igazgatási szervezetnek az alkotmányba foglalását, és a rendőrségi törvény módosítását. A nagyszabású átalakításról van tehát szó, amit a közbiztonsági stratégia hosszú távú céljaként, az önkormányzati reformmal összhangban lehetne megvalósítani.

III. A rendészeti igazgatás alkotmányos alapjai

Ahhoz, hogy a rendészetek ellentmondásmentesen illeszkedhessenek az alkotmányos struktúrába, három követelménynek kell megfelelniük:

- először a joguralom érvényesülésének, a rendőrség a jog hadserege,
- másodszor a hatalmi ágak megosztása követelményének, a rendőrség nem teljesíthet igazságszolgáltatási funkciókat,
- harmadszor az emberi jogok érvényre juttatásának, a rendészeti jogkorlátozások törvényen alapulnak, szükségesek és arányosak.

Az első jogállami követelményt, a joguralom biztosítását a bűnügyi rendőrségnél az igazságszolgáltatás előkészítésének részletes jogi szabályozása jelentette, a közbiztonsági rendőrség esetében pedig az a fordulat, ami a rendészetet a közigazgatás részévé tette. A közigazgatási jog a joguralom biztosítása mellett igen széles mérlegelési lehetőséget enged a szakigazgatások számára, és ez érvényes a rendőrségi intézkedések esetében is.

A hatalmi ágak megosztásának elve a rendőrséget irányító végrehajtó hatalmat inti óvatosságra. Míg a közbiztonsági védelmi feladatok irányításában teljes a kormányzati felhatalmazás és felelősség, addig a bűnüldözésnek az igazságszolgáltatás rendelkezése alatt kell állnia, a bölcs kormányzatok attól igyekeznek minél nagyobb távolságot tartani.

Az emberi jogok tisztelet a rendészeti eljárásokban nem azt jelenti, hogy azok nem lennének korlátozhatók, hanem csupán azt, hogy a korlátozásnak törvényen kell alapulnia. A jogkorlátozásoknak egyik körét a rendészeti igazgatási jogintézményekben találjuk (ezek a rendőrségi törvények, a rendvédelmi szervek statútumai), a jogkorlátozások másik csoportját a büntetőeljárás kényszerintézkedések alkotják.

Történetileg figyelmet érdemel az is, hogy míg a joguralom és a hatalmi ágak megosztásának elve már a XIX. század modern európai rendőrségeinek működésében

hibátlanul érvényesült, addig az emberi jogok tiszteletének a ma kötelező gyakorlata csak a II. világháború utáni időszakban, nem csekély mértékben az ENSZ és az Európa Tanács emberi jogi egyezményei és a strasbourgi emberi jogi bíróság határozatai nyomán gyökeresedett meg.

Ezekhez a biztosítékokhoz az egyes demokratikus országokban nem jelentéktelen mértékben járultak hozzá az alkotmánybíróságok, amelyek most már nem csupán egy formális joguralom felett őrködtek, de arra is figyelemmel voltak, hogy a hatályos jog feleljen meg az alkotmány és az alkotmányosság írott szabályainak és íratlan jogelveinek

A magyar alaptörvény a rendőrségről

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 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 erökhöz 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 vethető 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 többpártrendszer, 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 honvédelem 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 vagyonbiztonságát 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 köteleességeket 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. részben 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 rendszerbe 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 rendészeti reformjának, sokkal inkább olyan ésszerűsítő lépésnek, amely az államháztartás terheinek csökkentését célozta meg.

Összefoglalásul

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 pártoknak nem lehetnek tagjai és politikai tevékenységet nem folytathatnak. Az Alkotmány szakított a rendészeti

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 békeállapotról 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.

A rendészeti igazgatás és az alapvető emberi jogok

A rendészet alkotmányos működésének követelményei alig olvashatóak ki az alaptörvénynek azokból a szabályaiból, amelyek az „egyes rendvédelmi szervek” társadalmi küldetését a közrend és a közbiztonság védelmezésében határozzák meg. Ezek a közösség javát szolgáló nemes feladatok, de a rendészeti igazgatás jogállami minőségét sokkal inkább az dönti el, hogy miként működik a hétköznapi életben, hogyan képes támaszkodni a jogállamiság három pillérére: a jog uralmára, a hatalmi ágak megosztása elvére és az emberi jogok tiszteletére. Azzal a deklarációval, hogy „a Magyar Köztársaság... demokratikus jogállam” ezek a követelmények az államszervezet minden intézményével – így a rendészettel szemben is – érvényesek. Ezúttal a rendészeti igazgatás és az emberi jogok összefüggéseit vizsgáljuk. Az Alkotmány szerint: „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.”

A rendészeti szerv

- az államnak arra rendelt hatósága, amelynek kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak a megvédelmezése a jogellenes magatartásoktól,
- eljárásai ugyanakkor gyakran megkívánják éppen ezeknek az alapvető emberi jogoknak a korlátozását,
- jogkorlátozó intézkedéseinek ki kell állni a törvényesség próbáját.

A rendészeti igazgatás paradoxonja, hogy az emberi jogok védelmét meghatározott esetekben kizárólag az emberi jogok korlátozásával biztosíthatja. A következő ellentmondás a törvényesség és az eredményesség között feszül. A rendészeti intézkedés eredményessége erős felhatalmazást igényel, a törvényesség ellenben megkívánja a hatósági kényszer korlátok közé szorítását.

Egy jeles angol jogtudós a rendőrséget „a jog hadseregének” nevezte. Ebben a formulában a jogra való hivatkozás azt jelenti, hogy a rendőrségnek tudomásul kell vennie a közjognak azokat a feltételeit, amelyek a hatósági beavatkozások anyagi jogát alkotják, és azt, hogy a rendészeti eljárások formáját is közjogi források, a közigazgatási hatósági eljárások szabályai írják elő.

A hadsereggel vont párhuzam viszont arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendészetnek a veszélyelhárító funkció teljesítéséhez széles körű felhatalmazásra van szüksége a beavatkozás idejének, helyének és módjának megválasztásában. A közjog ezt alapozza meg, azzal, hogy a veszély elhárításához szüksége legitim fizikai erőszak alkalmazásának részletes eljárási szabályait nem foglalja törvénybe.

A felhatalmazás azonban nem korlátlan, mert a törvény pozitív szabályokkal előírja a kényszerítő eszközök körét. Olyan eszközt, amelyet a törvény tilalmaz, a rendészeti hatóság nem vehet igénybe. A felhatalmazás azért sem parttalan, mert a törvény az egyes kényszerítő eszközök alkalmazásához kötelezést tartalmazó és ajánló iránymutatást fűz.

A kötelezést tartalmazó korlát azt jelenti, hogy az abban foglalt tilalom feltétlen érvényesülést követel, az alól kivételt a törvény nem enged meg. Az ilyen tilalom gyakran magában az Alkotmányban kerül meghatározásra, elsődlegesen nem szakmai tapasztalatokra támaszkodnak, hanem az alkotmányos demokráciák által elfogadott fundamentális értékek feltétlen érvényesülése érdekében. („Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni...” – szól az Alkotmány 54. § 2 bekezdésének első fordulata.)

Az ajánló szabályok célja az, hogy a fizikai kényszer a minimális erőszak elve szerint kerüljön végrehajtásra, és járjon a lehető legkisebb lelki és testi szenvedés okozásával. Az ajánló jelleg arra mutat, hogy a jogalkotó számol azokkal a helyzetekkel, amikor a veszélyelhárítás eredményessége érdekében a minimális erőszak elve nem érvényesíthető. Az ajánló normák rendszerint a rendészeti közjogban kerülnek megfogalmazásra, nagymértékben azokra a szakmai tapasztalatokra az általánosítása révén, amelyek a legitim fizikai erőszak törvényes alkalmazása során halmozódnak fel. (A kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását. Rtv. 17. § 2. bekezdésének első mondata)

A jogállami rendszet akkor képes megfelelni társadalmi rendeltetésének, ha jogosultságot kap az alapvető emberi jogok korlátozására is. Ezt a felhatalmazását törvényből nyeri. Értelmezzük ebből a szempontból az Alkotmány 8. § (2) bekezdését:

„A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

Az első mondat arra utal, hogy amennyiben az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, akkor a jogok korlátozásának feltételeit is kizárólag törvény írhatja elő. Abban az alkotmányos szabályban, miszerint *„az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”*, legalább három elem található. Ez első az, hogy az alapvető jogok is korlátozhatóak, de csak törvény által. A második az, hogy a korlátozás során a törvény tilalmakat is megfogalmazhat arra, melyek azok az eszközök, amelyek a jogkorlátozáshoz nem vehetők igénybe. Harmadszor törvény

állapítja meg az alapjog korlátozásának a feltételeit is. A jogkorlátozás kétféle módon valósulhat meg:

- általános érvennyel normatív úton jogalkotással,
- és egyedi esetben jogalkalmazás útján.

Mindkét jogkorlátozáshoz törvény ad alapot, de míg az első esetben a korlátozás hatályához nem szükséges hatósági jogalkalmazás és ugyanakkor mindenkire egyaránt érvényes, addig a második esetben a korlátozáshoz mindig egyedi hatósági eljárásra van szükség, de a korlátozás ilyenkor csak arra a személyre érvényes, aki ellen eljárás indult. Nehezebb megfejtetni az idézett alkotmányjogi norma második mondatát. Mit értünk az alatt, hogy alapvető jog lényeges tartalma még törvénnyel sem korlátozható? Az egyik lehetséges értelmezés, hogy az alapvető emberi jogok között van egy vagy több olyan jog, amely semmiféle korlátozást nem tűr, tehát abszolút érvényesülést követel a maga számára. Nézetünk szerint egyetlen ilyen alapvető emberi jog van, az emberi méltóság. (A rend kedvéért meg kell állapítanunk, hogy e felfogás szempontjából ellentmondás van az Alkotmány 8. § és az 54. § között, minthogy ez utóbbi szerint az emberi méltóság, az élethez való joggal együtt csak „önkéntesen” nem korlátozható.)

Az emberi méltóság abszolút jogi minőségéhez eljuthatunk az Alkotmánybíróság értelmezése alapján is. A magyar Alkotmánybíróság erről a következőket állapította meg: *„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.”*¹⁵

*„Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.”*¹⁶

Vannak, akik úgy vélik, hogy az emberi méltóság jogon kívüli kategória, mert az emberi lényegét fejezi ki, ami „a jog számára tulajdonképpen transzcendens, azaz hozzáférhetetlen.” Ebből viszont az következik, hogy a jog arra sem képes, hogy emberi méltóságától bárkit, akár jogszerűen is, megfosszon. Mások ellenben az emberi méltóságot csupán elérendő célnak tudják, amelynek megvalósítására a jog törekedhet, de számos esetben e törekvése kudarcba fullad. Az emberi méltóság ismételt és súlyos sérelmei végig kísérik az emberiség egész történelmét.¹⁷

A lényeges tartalommal összefüggésben megemlítünk még egy felvetést, ami szorosan kapcsolódik az átmeneti társadalmak sajátos helyzetéhez. A diktatúrából a demokráciába vezető út elején rendszerint a jog érvényesülése kap hangsúly, miközben a

¹⁵ 7/1990 (II. 28.) AB határozat

¹⁶ 8/1990 (IV. 23) AB határozat

¹⁷ Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.) Emberi Jogok. Osiris Kiadó. Budapest, 2003

jog korlátozását igyekeznek a lehető legszűkebbre vonni. Kialakult, erős demokráciákban magabiztosan élnek a jogkorlátozás erőteljesebb eszközeivel, mert kevésbé fenyeget annak veszélye, hogy a korlátozás önkénnyé torzuljon. Tanulságos, hogy az Alkotmány 8. § eredeti, 1989. október 23.-án hatályban volt szövege, összhangban a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányával, még ezt az elvet követte, és mellőzte a lényeges tartalommal kapcsolatos korlátozást:

„Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.” (köztársasági Alkotmány 8. § 3. bekezdése)

Az alapvető jog törvénnyel sem korlátozható lényeges tartalmához eljuthatunk más úton is. Ebben az esetben nem arról van szó, hogy nincs olyan alapvető jog, amely ne lenne törvénnyel korlátozható, de a korlátozásnak vannak eszközei és módszerei, aminek alkalmazására még törvény sem adhat felhatalmazást. Ilyen a kínzás és a megalázó bánásmód tilalma (Alkotmány 54. § 2. bekezdése), a védelemhez való jog (57. § 2. bekezdése) és a nullum crimen et nulla poena sine lege elve (57. § 3. bekezdése). A „nullum” szabályokhoz a következő megjegyzés kívánczik.

A 2007. évi alkotmánymódosítás nyomán az 57. § (4) bekezdése a következők szerint alakult: *„Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy — a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülés e céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva — a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”* A (4) bekezdés, amint azt említettük, a 2007. évi módosítással nyerte el jelenlegi tartalmát.¹⁸

A rendészeti igazgatás területén a bűnüldözéssel és a nyomozásokkal összefüggő titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés olyan eszközöket és módszereket vesz igénybe, amelyek az alapvető emberi jogokat súlyosan korlátozzák. Ezért a 2007. évi alkotmánymódosítás az un. kétharmados szabályt kiterjesztette. Ezek szerint a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásáról szóló törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ennek szellemében módosította az Országgyűlés a Be. és más törvényeknek a titkos adatszerzésre vonatkozó szabályait.¹⁹

Záró gondolatok

A Rendészeti Szemle a rendészeti stratégia előtanulmányainak szentelt 2010. évi külön száma tartalmaz egy kormányhatározat-tervezetet, ami a rendészeti szervek fejlesztésének és a közbiztonság hatékonyabb védelmének stratégiája címet viseli. Időközben választások voltak, új kormány alakult, ezért az említett tervezet elvesztette aktualitását. Ugyanakkor tartalmaz olyan elhatározásokat, amelyek megvalósultak és olyanokat is, amelyekről a jövőben kár lenne elfeledkezni.

Változatlanul szükség volna felülvizsgálni a hatályos alaptörvénynek a rendvédelmi szervek kormányzati irányítására, a közrend és a közbiztonság védelmében

¹⁸ Lásd erről az Alkotmánybíróság 32/2008 (III. 12.) AB határozatát

¹⁹ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és más törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXXIII. törvény

viselt kormányzati felelősségre, valamint az egyes rendvédelmi szervek működésére vonatkozó szabályait. Erre a most kezdődő alkotmányozási folyamatban lehetőség is nyílik.

A rendészeti igazgatás szilárd alkotmányos alapokat és fejlett közjogi szabályozást kíván, olyat, ami hatékony eszközöket biztosít a rendészeti szervek számára a jogellenes magatartások megelőzéséhez, megszakításához és az állami büntető igény előkészítéséhez, és ugyanakkor megalapozza a rendészeti intézkedések törvényességét, védelmezi az emberi jogokat, valamint érvényesíti a hatalmi ágak elválasztásának elvét.

Ezek a követelmények csak akkor teljesíthetők, ha az új alkotmány megteremti a közigazgatás alaptörvényi fundamentumait, megfogalmazza a szakszerű és jogszerű közszolgálat garanciáit, majd pedig az így szabályozott közigazgatási rendszerbe illeszti a rendészeti igazgatást, határozottan elválasztva azt a honvédelemtől. (A háborús és egyéb rendkívüli veszélyhelyzetek az általánostól eltérő szabályozást igényelnek.)

A rendészet kormányzati irányításában az új alkotmány szabályainak három elvet kellene rögzíteni:

- először azt, hogy ez az irányítás legyen hatékony és eredményes, ami elsődlegesen a rendészeti igazgatás szakmai követelményeinek az érvényesítésével érhető el,
- másodszor azt, hogy a kormányzati irányítás sem nélkülözheti a szigorú közjogi szabályozást és nem sérthet más hatalmi ágakat,
- harmadszor azt, hogy a rendészet kormányzati irányításának egyes jogosultságai megoszthatóak a települési önkormányzatokkal.

A minisztériumi struktúra az új kormány hivatalba lépésével átalakult, de talán éppen ezért kellene kidolgozni a rendészet tárcaszintű irányításának új rendjét, és kezdeményezni azt is, hogy a rendőrség központi szervezetének meghatározása ismét törvénybe kerüljön.²⁰

Amennyiben a készülő új alkotmány a települési önkormányzatok modernizációja mellett tesz hitet, megteremthetők az önkormányzati rendészet távlatos fejlesztésének alaptörvényi feltételei is.

Az 1949. évi XX. törvény leváltása – egyebek mellett – megalapozhatja a büntető igazságszolgáltatás reformját, amelynek része lesz az ügyészség alkotmányos helyének kijelölése. A bűnüldözés átalakítása, eredményességének és időszerűségének a növelése ezzel összhangban valósulhat meg.

²⁰ Lásd erről a 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről