JOZEF BALGA

A RENDÉSZETI KÖZIGAZGATÁS POZÍCIÓJA ÉS FELADATAI A BŰNÜLDÖZÉSBEN

1. Bevezetés

A XXI. században a jogállamiság feladatai közé tartozik az effektív és racionális közigazgatás, amely az állampolgárokat szolgálja a biztonság garantálása és a folyamatos társadalom reprodukciója érdekében. Ez biztosítja a társadalom szociális és gazdasági növekvését és kulturális identitását, továbbá elsődleges fontosságot tulajdonít az állam a szabadságon, a biztonságon és az emberi alapjogok érvényesülésén alapuló térség kialakításának. A jelenlegi biztonsági veszélyek rámutatnak,[1] hogy az állami rendszernek szükséges módosítani a formákat és eszközöket a bűnüldözés terén is. Ebből kifolyólag kötelező az államnak kidolgozni és elfogadni komplex intézkedéseket, amelyek alkalmas arra, hogy külbiztonsági aspektusokkal kombinálva befolyásolják a saját biztonságát. A biztonság erősítéséhez az államnak racionálisan kell végrehajtani a kölcsönös információ cseréket más államokkal és a nemzetközi szervezetekkel a jogszabályok keretében.

A biztonság fontossá vált a rendészeti közigazgatás szempontjából, mindenekelőtt tekintettel a társadalom elvárásaival összhangban az állammal, a közrend és a közbiztonság betartásának terén. A bűnüldözésben pótolhatatlan pozíciója van a rendészeti közigazgatás alanyainak, amelyek működésük keretében intézkedéseket és kényszerítő eszközöket használnak.[2] Továbbá meg kell említeni az Európai Unió bűncselekmények megelőzésével és leküzdésével összefüggő kötelességét, amelyek irányuló intézkedésekkel, valamint a rendőri és egyéb hatáskörrel rendelkező hatóságok koordinációjával és együttműködésével hajthatók végre.

2. A jogállamiság és a közigazgatás

A jogállamiság három pillére a joguralom, szabadság és a biztonság. A biztonság garantálásába tartozik a bűnüldözés gyakorlata, mint az állami szervek elsődleges feladata. Ehhez tartozik továbbá a rendészeti igazgatás racionális és tudományos hozzáállása a feladatok végrehajtásában ezen a téren. A mai jogállamiság irányelveinek rendszerébe tartoznak a legalitás és legitimitás, a joguralom és a hatalom korlátozása, az emberi és állampolgárok alapvető jogainak garantálása, a nép szuverenitása, a bíróság függetlensége és az igazságos perre való jog (due proces of law). Boros joggal állítja „*hogy a jogállam nem valamilyen kormányzati forma vagy bizonyos szervezeti megoldások összessége, hanem*

[1] Vajkai Edina: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In: Tálas Péter (szer.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017. 39. o.

[2] Hautzinger Zoltán: A rendészeti kényszerítő eszközök alkalmazásának alapelvei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 69. o.

egyrészről egy átfogó szemléleti koncepció, másrészről a jogintézmények egy hosszú folyamat során elért tényleges állapota."[3]

A jelenkori állam feladatkörei olyan okokból kifolyólag határozódnak meg, mint az államszervezeti és institúciók bővülése, széles terjedelmű tevékenységei, globalizáció hatása és a biztonság javítása. Más részt a jelenkori európai felfogás az állam jeleiről negatívan befolyásolja az állami funkciók realizálását, amelyeket közszolgálati szervek a társadalom és a közérdekben hajtanak végre.

Az állam alapvető feladatkörébe tartozik az reprodukció bebiztosítása az államhatalmi struktúrákban, továbbá a lakosság reprodukciója, amely biztosítja az állami szervek perszonális szubsztrátumát. Ezek az állam materiális (anyagi) funkciói. Az állam formális feladatkörei közé tartoznak: a normatív funkció, védelmi funkció, közigazgatási funkció, biztonsági funkció, kontroll funkció, szociális funkció, kultúra és oktatási funkciók, alkalmazási és realizálási funkciók. Elsődleges funkciókba, amelyek befolyásolják a bűnüldözést soroljuk a közigazgatási, biztonsági és a kontroll funkciókat.

A modern államhatalom garantálja a közigazgatás megvalósítását, a belbiztonságot, a közrendet és a közbiztonságot az állami szervek közreműködésével. A modern államnak a biztonság szempontjából be kell biztosítania az állami szervek tevékenységeit szakmai, oktatási és a finanszírozás terén. Az anyagi ellátás az állami költségvetés része, és a parlament, valamint a kormány modern eszközökkel köteles bebiztosítani a rendészeti közigazgatás munkatársait és az állam többi biztonsági szerveinek tagjait.

3. A rendészeti közigazgatás pozíciója a közigazgatás rendszerében

Az egyes jogszabályokban felsorolt taxatív tevékenységek az állami szervek oldalán magával hozzák a progresszív formákat és módszereket, amelyek segítik a biztonságot, a rendvédelmet, és garantálják a közbiztonság védelmét. Ebben a tekintetben a közigazgatásban a rendészeti igazgatás fontos feladatokat tölt be és helyettesíthetetlen pozíciója van.

Az igazgatás ősi tevékenysége az emberi közösségeknek, az államilag szervezett társadalmakban pedig kezdettől fogva jelen van mint szervezett mechanizmus. Ez a megtermelt javak újraelosztásában, továbbá a termelési folyamat megszervezésében és közvetlen irányításában központi szerepet játszik. A nagy ókori birodalmak a világ minden táján olyan államokat hoztak létre, amelyek a közérdeket megtestesítő építkezési, öntözési, raktározási, valamint az újraelosztási feladatok megoldására elkülönült hivatalnoki kart működtettek. Ezek igazgatták a nagy ellátó rendszereket és irányították azokat a munkafolyamatokat, amelyek eredményes tevékenységére szükség volt. A történelem később is számos olyan igazgatási modellt teremtett, amelyek centralizált állami szervezetben működtették a közfunkciókat ellátó intézményeket.[4] A modern társadalom és az állam függnek az effektív közigazgatás irányításától. Az állam szerveket, szervezeteket és institúciókat alkot, amelyek közigazgatási feladatokat hajtanak végre közszolgálati személyek révén.[5] A hangsúly a feladatok végrehajtására összpontosul, ezeket jogi normák határozzák meg.

[3] Boros László. Jogi alapismeretek. Kulturtrade Kiadó. Budapest. 1998. 20 o.
[4] Boros László: i.m. 60 o.
[5] Tóthová Katarína et al. Základy správneho práva hmotného. Bratislava: VO PF UK, 1993. 4 o.

A közigazgatás fontos elem az állam funkciói végrehajtásában. A közigazgatási és biztonsági funkció garantálja azokat a tevékenységeket, amelyek fontosak az állam működéséhez, mint a pénzügyi, egészségügyi, szociális, oktatási, kulturális, tudományos vagy ezek ellenőrzésének területe. A közigazgatás hatásos működése megköveteli a tudományos hozzáállást, a tudományos ismeretek implementációját a közigazgatási szervek tevékenységében, és erre a közigazgatási tudomány hivatott. A szakigazgatások körébe tehát differenciált, az adott közigazgatási ágazatra jellemző és más ágazatban nem alkalmazott igazgatási módszerek, és annak végrehajtásáért felelős (sajátos hatáskörű) szervezetek tartoznak.[6] A rendészeti közigazgatást az említett, differenciált szakigazgatás jelképezi. A közigazgatás alkotó részei az állami közigazgatás, az önkormányzati igazgatás, a közigazgatási korporációk és a más közigazgatás.

A rendészeti közigazgatás speciális államigazgatási szak, adminisztratív funkciókat töltve be az állam működésében, mint a közbiztonság és a közrend fenntartása.[7] Az állam tevékenysége ezen a téren összetevődik a rendeletekből és az államhatalom végrehajtásából. Magába foglal specifikus tevékenységi formákat és módszereket, amelyeket az állami szervek végrehajthatnak külön operatív vagy hírszerzési eszközökkel. Alap tulajdonsága a rendészeti közigazgatásnak, hogy dinamikus, operatív, folyamatos és alkotó az új problémák megoldása terén miközben szüntelenül megváltoznak a feltételek.[8] Ezek a folyamatok meghatározzák a rendészeti közigazgatási alanyok részére speciális feladatokat, határköröket, eszközöket és felhatalmazásokat.

A rendészet a közigazgatás azon ágazata, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára. A rendőrségek tehát nem teremtik, hanem védelmezik a biztonságot azáltal, hogy az azt fenyegető veszélyeket szakmai hozzáértéssel felismerik, és az általuk gyakorolt hatósági kényszerrel elhárítják. Ebből az is következik, hogy nem mindenfajta veszély kezelésére jogosultak és képesek, hanem csupán azokért felelnek, amelyek forrása a közjog által tilalmazott és szankcióval fenyegetett jogellenes emberi magatartás. Ezutóbbiak közül olyan jogsértések utalhatók rendészeti hatáskörbe, amelyek legitim állami erőszakkal megelőzhetők, megszakíthatók, illetve felderíthetők. A legitim erőszak egyes eszközeit a rendészeten kívül más közigazgatási hatóság nem is birtokolhatja, ez utóbbit tekinthetjük a rendészet fizikai erőszak-monopóliumának.[9]

A rendészeti közigazgatás szisztémáját olyan igazgatásformák alkotják, amelyekben olyan tevékenységeket hajtanak végre a rendészeti szervek, mint az útlevél és személyigazolvány agenda.[10] Másrészt, a rendészeti közigazgatás rendészettel úgy is foglalkozik, mint egy folyamat. Fontos feladatai vannak az állambiztonság, a közbiztonság és a közrendvédelem terén, együttműködve más szakigazgatásokkal a biztonság fenntartása érdekében a rendőri szervezetek tevékenységükkel hozzájárulnak a polgárok biztonságérzettéhez.

A rendészeti igazgatásban felismerhetők a közigazgatás általános jegyei. A rendészeti igazgatási alanya a rendészeti szervezet, amelynek létesítése, irányítása és

[6] Hautzinger Zoltán: A magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi (szak)igazgatás. Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás. 2014/2. 72. o..
[7] Szilvásy György Péter: A rendőrség szerepe egyes közigazgatási eljárások körében. De Iurisprudentia et Iure Publico. 2016/1. 2. o.
[8] Jozef Balga: Rendészettudomány, közigazgatás-tudomány és a rendőri közigazgatás. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII. Pécs, 2016. 56 o.
[9] Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 107 o.
[10] Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 81. o.

vezetése megfelel a közigazgatási szervezettel szemben támasztott általános követelményeknek. A rendészet feladata a közbiztonság és a közrend oltalmazása, a rendészeti igazgatás tartalma végrehajtó-rendelkező tevékenység. A rendészeti szerv közigazgatási hatóságként eljárva, közhatalmi jogosítványaival élve egyoldalú akaratnyilatkozattal intézkedik. A rendészet személyzete része a közszolgálatnak. A kinevezés rendje, a szakmai előmenetel, a képesítési követelmények, a minősítési eljárás, a szakmai kritériumok meghatározása és a szakképzés rendszere megegyezik a köztisztviselő karral szemben támasztott legáltalánosabb követelményekkel.[11]

A jogforrásokhoz, amelyek a rendészeti közigazgatást szabályozzák, tartoznak a nemzetközi egyezmények és szerződések, európai jogi normák (elsődleges és másodlagos) és a jogi normák, ezek alkotják az államjogi rendszerét (alkotmány, törvények kormányrendeletek, államigazgatási szerv hatósági határozata, belső szabályzatok, helyi önkormányzat határozata).

A rendészeti közigazgatás tagozódásának aspektusai közé tartozik a territoriális aspektus, temporális aspektus, perszonális aspektus, működési aspektus és a tárgyilagos aspektus. Territoriális aspektus nemzetközi, országos, regionális vagy helyi szinten végrehajtó feladatokat és a hatásköröket abszorbálja, és meghatározza, melyik területen lesznek a tevékenységek végrehajtva. Temporális aspektus az időre összpontosít, amelyben az alanyok végrehajtják a tevékenységeket és ezzel gyakorolják a jogi forrásokat. A perszonális aspektus pedig a kiképzési szintet és funkciókat prezentálja. A működési aspektus a szervezeti ágakra fókuszál, ezek realizálják a feladatokat a központ, a hivatal, vagy az osztály szintjén. A tárgyilagos aspektus olyan alanyokat prezentál, amelyek a szakágakban töltik be a feladatokat és hatásköröket.

A rendészeti közigazgatás rendszere az állami rendészeti szervekből, az önkormányzati rendészeti szervekből, privát biztonsági szolgálatokból, környezet védelmi őrségekből tevődik össze. A rendészeti közigazgatás alanyai közé tartozik az állami rendőrség, katonai és civil hírszerző szolgálatok, katonai rendőrség, vám-és pénzügyőrség, büntetési és végrehajtási testületek, önkormányzati rendőrség, polgári védelem és a privát biztonsági szolgálatok. Külön alanyok közé tartoznak az enviromentális (környezet védelmi) őrségek, mint a halász őrség, vízi őrség, erdei őrség, mezei őrség vagy vadász őrség. Az állami rendészeti igazgatás továbbá feloszlik az uniformis és civil jellegű rendészeti szolgálatokra, a klasszikus rendőrségi szolgálatokra (határ rendészeti szolgálat, idegenrendészeti szolgálat, közlekedési rendészet), országos, regionális és helyi rendészeti alanyokra.

4. A rendészeti közigazgatás pozíciója és feladatai a bűnüldözésben

A rendészet közigazgatás pozícióját a bűnüldözésben tagolhatjuk primáris (elsődleges), szekundáris (másodlagos) és terciális (harmadlagos) pozíciókra. Az elsődleges pozícióba a bűncselekmények felszámolása és az összes olyan tevékenység tartozik, amelyek a rendészeti szervek bűnüldözési szerepét erősítik. Másodlagos pozíció tárgya a hatékonyabb bűncselekmények megelőzésére irányul, a harmadlagos pozíció kulcs szerepe pedig a korábbi állapot helyre állítása a bűncselekmények felderítését követően.

A rendészeti közigazgatás feladatai a bűnüldözésben: preventív, represszíós, kontroll, együttműködési, információs, kutatási és oktatási. Preventív feladat megelőző

[11] Finszter Géza: i.m. 108 o.

intézkedések terén prezentálja magát. Represszív feladat a bűncselekmények megakadályozására és elhárítására, a nyomozó hatáskör gyakorlására és a legitim hatósági kényszer realizálására összpontosít. Kontroll feladatnak olyan hatásköre van, mint a bűncsoportok ellenőrzése, a hatósági ellenőrzés végezése és a legitim erőszak egyes eszközeinek felhasználása. Az együttműködési feladat két csoportra oszlik, a külső nemzetközi és a belső szolgálatok közötti együttműködés applikálására. Információs feladata az információ csere és átadása az országos és nemzetközi alanyoknak. Kutatási feladata a kutató intézetek és felsőoktatási kutatóhelyek kutatása a bűncselekmények új formái és módszerei felderítését érintően. Oktatási feladat a szakközépiskolai, főiskolai és egyetemi szinten tantárgyak praktizálása, amelyek bűnüldözési témákat tartalmaznak.

A rendészeti közigazgatás aspektusai, amelyek befolyásolják a feladatait a bűnüldözésben a statikus és dinamikus aspektusok. Statikus aspektus képezi a szervezeti felépülést a rendészeti igazgatás alanyaiban. Még a dinamikus aspektus reprezentálja a rendészeti igazgatás szerveinek tevékenységei több színűséget bele értve a modern módszerek, formák és eszközök felhasználását a bűnüldözés terén.

A rendészeti közigazgatásnak a fő feladatai a bűnüldözésben a bűncselekmények nyomozása, felderítése, megakadályozása, az elkövetők igazságszolgáltatása és a kompetens szerveknek való átadása. A bűnüldözést definiáljuk a rendészeti közigazgatás szempontjából, mint folyamatok rendszerét, amelyben a rendészeti igazgatás alanyai végrehajtják a speciális tevékenységeket explicit formákban, módszerekkel és eszközökkel a bűncselekmények megközelítéséhez, megakadályozásához, nyomozásához és felderítéséhez, amellyel erősítik az állampolgárok biztonságát.

Az effektív bűnüldözést meghatározza a rendészeti igazgatás alanyainak működése, feladataik, hatásköreik, utasításaik, intézkedéseik, kényszerítő eszközök használata és modern nyomozó módszerek bevetése. Határmenti területeken a bűncselekmények, valamint a közbiztonságot és a nemzetbiztonságot veszélyeztető cselekmények kezelését az együttműködés módja és az összehangoltabb munka a rendészeti szervek között határozza meg. Elgondolkodtató lehet az egyes bűnüldöző feladatok rendészeti (külföldiek esetében például idegenrendészeti)[12] módszerekkel történő kiváltásának lehetőségeinek a vizsgálata is.

Az állam elsődleges célkitűzése a bűnüldözés és a bűncselekmények elleni küzdelem. Nemcsak a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemre kell hangsúlyt helyezni, hanem a polgárok mindennapi életére jelentős hatást gyakorló, határokon átnyúlóan elterjedt bűnözésre is. A helyi és a szervezett bűnözés közötti kapcsolódási pontok egyre ismertebbé válnak, ugyanakkor a szervezett bűnözés határokon átnyúló jellege is erősödik. Az államok különböző bűnmegelőzési módszereket dolgoznak ki és a tapasztalataikat meg a legjobb gyakorlatokat többnyire megosztják egymás közt és ezzel növelik az általános ismereteket és azok hatékonyságát és eredményességét. Az határokon átnyúló regionális együttműködés keretében a közös operatív tevékenységekkel racionalizálódig a bűnüldözés. Nem utolsó sorban a szervezett határon átnyúló bűnözés is új működési módszereket fejleszt, amelyek új bűncselekmények formáját hozza magával. Ezzel párhuzamosan hatalmas emberi, társadalmi és gazdasági költséggel jár az bűnüldözés. A szervezet bűnözés elsődleges célja a profitszerzés. A rendészeti igazgatási szerveknek ezért megfelelő kapacitással kell, hogy rendelkezzenek. Ezek a szervek döntő szerepet játszanak a szervezett bűnözés elleni harcban. A szervezett bűnözők gyakran globálisan

[12] Hautzinger Zoltán: A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése. AndAnn. Pécs, 2018. 78. o.

gondolkodnak, de lokálisan cselekednek, így a megelőzés és tevékenységük elleni fellépés interdiszciplináris megközelítést igényel. Ezért nagyobb hangsúlyt kell helyezni a rendészeti közigazgatási szervek hatásköre bővítésére és akceptálni az modern formák, módszerek és eszközök használatát e szervek munkatársaival vagy tagjaival.

5. Összegzés

A rendészeti közigazgatás pozíciója a bűnüldözésben trichotómiai jellegű, amely befolyásolja a jogi normák gyakorlatát. A rendészeti közigazgatás feladatai közé tartozik a bűncselekmények megelőzése, akadályozása, nyomozása és felderítése. A bűnüldözésben az rendészeti közigazgatás alanyainak egyedi (speciális) felhatalmazásaik vannak és diszponálnak olyan körű tevékenységek formájával és eszközökkel, amelyek más államhatalmi szerveknek nem adott a jogszabályozás. A jogszabályozás ezen a téren legitimitás és legalitás irányelvekkel igazodik. A bűnüldözés további módszerek és formák fejlesztése a nemzetközi együttműködéstől függ. A bűnüldözésben a rendészeti igazgatási szervek az emberi jogok és alapvető szabadságok minden területén aktív tiszteletben tartása a fő irányelv. A bűnüldözésben prioritást kell élveznie a finanszírozási eszközök, kutatási és oktatási programok és az új módszerek és formák gyakorlatának. A közös nyomozási technikák kidolgozása és a bevált gyakorlatok ösztönzése szervezeti alanyok szintjén kell, hogy zajlanak. A kompetens állami szerveknek kötelességük kidolgozni, elfogadni és realizálni a bűnüldözési stratégiát. A rendészeti igazgatás együttműködik a többi állami és önkormányzati szervekkel a bűnüldözés terén. A bűnüldözés, mint tudományos kategória követeli, hogy tudományos alapokon megközelítsek a rendszerét. Fontos hogy perszonális szempontból meg legyen az utánpótlás a rendészeti közigazgatás szervekben és oktatási formák, módszerek és eszközök megfeleljenek a XXI. század követelményeinek. És nem utolsó sorban meg kell erősíteni azt a tézist, hogy a rendészeti igazgatásnak kardinális pozíciója van a bűnüldözésben.