

## AZ ALKOTMÁNYOZÁS ÉS A RENDÉSZETI JOG SARKALATOS TÖRVÉNYEI

Alkotmányozásnak nevezzük azt a jogalkotói folyamatot, amelynek során az országnak új alaptörvénye születik. Hazánkban ennek mérföldköve 2012. január 1-je, amikor hatályba lép Magyarország Alaptörvénye.<sup>1</sup> A közjognak ez az ünnepe új perspektívát nyithat a közigazgatás egésze, és benne különösen a rendészeti igazgatás számára, ezért hát érdemes áttekinteni, hogy a sikeres alkotmányozás miként támogathatja a rendészet megújítását.

A rendőrség és más rendvédelmi szervek modernizációja sürgető feladat, amely az elmúlt húsz esztendőben mindig napirenden volt, de megvalósítania eddig egyetlen kormányzatnak sem sikerült. Talán éppen a jogrend alapjainak újra fogalmazásától remélhető haladás ezen a területen is.

A politikai intézményrendszer demokratikus átalakítása során a „jogállami forradalomnak” nevezett fordulat szükséges, de nem elégséges feltétele a rendészet professzionális felemelkedésének. A szakmai modernizáció mindazoknak a változtatásoknak a végrehajtását jelenti, amelyek segítségével a rendészet a jog uralma alatt visszailleszkedik a közigazgatás nagy rendszerébe. Ehhez a visszatéréshez a következő lépések megfontolása szükséges:

- *A politikai és a szakmai irányítás közötti munkamegosztás jogi és szervezeti megalapozása.* (Mindmáig megoldandó feladat, hogy az alkotmányos jogállamban a győztes parlamenti erők politikai elképzelései miként alakíthatóak át olyan kormányprogrammá, amely megfelel a joguralom és a hatalmi ágak elválasztása követelményeinek. Sólyom László szerint az alkotmánybíráskodás egyik adósága, hogy ehhez a bonyolult folyamathoz nem nyújtott megfelelő támpontokat. *„Nem hozott elvi ítéleteket, amelyek kifejtették volna, mit jelent az alkotmányban, hogy a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak, holott a parlamentben és a kormányra jutva nyilván közhatalom urai.”*<sup>2</sup>)
- *A közbiztonsági rendészet* olyan megújítása, amelyben a közbiztonságért vállalt felelősség megoszlik a központi kormányzás és a helyi autonómiák között. (A centralizáció-decentralizáció arányainak újra elosztása, annak megfelelően, hogy a települési önkormányzatok kötelező feladatuk kapják a helyi közbiztonság feletti őrködést.)
- *A bűnüldözés centralizációjának* és igazságszolgáltatási kontrolljának erősítése. (A bűnüldözés centralizáció megőrzendő érték, de a bagatell bűnözés, és a kettős alakzatú szabálysértések szakszerű nyomozása a későbbiekben létrehozandó önkormányzati rendészet hatáskörébe utalható. Az igazságszolgáltatás erősödő

---

<sup>1</sup> Kihirdetve a Magyar Közlöny 2010. év 43. számában, április 25.-én

<sup>2</sup> Sólyom László: A jogállami forradalomtól az EU csatlakozásig. In: Majtényi László – Miklósi Zoltán (szerk.): Az alkotmányfejlődés keretei, És mi lesz az alkotmánnyal? Eötvös Károly Intézet. Budapest, 2004. 17. o.

kontrollja a végrehajtó hatalmat regulázza arra, hogy az állam a büntető hatalmat véletlenül se tekintse a pártpolitikai küzdelmek eszközének.)

- *A rendészeti közszolgálat civilesítése.* (Új képesítési követelmények, humánpolitika és karrierrendszer, a szakoktatás átalakítása. A közszolgálat hozzáértésének növelése szigorú szakmai követelményeket állít, de megvédelmezi a tisztviselői kart a változó politikai kurzusok tisztogatási szándékaitól.)

Az előbbieket megvalósításához 10-15 évre előre tekintő rendészeti stratégiára lenne szükség, tervezője a kormányzati szint, közjogi alapja a végleges alkotmány, formája a rendvédelem fejlesztéséről szóló törvény, a rendvédelmi szervezeti törvények újra alkotása, illetve a közbiztonsági politika alapelveit magában foglaló országgyűlési határozat.<sup>3</sup> A modernizáció tudományos megalapozást és a rendészeti szakma aktív közreműködését feltételezi.

A modernizációnak legalább három feltétele van:

- Az első *egy politikai konszenzus*, amelynek eredményeként valamennyi demokratikus parlamenti erő megegyezik abban, hogy a közrendet nem engedik kiszolgáltatni hatalmi harcoknak, a közbiztonságot nem tekintik a politikai propaganda eszközének és elkerülik a politika kriminalizálását (politikai feltétel).
- A második *a társadalom támogatása*, amelynek során annak nagyobb és kisebb közösségei, továbbá egyes polgárai, felismerve a biztonság és a szabadság egyensúlyának fontosságát, részt vállalnak a közbiztonság megőrzésében, hozzájárulnak a közrend biztosításához és ellenőrzik a rendőrség munkáját (társadalmi feltétel).
- A harmadik a *szakmai felkészülés*, amelynek során a rendvédelem megfogalmazza törvényes és hatékony működésének a gyakorlati tapasztalatokra alapított legadekvátabb szervezeti, személyi és tárgyi szükségleteit (szakmai feltétel).

Az imént vázolt követelmények megteremthetéséhez nélkülözhetetlen a rendvédelem fejlesztésének hosszú távú kormányzati programját. Magyarázatot igényel, hogy mindmáig miért nem született meg ez a stratégia. Ehhez érdemes tanulmányozni az elmúlt több mint két évtized egyes kormányainak a rendészet irányításában követett gyakorlatát.

### **Kormányzati stratégiák**

A diktatúrából az alkotmányos jogállamba tartó országokban a rendészet kormányzati irányítását különösen két szempont vezérli. Először tisztázandó, hogy a hivatalba lépő kormány miként ítéli azt a rendészeti struktúrát, amelyet örökül kapott. Döntését sokféle szín árnyalhatja, de időben minél közelebb van az új kurzus a leváltott tekintélyelvű politikai berendezkedéshez, az erre adandó válasza annál inkább csak tagadó lehet.

<sup>3</sup> Megjegyezzük, hogy az általunk tanulmányozott nagyszabású nyugat-európai modernizációs programok mindegyike parlamenti felhatalmazás alapján kezdődött és több kormányzati cikluson átívelő folyamatként volt megvalósítható.

A következő lépés attól függ, hogy elszánt-e a végrehajtó hatalom az általa szükségesnek tartott változtatásokra, avagy a rendészet jogát, működését és szervezetét stabilizálni kívánja és csupán a teljesítmény javítását követeli, mondván: „ugyanúgy, de jobban!”

Nem kétséges, hogy a rendészetet megújítani kész kormányzati stratégia az 1989-1990-es társadalmi-politikai fordulat idején komoly eredményekkel kecsegtető megoldásként kínálkozott, de a szabadon választott kabinet nem ezt az utat járta, noha első belügyminisztere, Horváth Balázs demokratikus-elutasító rendészeti programot hirdetett. (Annak vezérelve a depolitizálás, a demilitarizálás és a decentralizáció voltak, és alapértéknek határozta meg a törvényesség és az eredményesség együttes érvényesülését.)

Demokratikus-elutasító kormányzati stratégiáról beszélhetünk akkor, ha nagy társadalmi-politikai fordulatok idején a demokratizálódási folyamat részeként a rendészet struktúrájának, működésének és a rendészet jogának reform értékű átalakítására születik elhatározás. Ez a döntés a múltból kapott szerkezet teljes elutasításának és a mindenre kiterjedő átfogó megújításnak a programja. Jellemzői:

- kivételes, rendkívüli történelmi helyzetekre korlátozódik, (a „kegyelmi állapot” rendszerint csak rövid ideig tarthat, a reformokról le is lehet „késni”),
- a politikai intézményrendszer, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás átfogó reform folyamataival szerves egységet alkot,
- nem nélkülözheti az érintett törvényhozási tárgyak újraszabályozását, amelynek az élen egy új (és nem ideiglenes) alkotmány létrehozása áll.

Az első demokratikusan választott kormány programja a közrend és a közbiztonság „szomorú örökségéről” szól, de miközben kárhoztatja az állampárti politikai rendszer közbiztonsági felfogását, az egységes és centralizált rendészeti erő fenntartása mellett érvel. (Megjegyezzük, hogy a rendőrség átvilágítását akkoriban végző Team Consult cég is ennek a struktúrájának a megőrzését tanácsolta.) Az Antall kormány programja a demokratikusan működő, polgárbarát rendőrség megteremtésének útját nem a reformokban, nem is a modernizáció hosszú távú tervezésében, hanem „a közrend, a közbiztonság javításához nélkülözhetetlen korszerű technikai, műszaki bázis” megteremtésében és „a rendőri állomány anyagi, erkölcsi megbecsülésében” jelölte ki.<sup>4</sup>

Mindezek alapján állítható, hogy 1990 és 1994 között a kormányzat a hierarchikus-támogató modell szerint irányította a rendvédelmet. Hierarchikus-támogató az a felfogás, amelyik elfogadja a múltból örökölt szervezeti struktúrát és nem tervezi annak gyökeres átalakítását. Ambicionálja viszont a jobb teljesítményt, miközben a rendőrségi hatékonyságot jobban értékeli, mint a jogállami elvek formális betartását. A hierarchikus-támogató rendészeti irányítás elemei:

- A napi szükségletekhez igazodó, határozott és világos utasítási technika, minthogy „hierarchikus szervezetet csak hierarchiában lehet mozgásban tartani.”<sup>5</sup> Ez a demilitarizálás elvetését jelenti.
- Megőrizni a politikai primátusát a végrehajtó hatalomnak a közbiztonságot szolgáló intézkedéseiben, „ott kell érvényesülnie a politikai iránymutatásnak, ahol adott helyzetben a fellépést kellően árnyalja.”<sup>6</sup> Ez lemondás a depolitizálásról.

<sup>4</sup> A nemzeti megújulás programja. Budapest, 1990. 164-165. o.

<sup>5</sup> Interjú Boross Péterrel. Belügyi Szemle 1998/1. szám 19. o.

- Fenntartani az egységes és centralizált szervezetet, amit erős kézzel, de kiszámítható módon lehet irányítani. Ez a decentralizáció elutasításával jár.
- Visszaállítani a fegyelem régi erényeit, de megvédeni az engedelmes végrehajtókat a rendészet jogszerűségét firtató kritikáktól. Ehhez kapcsolódik az a nem hivatalis ideológia, miszerint „jogai csak a jogkövető polgárnak lehetnek.” Ez a joguralom és a törvényesség elé helyezi az eredményességet.

Az 1994-ben megalakult kabinet programjának bizonyos részleteiben egy átfogó modernizációs terv szükségességét olvashattuk, amely a régi struktúra elutasítását és a változtatás igényét sugallta. Más megközelítések ellenben a hierarchikus-támogató stílus folytatását vetítették előre. Az a fordulat, amely szerint a rendőrség szakmai színvonalának és technikai felszereltségének javítása érdekében „...a megkezdett korszerűsítési programok közül folytatni kell azokat, amelyek a gyakorlatban beváltották a hozzájuk fűzött reményeket.” legalább is erre utalt.<sup>7</sup> A későbbi fejlemények, a szakmai teljesítmény romlása, a vezetés válsága és a szűkülő költségvetési támogatás a válságkezelő-rögtönző modell tipikus diszfunkcióit idézi. Válságkezelő-rögtönző kormányzati stílus akkor alakul ki, ha a végrehajtó hatalmat adó politikai erők a korábbi rendészeti struktúrára nemet mondanak, de nincs elképzelésük, elhatározásuk vagy erejük átalakítási program végrehajtására. Ennek a változatnak a főbb ismérvei:

- tanácstalanság abban, hogyan kell a hierarchiát irányítani, ez időnként a teljes passzivitást, máskor pedig a legapróbb részletekbe történő beavatkozást is jelentheti,
- teljes bizonytalanság abban, hogy miként alakuljon a politika és a rendészet viszonya, esetenként elmarad a politikai instrukció ott, ahol arra szükség volna, máskor pedig intervenció ott, ahol a jog uralmának kellene érvényesülnie (nagy a veszélye a bűnüldözés átpolitizálásának és a politika kriminalizálásának),
- a kiszámíthatatlan irányítás a vezető posztokon bizonytalanságot teremt, lazul a fegyelem, romlik a teljesítmény,
- hosszú távú fejlesztési tervek hiányában nem növelhetőek a költségvetési források, elmaradnak a fejlesztések, csökken a szakma anyagi elismertsége.

Az 1998-ban hivatalba lépett új kormány vezető pártja, a Fidesz éles kritikát fogalmazott meg, amikor megállapította: „Az 1994-ben hatalomra került kormányzat képtelen volt a bűnözés növekedését akár csak lassítani.” Azt is az elődök szemére vetette, hogy „a hatóságok láthatóan tehetetlenek a szervezett bűnözéssel szemben: az utóbbi másfél évben Budapesten történt alvilági leszámolások tetteseit egyetlen esetben sem tudta elfogni a rendőrség.” A Fidesz belügyi kormányzata „kíméletlen harcot” hirdetett a bűnözés ellen. Ehhez nem közbiztonsági stratégiára, a rendészet modernizációjára, hanem következetesen szigorú büntetőpolitikát kívánt érvényesíteni.<sup>8</sup> A rendvédelem megújítása ismét elmaradt, de megakadt a korábban elindított büntetőeljárás reform is. A rendészeti hatalom kiterjesztése valósult meg a büntető jogszabályok sűrűsödő módosításával, a tanúvédelmi program elfogadásával, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ létesítésével. Ez a

<sup>6</sup> Magyar Gábor: Közrendvédelmi politika 1990-1998. Belügyi Szemle 1998/11. szám 9. o.

<sup>7</sup> Kormányprogram. Magyar Hírlap melléklete 1994. július 18. 13. o.

<sup>8</sup> Szabadság és jólét. A polgári jövő programja 1998.

felfogás mind nagyobb nyomással nehezedett az igazságszolgáltatásra. Ami merőben új volt, az a közbiztonság ügyének kommunikálása. Annak ellenére, hogy a felderített és bíróság elé került ügyek ezt egyáltalán nem igazolták, a kormányzati propaganda a szervezett bűnözés elleni harc sikereiről számolt be, miközben a jogállami garanciák visszaszorítása érdekében éppen ennek a bűnözésnek a féktelen terjedésére hivatkozott. A bűnügyi statisztikát a politikai propaganda eszközeinek tekintette, annak minden adatából azt a következtetést vonta le, hogy csak a kormányzatot adó politikai erő rendelkezik a bűnözés kordában tartásának képességével. Ekkor indult el az a folyamat, ami a közbiztonság ügyét nem a politikai konszenzus, hanem a legélesebb hatalmi küzdelmek terepévé tette. Ez a taktika a pártok egyre durvuló harcától nem kímélte meg a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szerveket sem. Azt lehet mondani, hogy az első Orbán kormány belügyi igazgatása továbbra a hierarchikus-támogató modellt követte, mindezt megtételezve olyan szigorú hirtető kriminálpolitikai törekvésekkel, amelyek elsősorban a büntető tárgyú jogalkotást érintették (szervezett bűnözés elleni törvénycsomag, az APEH nyomozóhatósági jogköre, az előzetes letartóztatás elrendelésének kötelező esete, a középarányos büntetékiszabási rend bevezetése). Ezek a kriminálpolitikai elhatározások azonban nem törhették át a kétharmados parlamenti többséget kívánó törvények által teremtett korlátokat, és visszatérően számolniuk kellett az alkotmánybírói kontrollal is.

A 2002-es választásokon győztes politikai erők kormányprogramja a jogbiztonság, közbiztonság, létbiztonság hármasságával egy rendszerszemléletű, komplex modernizáció reményét keltette. Hitet tett a jogállami normák rangjának visszaállítása és a depolitizálás mellett. „A Kormány nem fog a rendőrségre, az ügyészségre és a bíróságra politikai befolyást gyakorolni.” – mondja a program. „A közbiztonságot érintő stratégiai céljaink középpontjában a komplex biztonság áll.”, folytatódik a kormányzati elgondolás, majd pedig az ígéret: „A ciklus végére a kor színvonalán működő rendőrséget teremtünk.”<sup>9</sup> Mindez arra vallott, hogy belügyi kormányzati stratégia a demokratikus támogató modellt célozta meg, de a ciklus nem igazolta ezt a jogos várakozást. Hiába szerepelt a programban a közbiztonság komplex megközelítésének fontossága, az első adandó alkalommal, amikor a bűnmegelőzés ügyét egy ilyen átfogó stratégia részévé lehetett volna tenni, ezt a kezdeményezést az érintett belügyi és igazságügyi tárca nem tartották időszerűnek. A rendészet modernizációja nem választható el a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjától, azonban 2002 és 2006 között erre a szintézisre kísérlet sem történt. Ez az időszak az egyre szaporodó rendészeti stratégiák ideje volt, amelyek azonban nem kerültek végrehajtásra, ellenben sokasodtak a meggondolatlan, előkészítést nélkülöző szervezeti és személyzeti intézkedések, amelyek jelentősen rontották a rendészet szakmai értékeit. A korszak a válságkezelő-rögtönző rendészeti kormányzás riasztó jegyeivel volt terhes. Ez a kormányzati magatartás nem csupán a rendőrség számára elviselhetetlen, de a végrehajtott hatalom teljesítményét is rontja. 2002 és 2006 között a ki nem érlelt, végig nem gondolt szervezeti változtatások egész sorát élte meg a rendőrség.

Hogy a kormány magát sem kímélte, annak ékes példája a belügyi tárca felszámolása. A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája a települési önkormányzatoknak kulcs szerepet szánt a helyi közbiztonság megóvásában. Ezzel összhangban a második Gyurcsány kormány programja a rendvédelem kívánatos mértékű decentralizációját célozta meg. Mindezt tudva, töprenghetünk azon, miért is kellett felszámolni azt a tárcát, ami éppenséggel a rendészeti- és az önkormányzati igazgatás

<sup>9</sup> Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja 2002.

kooperációjának jogi és közszolgálati feltételeit hivatott felépíteni? A magyar közjogi hagyományok a belügyi kormányzatra hárították azt a nehéz feladatot is, hogy vállaljon politikai felelősséget a rendőrségért, óvja meg a testületet a pártharcoktól és biztosítson a számára szakmai önállóságot. Ha a belügyi tárca aktuális vezetése erre nem képes, akkor nem a minisztériumot kell átalakítani.

Az igazságügyi és a belügyi tárca összevonása azért is megmagyarázhatatlan, mert a korábbi távlatos elgondolások között – egy professzori javaslat kivételével – az fel sem merült.<sup>10</sup> Ellenkezőleg, a közigazgatási reform új perspektíváit bemutató kötet egyik vezető tanulmánya hangsúlyozta, hogy az igazságügyi tárcának elsődleges feladata a jogállamiság feletti őrködés. „A rendvédelmi szervek közvetlen irányítása éppenséggel ellentétes feladat lenne a jogállamiság őrzője feladattal. Az egyik ugyanis operatív irányítást feltételez, míg a másik kontrolltípusú tevékenység.”<sup>11</sup> Ekkor kezdődött meg az a máig tartó folyamat, miszerint a kormányzati ötletek kivitelezéséhez minden gátlás nélkül hozzá lehet nyúlni az alkotmányhoz.<sup>12</sup> Ez a technika tette lehetővé a rendőrség és a határőrség szakmai szempontokat nagyvonalúan mellőző végrehajtását is.<sup>13</sup>

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Rtv) módosítása, a határőrségi integrációból következő jogalkotási szükségleten túl, megerősítette a kormányzati irányítás jogosítványait, azzal, hogy a rendőrség irányító szervezetének szabályozását kormány szintre hozta. (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, anélkül, hogy a törvény különbséget tene a közbiztonsági és a bűnüldözési funkciók között. A kormányzati szabad belátásra van bízva, hogy a kabinet mely tagja kerül kijelölésre a rendészeti felelős posztra. (A 2007. évi XC. törvény) Azt mondhatjuk tehát, hogy a kapkodás, a koncepció nélküli rögtönzés, a válságkezelő-rögtönző stílus „alkotmányos megerősítést” kapott. És ami első ránézésre talán furcsának tűnik, a Gyurcsány kormány mindezt nem tehetné volna meg az akkori ellenzék támogatása nélkül, amelyik pedig minden más esetben akadályozta a kétharmados törvényeket is érintő reformokat. Ez csak azért történhetett meg, mert a rendészet irányításának ilyen átalakítása

<sup>10</sup>Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciázavarai... HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, 2006, 200-204 o.

<sup>11</sup>Somogyvári István: Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére. In: Ágh Attila – Somogyvári István (szerk.): A közigazgatási reform új perspektívái, Stratégiai kutatások – Magyarország 2015. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006. 37. o.

<sup>12</sup>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 alkotmány módosítás megalapozza a rendészet irányítás feladataival kibővített Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozását. Az Alkotmány VIII. fejezetének címe: A magyar honvédség és az egyes rendvédelmi szervek. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 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 szolgálatokat.

<sup>13</sup>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 alkotmány módosítás ismételt 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 államhatárról)

megfelelt a tekintélyelvű, hierarchikus kormányzati felfogásnak, ami már az első Orbán kabinetet is jellemezte, és ami a 2010-ben kétharmados többséggel történő másodszori kormányra kerülés óta kiteljesedett. De mielőtt erre rátérnénk, külön kell foglalkozni a 2006. év őszi eseményeinek közjogi tanulságaival.

### 2006 őszeinek tanulságai

A magyar rendőrség katonai szervezési elvek szerint felépített, végletesen centralizált államrendőrség. Ez a modell a pártállami időkben alakult ki. Az 1989. október 23-án hatályba lépett köztársasági Alkotmány azáltal, hogy a rendőrség és a honvédség jogállását közös elvek szerint rendezte, hosszú időre gondoskodott arról, hogy a szocializmusból örökölt struktúra fennmaradjon.

A rendőrség mai alkotmányos helyzete és a 2006-os közbiztonságot veszélyeztető konfliktusokban mutatott, nagyon is ellentmondásos teljesítménye között közvetlen és meghatározó oksági kapcsolat van. Ez a diagnózis három tétellel igazolható:

Először, az 1989-es alaptörvény bizonytalanságban hagyta a rendőrség közjogi státuszát. Egy közigazgatási hatóság, amelynek identitászavarai vannak, képes olyan módon áthágni a törvényeket és súlyos szakmai hibákat vétetni, mint amilyeneket 2006 őszen ország-világ láthatott.

Másodszor, az 1989-es fordulat nem tisztázta azt, hogy milyen követelményeknek kell megfelelnie a rendőrség kormányzati irányításának a demokratikus jogállamban. Ennek következtében a végrehajtó hatalom hol direkt aktivitással, hol pedig tétlenséggel nehezítette a rendőrség működését. Nem véletlen, hogy heves érdeklődést éppenséggel a legszorosabb szakmai kérdésekben mutatott, tetlen pedig azoknak a stratégiai elveknek a kimunkálásában volt, amelyek nélkül egyetlen modern rendészet sem működhet eredményesen. Azt is mondhatjuk, hogy az 1989-es alkotmány komoly korlátokat állított a rendészet hivatásos állományának politikai tevékenységének tiltásával, de nem erősítette meg a jog uralmát, ami a végrehajtó hatalmat kötné a rendészet irányításában.

Harmadszor a militarizált és centralizált szerkezet akadályozta a rendőrség szakmai fejlődését, az értelmes belső munkamegosztást, annak a professzionalizmusnak a kialakulását, ami a rendészeti feladatok színvonalas teljesítésének egyik fontos biztosítója.

Alkotmányos jogállamban a rendőrség a civil közigazgatás része. Csak ez a státusz garantálhatja számára, hogy olyan rendészeti erővé válhasson, amelyik a közbiztonság védelmét a legitim erőszak alkalmazásával úgy képes biztosítani, hogy eközben aláveti magát a jog uralmának, irányításában érvényesül a hatalmi ágak megosztásának elve, értékrendjét az emberi jogok tisztelete határozza meg.

Az 1989. október 23.-án hatályba lépett módosított köztársasági alkotmány, noha semmi köze nincs az eredeti 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott szöveghez, mégis alkalmatlan ennek a státusznak a megteremtésére, egyfelől azért, mert a közigazgatásról egyáltalán nem szól, másfelől azért, mert honvédelemmel fenntartott rendszertani rokonság homályba rejti a rendőrség igazgatási természetét.

Nem jutunk közelebb a kérdés tisztázásához a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) meghatározásával sem, amely szerint „A Rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó állami, fegyveres rendvédelmi szerv.” (Rtv. 3. § (1) bekezdés első mondata) Mi a különbség az államigazgatási és a rendészeti feladatok között? Mit jelent az, hogy fegyveres rendvédelmi szerv? Megválaszolatlan kérdések, amelyek a már emlegetett identitás zavar forrásainak

bizonyultak. Ez még akkor is igaz, ha a Legfelsőbb Bíróságnak egy 1999-ben született jogegységi határozata egyértelművé teszi, hogy minden rendészeti intézkedés közigazgatási döntés, amelynek követnie kell a közigazgatás anyagi és eljárásjogi szabályait. „A rendőrség tehát – az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárás, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett – ellátja – a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [Áe. 3. § (2) bekezdés] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között - annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre.”<sup>14</sup>

Különlegesen aggályos közjogi bizonytalanság fenntartása egy olyan testület esetében, amelynek hatáskörébe közbiztonsági és bűnüldözési feladatok egyaránt megtalálhatóak. Már a rendőrség alkotmányos természetéről érkező Concha Győző is figyelmeztetett a következőkre: „A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örökdő természeténél fogva, óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.” Ezzel szemben: „...a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést, ami viszont már nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik.”<sup>15</sup>

Sajnos a rendészeti jogalkalmazásban 1949 után elkopott az a szakmai kultúra, ami képes lett volt a közbiztonság védelmezése és a büntetőper előkészítésére hivatott nyomozás közjogi tartalma között meglévő minőségi különbségek érzékelésére. Ezen nincs mit csodálkozni egy állampárti struktúrában, ahol a hatalommegosztás helyett az államhatalom egységét hirdették, de komolyan nyugtalanító az alkotmányos jogállamban, ahol a nyomozások feletti rendelkezési jog nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatási szerv, az ügyészség jogosítványa. Ha ez világos lett volna a csapaterő 2006. évi őszi bevetései során, akkor nem került volna sor olyan tüntetők tömeges őrizetbe vételére, akik nem követtek el jogsértést. A be nem jelentett tüntetést fel kell oszlatni, de ez nem azt jelenti, hogy a protestálókat fogságba lehetne vetni, majd pedig elvárni a bíróságtól, hogy ezeket a hibás rendőri intézkedéseket marasztaló ítéletekkel igazolja. Mindez nem vonatkozik a súlyos bűncselekményeket elkövető garázdákra, a hivatalos személyek ellen támadókra. Az ő magatartásuk elválasztása az akár bejelentés nélkül tüntetők rendőri felhívásnak nem engedelmessé válásától szakmai minimum, amit a rendőrségnek a jogállamban el kell érnie. Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat ezzel kapcsolatban kifejti: „Az Alkotmánybíróságnak az álláspontja az, hogy a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendezavarók ellenében is védelemre szorul.”

A szakmai hibáktól terhes karhatalmi beavatkozások nyomán végrehajtott szabadságkorlátozó kényszerintézkedések felhívhatják a figyelmet az igazságszolgáltatási szervek gyengeségeire is. A fogságba vetett emberekkel szembeni kegyetlen-megalázó bánásmód riasztó fényt vet a rendőrség és más rendészeti szervek kultúrájára. Hivatali bűncselekmények történtek, amelyek alapos kivizsgálása elmaradt. A rendőrség joga, szervezete és működése még nem élte meg azt a jogállami fordulatot, ami az önkénynek és az embertelenségnek ezeket az eseteit képes lenne kivetni magából. (Rendőri brutalitás a nagy hagyományú alkotmányos berendezkedésekben is előfordul. A fiatal demokráciák

<sup>14</sup>A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási jogegységi tanácsának 1/1999. számú jogegységi határozata

<sup>15</sup>Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 1903. 306-313. o.



gyakorlatához képest a markáns különbség a rendészeti túlkapások következményeiben érzékelhető.)

Fel kell tenni azt a kérdést is, hogy a 2006 őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. semmisségi törvény adekvát megoldásnak tekinthető-e? A hivatkozott törvény a 2006. szeptember 18. és október 24. között, a Magyar Köztársaság területén, a tömegoszlatásokhoz kapcsolódóan elkövetett hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, illetve garázdaság miatti elítéléseket, továbbá a bíróság hatáskörébe tartozó rendzavarás, garázdaság és veszélyes fenyegetés szabálysértése elkövetésének megállapításait semmisségét mondta ki, amennyiben az elítélés vagy a megállapítás alapját kizárólag rendőri jelentés, illetőleg rendőri tanúvallomás képezte. A semmisség kiterjed az érintett eljárásokban hozott kényszerintézkedésekre, illetve az ügyészi vádelhalasztásokra is. A feltett kérdésre az a határozott válaszuk, hogy a semmisség kimondása két szempontból sem tekinthető jó megoldásnak. Először azért, mert azt a hamis látszatot kelti, mintha 2002 és 2010 között, a baloldali kormányzás ideje összemosható lenne az 1990 előtti tekintélyelvű hatalomgyakorlással, ami a korábbi semmisségi törvények megalkotását szükségessé tette.<sup>16</sup> Másodszor pedig azért, mert a ténylegesen elkövetett jogsértések kivizsgálása elmarad, és azt a téves feltételezést erősíti, miszerint nem a rendőri brutalitás ilyen széles körű megjelenése nem a rendészet szervezetében és működésében rejlő rendszertani fogyatékoságok következménye, hanem csupán a korábbi kormányzás bűneire vezethető vissza.

A valóságos megoldás a rendészeti modernizáció alkotmányos jogállami útjainak a követése lenne, ami azonban az egyre mélyülő válságjelenségek közepette egyre reménytelenebbnek tűnik.

### **A terebélyesedő válság**

A válságkezelő-rögtönző kormányzati stílusban a válságra történő utalás eredetileg csak a belügyi tárcánál uralkodó viszonyok jellemzésére szolgált, azt is mondhatnám, hogy egy ágazat irányítási válságáról volt szó. A második Gyurcsány kormány idején azonban ez a válság kormányzati méretűvé terebélyesedett, ami azután a kormányfő lemondásához vezetett. Mindezt tetézte a világgazdasági krízis.

A rövid életű Bajnai kabinet munkája a rendészeti igazgatás területén visszatérést jelentett a hierarchikus-támogató modellhez, amit az is jelez, hogy a program IV. 4. 2. alfejezete hangsúlyosan foglalkozott a közbiztonság és a közrend kérdéseivel. Egyebek között megállapította a következőket: „Magyarország polgárai joggal várják, hogy az állam gondoskodjon nyugalmukról, életük és vagyonuk védelméről, a közbiztonságról. A bűncselekmények számának 10 éve tartó csökkenése mellett is érteni kell, hogy a bűnözés erőszakosabbá válása, a kistelepüléseken élők magára hagyottság érzése, az ország egyes térségeiben a kisebb lopások számának emelkedése határozott választ kíván. A gazdasági

<sup>16</sup> Az 1989. évi XXXVI. első semmisségi törvény az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szól. A második az 1990. évi XXVI. törvény, amelyik az 1945 és 1963 közötti törvénytörő elítéléseket nyilvánította semmissé. Az 1992. évi XI. harmadik törvény az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról-, a 2000. évi CXXX. törvény által elfogadott negyedik semmisségi törvény pedig „az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról” rendelkezett. Lásd részletesen Hack Péter: Az átmeneti igazságszolgáltatás. A jog szerepe a diktatúrából a demokráciába történő átmenetben. Habilitációs előadás kézirat. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2011.

válság erősítheti a bűnözés egyes motivációit, ezért még inkább szükség van határozott lépésekre.” Ami a programban meglepő, hogy számos olyan célkitűzést fogalmazott meg, amelyek megjelentek a második Orbán kormány Nemzeti Együttműködési Programjában is. A Btk módosítás annak érdekében, hogy a fegyveres és erőszakos bűnelkövetők, különösen pedig a visszaesők sokkal szigorúbb büntetéssel nézzenek szembe, a megtámadottak viszont kapjanak erősebb felhatalmazást az önvédelemre, a szabálysértési ügyekben a rendőrségi nyomozási hatáskör visszaállítás, a büntetőeljárásokat gyorsító eljárési módosítások sorolhatóak ebbe a körbe. De az a törekvés, amellyel a rendőri jelenléte kívánták erősíteni a kistélepüléseken ugyancsak visszaköszön a Nemzeti Együttműködés Programjából. Mindez arra vall, hogy a hierarchikus-támogató belügyi kormányzati modell a Pintér Sándor vezette, visszaállított belügyminisztérium rendészeti igazgatási stílusát is meghatározza. Ami 2010 májusát követően merőben új helyzet, az a kétharmados parlamenti többség nyomán elindult büntető tárgyú jogalkotás, és az ezt körülfogó kormányzati kommunikáció.

A többségben egyéni képviselői indítványként benyújtott módosító javaslatok célkitűzéseivel maradéktalanul egyet kell érteni: helyreállított közbiztonság, megszilárdított közrend, eredményes és hatékony büñfelderítés, az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, jogbiztonságot garantáló igazságszolgáltatás, tiszta politikai közélet, hozzáértő és a szakmai erkölcsiségtől átitatott közszolgálat. Megannyi magasztosan szép, de nagyon nehezen megvalósítható feladat.

A büntető jogszabályokat ostrom alá helyező módosító indítványokat látva azt kell gondolnunk, hogy az előterjesztők úgy hiszik, hogy ezeket a célokat jogalkotással lehet elérni. Tévednek! Tévedésük azért nem menthető, mert az elmúlt két évtizedben a gyakorlat és az elmélet az információk egész tömegét szolgáltatva ahhoz, hogy megismerhessük a közbiztonság és közrend megrendülésének okait, a büñfelderítés gyengeségeit, a büntető igazságszolgáltatás lassúságát és egyéb hibáit, a tiszta politikai közélet formálódásának akadályait, a közszolgálat romló szakmai és morális állapotaiért felelős tényezőket. Az okok sorolásában nem, vagy alig találni a tételes jogot kárhóztató észrevételeket. Sokkal inkább a szervezet és a működés súlyos zavarai, a romló szakmai hozzáértés jelei tárulnak fel, amelyeknek viszont megvan az a rossz tulajdonságuk, hogy azokat látványos és gyors sikert ígérő akciókkal nem lehet legyűrni.

Az un. „három csapás” törvényjavaslat előterjesztői elegendőnek tartották a következők kiemelését: „A 2010. évi országgyűlési választásokon megnyilvánuló egyértelmű választói akarat arra kötelezi az Országgyűlést, hogy a választási programokban megfogalmazott és a választók által támogatott büntetőpolitikai intézkedések a lehető leghamarabb törvényerőre emelkedjenek. Ilyen büntetőpolitikai intézkedés az Egyesült Államok több tagállamában, vagy a szomszédos Szlovákiában már bevezetett, Magyarországon „Három csapás” néven ismertté vált törvény, amelyet több százezer állampolgár aláírásával is támogatott. A Javaslat beilleszti a magyar büntetőjog rendszerébe a személy elleni erőszakos bűncselekményeket sorozatban elkövető bűnismétlők büntetésének jelentős szigorítását, amely a legsúlyosabb esetben életfogytig tartó szabadságvesztés is lehet. Ezzel párhuzamosan — ugyanazon büntetőpolitikai megfontolásból — a Javaslat visszaállítja a 2003. március 1-ét megelőző büntetés-kiszabási szabályokat, az úgynevezett „középmértékes büntetést”, amely törvényhozói értelmezést ad a Büntető Törvénykönyv büntetési rendszerének helyes alkalmazásához.”<sup>17</sup>

<sup>17</sup> A T/25 törvényjavaslat általános indokolása, lásd a Btk.-t módosító 2010. évi LVI. törvényt.

Kérdés, hogy a mégoly elsöprő választói támogatásból levezethető-e konkrét büntetőjogi intézmény megvalósítására irányuló közakarat? Bizton állítjuk, hogy nem! A nép bölcsőbb annál, hogy a büntetékiszabás szakmai részleteibe bele kívánna szólni. Ez a bölcsesség elvárható lett volna a honatyáktól is. A választók pártokra, és nem büntetőjogi intézményekre adták le támogató szavazataikat. Talán mégis érdemes lenne visszatérni a büntető jogalkotás hagyományaihoz. Először is, jogot akkor kell alkotni, ha társadalmi szükséglet csak ezen az úton elégíthető ki, és a kiválasztott jogi eszköz arra alkalmasnak mutatkozik. A második feltétel a tudományos megalapozás. Kodifikálni a jogtudomány által feltárt törvényszerűségeket figyelembe vételével érdemes. A harmadik feltétel a szakmai felkészültség. A jogalkotás mesterség, ami birtokolja a törvényírásnak azokat a technikáit, amelyek érthető, világos, betartható, a jogsértés következményeit előre vetítő szöveget eredményeznek.

További aggályokat vet fel az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló törvény, mert annak több rendelkezése eltávolít a demokratikus jogállam büntetőjogi alapelveitől. Miközben tehát a második Orbán kormány rendészeti igazgatásában a hierarchikus-támogató stílus látszik visszatérni, a rendészet anyagi és eljárási jogát alkotó törvények gyakori módosítása ismételten a válságkezelő-rögtönző kormányzás veszélyeit idézi.

Az ideiglenesség megszűnésével, az átmenetet követő stabilizálódó demokratikus társadalom talán most már időszerűvé teheti a jogállamnak megfelelő demokratikus – támogató rendészeti stratégia megteremtését.

- Ez a stratégia politikai konszenzust köt a professzionális rendvédelem megteremtése érdekében, világosan elkülöníti a politikai célkitűzéseket és a kormányzati irányítás állami eszközeit, aláveti magát a rendészeti közjog intézményeinek.
- A rendőrséget visszahelyezi a civil közigazgatás rendszerébe, amelyben az egyes rendészeti szolgálatok a számukra megfelelő szervezeti rendben működhetnek.
- Megvalósítja a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok elválasztását, különös tekintettel arra, hogy a nyomozás feletti felügyelet nem kormányzati funkció, hanem az igazságszolgáltatás kizárólagos irányítását követeli.
- A közbiztonsági területen decentralizál minden olyan feladatot, amit lehetséges (jelenlét, rendészeti bűnmegelőzés), és centralizál minden olyan rendészeti tevékenységet, amit szükséges (csapatot, rendészeti nyilvántartások, kiképzés, szakoktatás). Egy ilyen rendszer irányításához multhatatlanul szükséges az önkormányzatokat támogató és a rendészetet irányító hagyományos belügyminisztériumi szerkezet visszaállítása.<sup>18</sup>
- Mindezen elhatározások közjogi alapjait egy új alkotmányozás során a rendészeti szervezeti jog újraalkotása teremti meg.
- Az előbbieken vázolt program egy átfogó közbiztonsági stratégiába illeszkedik, amelynek végrehajtása 10-15 éves távon, pótlólagos költségvetési források biztosításával lehetséges.
- A közbiztonsági stratégia törvényben kerül kihirdetésre.

<sup>18</sup> Ez meg is történt a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvényben, a Fidesz-KDNP kormány egyik első kezdeményezéseként

Demokratikus-támogató az a kormányzati stratégia, amelyik elfogadja a rendészet korábban nyújtott szakmai teljesítményét, de a jövő feladatainak való megfelelés érdekében egyaránt változtatni akar a struktúráján, a működésén és a rendészeti jogon is. Ezek a célok csak egy hosszú távra érvényes közbiztonsági stratégiára és modernizációs programra alapozhatók. Ez a kormányzati stratégia nem igényel rendkívüli történelmi fordulatot, ellenkezőleg, sikerre csak kiegyensúlyozott politikai és gazdasági viszonyok között számíthat. Nem választható el a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjától, amihez viszont nagyfokú kooperációs kultúrára van szükség a különböző tárcák, az igazságszolgáltatási szervezet, valamint a tudományok képviselői között. Végül a modernizáció közjogi feltétele az Alaptörvény, amire építve megalkothatók az új rendészeti és nemzetbiztonsági szervezeti törvények is.

### **Alkotmányozás és a rendészet jövője**

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény feladata, hogy a rendőrséget visszaillesse a közigazgatás szövetébe, ahonnan a tekintélyelvű hatalomgyakorlás csaknem hatvan évvel ezelőtt kiszakította. Ennek egyik feltétele azzal megvalósulni látszik, hogy az új alkotmányos szabályozás a rendészetet és a honvédelmet világos elkülöníti egymástól.

A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alcímet viselő *46. cikk* a következőket tartalmazza.

- (1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.*
- (2) A rendőrség működését a Kormány irányítja.*
- (3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.*
- (4) A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.*
- (5) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.*
- (6) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.*

Ami a rendőrség kormányzati irányítását illeti: szigorúan hierarchizált szervezeteket csak feszes hierarchiában lehet irányítani. Ebből következik, hogy a kormányzásnak a belügyi igazgatásban mindig sokkal operatívabb módon kell cselekednie, mint a közigazgatás más ágazataiban. Ez nem okoz problémát akkor, ha a rendészeti közjog ellentmondásmentesen és a normavilágosság követelményeinek megfelelően szabályozza a rendőrség munkáját, a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok szervezetileg is elválasztásra kerülnek, a kormányzás parlamenti ellenőrzése hatékony, végül, de nem utolsón sorban, a közhatalmat gyakorló politika képes szakmaként elfogadni a rendészetet.

A modern rendőrségeknek mindenhol a világon meg kellett küzdeniük a szakmai elismerésért. Ennek egyik oka az volt, hogy egészen a XIX. század végéig hiányzott a rendészet jogi szabályozása. A közbiztonságot védelmező közjog kialakulása azt eredményezte, hogy a betartására kilátásba helyezett kényszer alkalmazását – amint azt Max

Weber mondja – „az emberek egy külön erre felkészült csoportjára” bízva.<sup>19</sup> A jog azonban a különböző rendőrségi feladatokat eltérő részletességgel képes szabályozni.

A bűnügyi felderítés normái kemény korlátokat állítanak. A közbiztonság feletti őrökös jogrendje lényegesen szellősebb, nagy teret ad a szabad mérlegelésnek, ráadásul gyakorta az intézkedő rendőr személyes döntésén múlik a siker. A karhatalmi fellépés során a jogellenesség keltette veszélyek felmérésében és a bevethető erőszak szükséges és arányos mértékében nem a norma, hanem a szakmai felkészültség a meghatározó, de a kötetlenségben egyéni cselekvésnek nincs helye, az eredményesség kulcsa a hozzáértő parancsnoki vezetés, valamint a kiképzettség. Mindez mutatja, hogy a szakmai képességek és készségek kialakítása nem bízható tisztán a jogra, az elsődlegesen a rendészeti praxis dolga.

A hivatás felemelkedésnek azonban akadálya maga a hierarchikus felépítés is, ami nem a szaktudást, hanem a szervezeti piramisban elfoglalt helyet jutalmazza. A modern rendőrségek azért integrálódnak a civil közigazgatásban, mert csak ilyen módon képesek kiépíteni a feladataikhoz igazodó struktúrákat. Ezek sorában van olyan rendészeti feladat és funkció, ami a parancsnak való feltétlen engedelmesség elve szerint erős centralizmust követel (karhatalmi szolgálatok), van, ahol a centralizmus nem a feltétlen engedelmességgel, hanem a jognak való megfeleléssel együtt érvényesül (bűnügyi szolgálat) és van, ahol a decentralizált megoldások és a helyi közösségekkel való együttműködés a leghatékonyabbak (közbiztonsági szolgálat). Ha a szervezet illeszkedik a feladatokhoz, akkor ott nem csupán a szakmai képességek és készségek kifejlesztése előtt nyílik út, hanem a kormányzat is bölcs önmérsékletre kap készletet. Érvényesülhet Bibó István intelme: „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben.”<sup>20</sup>

Az Alaptörvény sokat tehetett volna a közigazgatás szakszerűségéért azzal, hogy a közigazgatás alkotmányos alapkövetelményeit (jogszerűség, szakszerűség, szolgálatszerűség), és a tisztviselői kar közszolgálati státuszának garanciáit (kinevezés, képesítési követelmények, fegyelmi felelősség, nyugdíj jogosultság) szövegébe fogadta volna. Ez elmaradt, de a készülő sarkalatos törvények a hiányt még pótolhatják. Kívánatos lenne az is, hogy a rendészeti szervek hivatásos állományának jogviszonyait nem külön szolgálati törvénybe, hanem az egységes közszolgálati törvény egy fejezetébe foglalják.

## A nemzetbiztonsági szervek

A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény nem csupán a belügyi tárca visszaállítása okából érdemel figyelmet, hanem azért is, mert olyan sarkalatos törvényekbe illő rendelkezéseket tartalmaz, mint az Alkotmányvédelmi Hivatal elnevezés bevezetése, és a hivatalnak a belügyi irányítás alá helyezése, összhangban azzal az általános rendelkezéssel, miszerint:

2. § (1) Ahol e törvény hatálybalépését megelőzően kiadott jogszabály

(...)

c) Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot, illetve igazságügyi és rendészeti minisztert említ, ott

ca) az áldozatsegíttéssel, a bűncselekmények megelőzésével, a büntetés-végrehajtással,

<sup>19</sup>Weber, Max: Gazdaság és társadalom I., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1987. 61. o.

<sup>20</sup>Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Válogatott tanulmányok I. kötet, Magvető Könyvkiadó. Budapest, 1986. 275. o.

*a határrendészettel, az idegenrendészettel és menekültüggyel, a közlekedésrendészettel, a közterület-felügyelet szabályozásával, a külföldiek társadalmi beilleszkedésének elősegítésével, a külföldre utazás szabályozásával, a rendészettel, a szabálysértési szabályozással, a közbiztonsággal, az élet- és vagyonbiztonság védelmével kapcsolatos feladatok tekintetében Belügyminisztériumot, illetve belügyminisztert,*

*(...)*

*m) polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli minisztert említ, ott ma) a polgári hírszerzési tevékenység kivételével a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításával, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ irányításáért való felelősséggel kapcsolatos feladatok tekintetében Belügyminisztériumot, valamint belügyminisztert,*

*mb) a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletével kapcsolatos feladatok tekintetében Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, illetve közigazgatási és igazságügyi minisztert,*

*mc) a polgári hírszerzési tevékenység irányításával kapcsolatos feladatok tekintetében Külügyminisztériumot, illetve külügyminisztert kell érteni.*

Az előbbi törvényhelyekről elmondható, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok 1990 februárjában történt létrehozása óta a legjelentősebb átalakítás tanúi lehettünk. Közhivatal alapítandó olyan társadalmi szükségletre, amit az egyének és közösségeik saját erejükre támaszkodva kielégíteni nem képesek. Az európai modern nemzetállamokban e szükségletek sorát a nemzetbiztonság, a közrend és a közbiztonság nyitotta meg.

A nemzetbiztonsági védelem, a rendészeti intézkedés és a bűnüldözés olyan területek, amely eltérő módon engedelmessé válnak az alkotmányos demokráciák három fundamentumának, a joguralom követelményének, a hatalmi ágak megosztásának és az emberi jogok védelmének.

Az ország szuverenitásának és az alkotmányos rendnek már a távoli veszélyeztetése is nemzetbiztonsági ügy, ezek időben történő felismerése elsődlegesen nem jogi, hanem politikai mérlegelést igényel, és az ilyen kockázatok csökkentése maga is politikai eszközökkel valósítható meg. Ezért a nemzetbiztonsági védelem a kormányzati munka szerves része, ami gyakran nem is terjed túl a végrehajtó hatalom kompetenciáján. Minél távolabbi nemzetbiztonsági fenyegetést sikerül feltárni, annál több lehetőség nyílik arra, hogy az ország szuverenitása és alkotmányos rendje politikai eszközökkel is védhetővé váljon. Az alkotmányvédelemnek a belügyi tárcától történő elkülönítése 1990-ben jogállami garanciának számított, napjainkban azonban egy ilyen szervezeti megoldás fenntartását semmi nem indokolja. Számos érv sorakoztatható fel amellet, hogy mind az Alkotmányvédelmi Hivatal, mind pedig a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a belügyi tárcánál találja meg a hatékony és törvényes működés legjobb feltételeit. Az Alaptörvény hatálybalépését követően nyilvánvalóan újra szabályozásra vár a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló, többször módosított 1995. évi CXXV. törvény, de a most méltott szervezeti megoldást a jövőben is kívánatos fenntartani.

Amikor a demokratikus társadalom értékeit bűnös úton veszélyeztetik, akkor az államnak büntetési igénye támad, amit kizárólag az igazságszolgáltatás útján lehetséges érvényesíteni. A jog szerepe itt sokkal több az egyszerű felhatalmazásnál. A jog határozza meg azt, hogy a bűnüldözés egész apparátusa mikor léphet működésbe és azt is, hogy mi legyen eljárásának rendje. A nyomozás joghoz kötöttsége teljes, feladata nem lehet más, mint egy másik hatalmi ágak, az igazságszolgáltatásnak az előkészítése. A bűnügyi

felderítés célja a büntetőjogi értékelésre váró múlt feltárása, tartalmát és formáját a büntető anyagi- és eljárási jog határozza meg, célja a büntetési igény érvényesítése a bíróságon.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat fejlesztésével összefüggő kérdés, hogy elválasztható-e az információszerzés művelete annak technikájától? Ha igen, akkor a szakszolgálat típusú szervezet megőrzésére szükség van, ha nem, akkor a technikai feltételeket minden egyes nemzetbiztonsági- rendészeti- és bűnüldözési hatóság a maga számára teremti meg. Kutatási feladat, hogy a jövőben lehetséges-e a funkcionális és az ágazati szakfeladatok technikai támogatásának egy jelenleginél hatékonyabb és ésszerűbb módja? Funkcionális technika az, amelynek a működtetése és fejlesztése a szakszolgálatnál a leghatékonyabb, ágazati technika az, amelyet a felderítő- és a nyomozó szervezeteknek kell birtokolniuk. Amiként a rendőrségi laboratóriumok rendszerében kitűnő feladatmegosztás alakult ki a bűnügyi technikai felkészültség, a szakértői kompetencia és a nyomozói szaktudás között, akként kell alakítani a felderítési technikák számára legelőnyösebb szervezeti kereteket is.

Megtartható-e a nemzetbiztonsági- illetve a bűnügyi felderítés technikai támogatása egyetlen szakszolgálat keretein belül? Igen, megtartható, ha megerősödik a szakszolgálat szolgáltató funkciója és az világosan elkülöníthető az érdemi felderítő munkától, ha egészséges arányok alakulnak ki a két szakirány között, ha maradéktalanul érvényesíthető a minősített adatok védelme és a belső szervei működés olyan nyilvántartási – ügyviteli rendet képes teremteni, ami a világossá teszi a döntésekért és a végrehajtásért vállalt felelősséget. A hivatali működésnek ez a rendje a leghatásosabb ellenszere a hatalomkoncentrációnak, ami nagyon fontos a titkosszolgálati munkában, ahol a külső kontrollok csak korlátozott mértékben felügyelik a törvényességet.

Elviseli-e a felderítés titkossága a nyílt jogi szabályozást, megvédhető-e az emberi jogok a totális elhárítás soha nem csituló igényeivel szemben, biztosítható-e az igazságügyi szakértő függetlensége, ha a szakértő a hatóság tagja és szaktudását csak ilyen módon szerezheti meg? Láttuk, hogy a joguralom itt a legteljesebb, az igazságszolgáltatás külső kontrolljai, az engedélyezési formák szigorúsága jól jelzik, hogy az állam büntető igényét csak törvényes eljárásban az igazság megállapítására építheti. A jogi szabályozás egy átmeneti törvénytől vezetett napjaink hatályos jogáig, a felderítésben nyert információk nyílt eljárásban történő felhasználása nem egyszerű feladat. A felderítés eszközei és módszerei alapvető emberi jogokat korlátoznak, amit összhangba kell hozni a tisztességes eljárás európai követelményeivel, a szükségesség és az arányosság alapjogi tesztjével, amelynek kialakításáért a magyar alkotmánybíróság sokat tett. Közben pedig történt egy büntetőeljárás reform, amelynek a hatásait értékelni kellene, 2005-ben újra szabályozták az igazságügyi szakértői tevékenységet, számos büntető anyagi- és eljárási jogi módosítás történt. A titkosszolgálati eszközök sarkalatos törvényben történő szabályozása a most csak vázlatosan jelzett területek alapos áttekintését követelik.

### **A konzervatív államrendőrségi modell, a több önálló rendőrség rendszere**

A legitim erőszak állami monopóliumának megfogalmazása erősíti a törvényességet, gátat szab az erőszakkal való visszaélésnek, erősíti a rendvédelem szakszerű és szolgálatszerű működését, de alkalmas arra is, hogy hosszú időre fenntartsen egy kizárólagosan államrendőrségi centrális modellt, ami zárójelbe teszi a legfejlettebb polgári jogállamoknak azon gazdag tapasztalatait, ami a decentralizálásnak és a közösségi

rendőrségi formációknak nyithatna utat. A jelenlegi kormányzati gondolkodást alapvetően ez a konzervativizmus jellemzi.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szerint a központi államigazgatási szervek sorába helyezkednek el a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai. E törvény szerint rendvédelmi szervek: a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. A hivatkozott törvény szerint az irányítási jogosítvány – egyebek mellett – az államigazgatási szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését, szétválasztását és alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv megszüntetése. A kormányzati irányítás része az egyedi utas kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására. Ehhez képest nem változott a rendőrség általános definíciója, de változott a helyzet abban, hogy három önálló rendőrség jött létre, amely három rendszert az irányító miniszter személye köt össze:

*„4. § (1) A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv.*

*(2) A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.*

*(3) A Kormány a rendőrséget a rendészetért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) útján irányítja.”*

*„4/A. § (1) Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szerve (a továbbiakban: központi szerv), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és kirendeltségekre tagozódik. Egyes feladatok ellátására törvény vagy kormányrendelet más rendőri szervet is létrehozhat.*

*(2) A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv szervezeti egységeként kormányrendelet kirendeltséget hozhat létre.*

*(3) Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, kormánytisztviselőkből, közalkalmazottakból, valamint a Munka Törvénykönyvéről szóló törvény (a továbbiakban: Mt.) hatálya alá tartozó munkavállalókból állhat.*

*(4) A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől a hivatásos szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabály szerint berendelt rendőrökből, kormánytisztviselőkből, valamint közalkalmazottakból állhat.*

*(5) A terrorizmust elhárító szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől a hivatásos szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabály szerint berendelt rendőrökből és vezényelt hivatásos állományúakból, kormánytisztviselőkből, valamint közalkalmazottakból állhat.”<sup>21</sup>*

A titkosszolgálatok átalakítása következtében a belügyminiszter közvetlen irányítása alá került az Alkotmányvédelmi Hivatal (2010. május 29. előtt: Nemzetbiztonsági Hivatal), a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a 2010. szeptember 1. napjától működő Terrorelhárítási Központ,<sup>22</sup> valamint 2011. január 1. napjától a Nemzeti Védelmi Szolgálat

<sup>21</sup> Az egyes rendészeti tárgyú és azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény.

<sup>22</sup> A Terrorelhárítási Központot a 232/2010-es kormányrendelettel 2010. szeptember 1-jével hozta létre.



(NVSZ), amely a rendvédelmi szervek belső elhárításával foglalkozó Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatára épül.<sup>23</sup>

Az Alaptörvény hatálybalépésével a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos alapjai megerősödnek, azok kizárólag a kormány közvetlen irányításával működő, centralizált államigazgatási szervekként működhetnek, azonban további integrációjuk, akár még az általános hatáskörű centralizált államrendőrség részeként is elképzelhetőek.

A rendészeti sarkalatos törvények megalkotása során ismételten megfontolandónak tartjuk annak az elvnek a visszaállítását, hogy rendvédelmi szerv alapítása és a megszüntetése legyen törvényhozási tárgy. Az a válságkezelő-rögtönző kormányzati irányítási modell, amelyet ebben az előadásban is több szempontból kritizáltunk, egyebek között olyan módon szüntethető meg, hogy a szervezetalapítás ne lehessen az átgondolatlan, a csak rövidtávra tekintő kormányzati taktika eszköze. A jelenlegi szabályozás nem ezt a megoldást követi, amit jól tükröz a többször módosított Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. §-a.

Az alkotmányos alapokat erősítené, ha az elkövetkezendő rendészeti szabályozás során törvény zárna ki egyedi utasítás kiadását a rendvédelmi szerv hatáskörébe utalt nyomozások teljesítésére, minthogy az a nyomozás felett rendelkező ügyész kizárólagos jogosítványaként kerülhet meghatározásra.

A közrendvédelmi feladatok decentralizálásával kapcsolatban a következőkre hívjuk fel a figyelmet.

### **Az önkormányzati rendőrség esélyei**

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokat az állam integráns részének tekinti, amikor a 31. cikkben a következőket rendelí:

*(1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.*

*(2) A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.*

*(3) A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.*

A kérdés az, hogy vajon a helyi közbiztonság tekinthető-e helyi közügynek, és ha igen olyan önkormányzati rendszer kerül kiépítésre a jelenlegi helyén, amelyik a jövőben alkalmassá válhat a rendészet önkormányzati formáinak működtetésére. 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.

---

<sup>23</sup> Lásd a módosított rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. §-át.

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 taxisblokád, a déli határok mentén a volt Jugoszláviában évekig dúló háború, vagy az állam szerepvállalását újra fogalmazó világgazdasági válság hazai következményei, mind-mind az etatista rendszertfelfogás malmára hajtják a vizet.

A politikai konszenzus hiánya az önkormányzati rendszer átalakításában, a közbiztonság és a kriminálpolitika nagy kérdéseiben eddig akadály 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 „árukapcsolásban” jelennek meg:

A centralizmus és a szakszerűség összekapcsolása a politikai- a szakmai- és a hétköznapi gondolkodásban egyaránt megfigyelhető. Különösen a tekintélyelvű hatalomgyakorlás évtizedei szülik azt a hiedelmet, hogy az igazgatásban minden, ami központosított az 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 rendszert megmarad a kormányzat által irányított államigazgatás szervezetében. Helyhatósági szinteken ennek a befolyásnak a veszélye nagyobb és főleg ellenőrizhetlenebb.

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 rendszert 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 felismerhetőek 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 kötőereje egyenlő mértékben érvényes a központi államigazgatásra és az önkormányzati közigazgatásra. Nem beszélve arról, hogy történelmi tapasztalatok szerint a múltban az erőszak centralizálása inkább az önkénynek nyitott utat, és éppen, hogy a törvényességet ásta alá. Nem is véletlen, hogy a helyi autonómiák felszámolását minden diktatúra kiépítésének első teendői között találjuk.

A rendőrség politikai irányítása akkor felel meg a demokratikus társadalmak működési elveinek, ha ez az irányítás a joguralom maradéktalan érvényesítésével és a hatalmi ágak elválasztása alapján valósul meg. Ezek a követelmények a fiatal 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 készíti, amikor az együttműködés országos szinten elképzelhetetlen lenne. Azt lehet tehát mondani, hogy egy jól működő önkormányzat inkább képes biztosítani a rendőrség törvényes és hatékony működését, mint egy rosszul működő kormányzat.

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.”<sup>24</sup>

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

<sup>24</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. bekezdése

anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak. (A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény) 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 közrendvédelem a közterületek rendjét biztosítja, alapvető rendészeti funkciója az őrködés, a jelenlét. Ezek a tevékenységek alapos helyismeretet, a lakókörnyezettel 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 ággént minden bizonnyal a centralizált államrendőrségi szisztémában található meg a maga helyét.

A bűnüldözés alapvető rendeltetése az igazságszolgáltatás előkészítése, erre tekintettel nem decentralizálható, de minthogy azok a szabálysértési ügyek, amelyek jelenleg a jegyzők hatáskörében vannak, majdan elgondolható egy önkormányzati rendőrségi szervezetenél is, és ide kíváncznak 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 őrködő, jelenlétben megtestesülő feladat végrehajtás kívánczik decentralizálásra, amit a rendészeti stratégia hosszú távú céljaként, az önkormányzati reformmal összhangban lehetne megvalósítani.

## Záró gondolatok

Az alkotmányozás folyamatában lényegében két szembenálló nézet rajzolódott ki. Az egyik azt hangoztatta, hogy az 1989-ben elfogadott módosított alkotmány a jogállami forradalom egyik legsikeresebb eredménye, az alkotmányos demokrácia kiépülésének szilárd fundamentuma, az valójában végleges alkotmány, amelynek legfeljebb a rossz emlékeket idéző 1949. évi megjelölésén kellene változtatni. E nézet hívei elszántan hirdették: „Nem engedünk a 89-ből!”

A másik tábor, hivatkozva a módosított alkotmánynak arra a preambulumára, amelyik maga mondta ki az ideiglenességet, sürgette az új alaptörvény megalkotását.

A rendészeti jog tanulmányozójaként mindig az utóbbi tábor felfogását helyeztem, mert az volt a meggyőződésem, hogy az 1989-es alkotmány – minden erénye ellenére – az államszervezet egy elemét a rendészetet akként szabályozta, hogy azzal akarva-akaratlanul, de a pártállami rendőrségi modell túléléséhez járult hozzá. A gyakori alkotmánymódosításokkal pedig napjainkra olyan helyzet alakult ki, hogy az már a jogbiztonságot fenyegeti, és ezen már az alkotmányos normakontroll sem tud segíteni.

Magam azt vártam az új fundamentumoktól, hogy azok a rendészet államszervezetben elfoglalt helyét lényegesen átalakítják, azzal, hogy elválasztják a honvédelemtől, azzal, hogy a civil közigazgatás részeként határozzák meg, és azzal, hogy a megújított önkormányzati rendszert alkalmassá teszik egyes rendészeti szolgálatok decentralizációjára, vagyis az önkormányzati rendőrség megteremtésére.

A felsorolt várakozásaim közül az Alaptörvény csak az elsőt teljesíti maradéktalanul, de amennyiben valóban elérkezik a távlatos rendészeti fejlesztések ideje, akkor a stratégia célok között a civilesítés és a decentralizáció is megjelenhet, természetesen nem két hét és nem is két év alatt, hanem egy hosszú távú, 10-15 évre tekintő fejlesztési program keretei között.