

BALLA ZOLTÁN

A RENDÉSZETI STRATÉGIA KÉRDÉSÉRŐL

1. Alapfogalmak

Jelen rövid tanulmány a rendészettel összefüggő stratégiával foglalkozik. Célszerűnek látszik már a nyitó gondolatok között rögzíteni azt, hogy mit értünk a rendészet és mit a stratégia kifejezések mögött. (A dolgozatban a rendvédelem kifejezést – annak önálló tartalmi ismérvei hiányában – a rendészet műszó segédkifejezéseként, alternatív megjelöléseként használom.)

2. A rendészet „poros” porosz és új fogalma

Az elmúlt évtizedek vonatkozó publikációi alapján a rendészet fogalmát időrendileg kétféle megközelítésben tárgyalhatjuk. Egyfelől a mintegy a XX. század végéig használttal, másfelől a XXI. század elején kialakulttal. Az előbbi – ami nevezhető konzervatív rendészet felfogásnak – alapját az a koncepcionális tézis képezte, hogy a rendészet az az igazgatási forma, amellyel a kormányzat a rendőrség szervezetén keresztül igazgatásilag beavatkozik a társadalmi folyamatokba.¹ Vagyis a rendészet szervezeti értelemben egyenlő volt a rendőrséggel. Ez a gondolat a dániai németként született és európai tudósi hírnevet szerzett Lorenz von Stein 1868-as közigazgatási tanokat összefoglaló fő művének a Verwaltungslehre c. kötet negyedik fejezetében alapozódott meg. Ennek címe: Das Polizeirecht.

Ebben a fejezetben a szerző kifejti, hogy a rendészeti közigazgatási jog egyenlő a rendőri joggal. Ezzel Stein a porosz Allgemeines Landrecht (ALR) mintegy 70 évvel korábbi kiadásának logikájára fűzte megállapításait, vagyis a porosz és a német iskola koherens volt ebben a kérdésben. A magyar közigazgatás művelői az 1840-es években Zsoldos Ignáctól kezdve az évszázad második felében publikáló közigazgatási tudósokon át, majd a XX. század legkiválóbb közigazgatási tudósaival folytatva (így például Kmety Károly, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Récsi Emil, Magyary Zoltán) a steini koncepció alapján és annak kereti között gondolkodtak a rendészetről, vagyis azt továbbra is lényegében és meghatározóan a rendőrséggel azonosították.

Ugyanez a gondolatiság jellemezte a XX. század végén Szamel Lajost is, aki ebben a tárgyban Magyarországon először írt monografikus, modernnek nevezhető rendészeti tanulmányt². Ebben a rendészet fogalmát így határozta meg: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend visszaállítására irányul.”³ A rendészetet Szamel is a rendőrséggel azonosította. Fogalmában a rendészet jogi tárgya a

¹ Sallai János: Concha Győző, a rendészet jeles tudósa. Magyar Rendészet 2015/1. 39. o.

² Balla Zoltán: A rendészet alapjai és egyes ágazati. Dialóg Campus, Budapest, 2017. 37-38. o.

³ Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990. 30. o.

közrend volt. Ezt a megközelítést olvashatjuk nevezett professzor korábbi írásaiban⁴, és természetesen a katedráját fémjelző ELTE ÁJK akkori Államigazgatási Jogi Tanszék közgazgatási tankönyvében. A szameli fogalom beégett a rendészet korabeli, körülbelül a 2000-es évekig jellemző rendészetfelfogásába. Sőt, a magyar jogi egyetemek közgazgatási jogi tanszékein jellemzően (és sajnálatosan) még mindig találkozunk ezzel a poros porosz tannal.

A fenti konzervatív megközelítést álláspontom szerint az idő túlhaladta, több oknál fogva nem alkalmas a rendészet mai értelmezésére a szameli fogalom. Egyfelől a rendészet a Szamel által körülírt (porosz törvénykönyvbeli) közrend megzavarásának, annak megakadályozásának és a rend visszaállításának funkciójához képest az elmúlt évtizedekben számos egyéb, a rendőrség rendészetén kívüli alapeladattal gazdagodott. Gondoljunk csak például az elítéltek őrzésével összefüggő büntetés-végrehajtási, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos katasztrófavédelmi rendészeti hatósági feladatokra vagy a kormányt nemzetbiztonsági információk kiszolgáltatásával foglalkozó hírszerzési, alkotmányvédelmi vagy a személybiztosítási rendészetre, a kórházparancsnoki rendszerre.

Hangsúlyozandó, hogy a rendészet szervezeti értelemben már Szamel idejében sem volt egyenlő a központi államigazgatásbeli rendőrséggel, az eltelt mintegy 25 évben pedig abszolút kétszintűvé vált: államigazgatási és önkormányzati rendészetre. (Ráadásul a rendőrség is erősen polarizálódik, a hatályos rendőrségi törvény megkülönbözteti az általános és a különös rendőrségeket). Továbbá az utóbbi 25 évben a rendészet szervezeti generális változása mellett kategorikusan más lett a dogmatikai megközelítés. Kiemelt hangsúlyt kapott, hogy a rendészet alkotmányos keretek között az egyetlen erőszakot alkalmazható szervezet, az erőszak-monopólium kizárólagos birtokosa (ami nem ennyire plasztikusan ugyan, de megjelent a korábbi felfogásban is). De kevésbé alkalmas a mai használatra a szameli fogalom akkor, ha annak jogi tárgyát vizsgáljuk. Ugyanis a rendészet jogi tárgya a szameli tudósi spekuláción nyugvó közrend megközelítése helyett az Alkotmánybíróság 13/2001.(V.14.) határozata alapján tényszerűen a közbiztonság. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a közrendhez képest a közbiztonság rendelkezik alkotmányos, normatív értékkel. De a közbiztonság mellett azzal is érvelhetünk, hogy azt minden eddigi szerző kizárólag normatív megfogható viszonyba helyezte, ezzel szemben a közrendet számos hazai és külföldi szerző a jogon kívüli kategóriaként közelítette meg. Márpedig az a rendészet, amely alapvető emberi jogokat korlátozhat, sőt életet is kiolthat, alkotmányosan kizárólag egzakt jogi környezetben működhet. Ezen tényállítás pedig kizárja a közrend jogi tárgykénti használatát.

A közgazgatáson belül a rendvédelmi ágazat igazgatási szempontból differencia specifikát kapott a rendészeti intézkedések, kényszerintézkedések és titkos eszközök elemi, rendszere által.

Összefoglalva: a XVIII. század végétől az ALR megjelenésével a Lorenz von Stein által megteremtett felfogás adta a rendészet lényegét, aminek leképezésével a Szamel Lajos által kidolgozott elmélet a XX. század végéig uralta a hazai rendészetgondolkodást. A 2000-es évektől robbanásszerűen megindult rendészeti kutatások és társadalmi változások azonban túlhaladták a korábbi rendészetértelmezést. Megváltozott a cél, az intézményrendszer, a jogi környezet. Ezen tényekre figyelemmel álláspontom szerint a rendészet mai fogalmát a következőképpen adhatjuk meg: a közgazgatás egyik ágazata a

⁴ Szamel Lajos: A rendészet a közgazgatás rendszerében. Állam és Igazgatás, Budapest, 1985. 961-973. o.

rendészet, amelynek jogi tárgya a közbiztonság, eszköze az erőszak-monopólium keretei között a rendészeti intézkedések, kényszerintézkedések és a titkos eszközök alkalmazása.

A gondolat lezárása okán szükséges jelezni, hogy a Rendészettudományi szaklexikonban „Rendészet” szócikk alatt⁵ négyféle megközelítéssel találkozhatunk. A magyarázatokban keveredik a rendészet kifejezés a rendvédelemmel, ami önmagában – az ezzel összefüggő vita lezárása ismeretében (amely elvetette a rendvédelem szakszókénti alkalmazását) sajnálatos, mivel utóbbit az előbbivel azonos tartalommal ruházza fel. Problémát okoz továbbá, hogy az első magyarázat azzal, hogy a rendészet feladatává tette „a jogszabályok megtartását, a jogsértések megelőzését, elhárítását, a megsértett jogrend helyreállítását...” nem a rendészet lényegére mutatott rá. Azért, mert ezek a jogszabály megtartási, jogsértések megelőzési és elhárítási, vagy a megsértett jogrend helyreállítási feladatok ugyanolyan hatósági feladata például a rendészettel köszönő viszonyban sem lévő munkafelügyeleti vagy az élelmiszerfelügyeleti, hulladék-gazdálkodási hatóságoknak is. Hasonlóan erősen vitatható a többi magyarázat is, de ezeket jelen tanulmányban nem folytatom. Mindenesetre a szaklexikkal összefüggő erős kritika más szerzőknél is megfogalmazódott,⁶ ami felveti a mű számos szócikk magyarázatának újra gondolását.

3. A stratégia fogalma

A stratégia minden esetben:

- adott körülmények között a
- célok és az annak eléréshez szükséges
- eszközök keretei között értelmezendő.

Soha nem lehet az eszköz maga a cél. Ha például a kormány stratégiai célként jelölné meg a rendészeti állomány növelését, képzésének magasabb szintre emelését, akkor ez nem stratégia, hanem eszköz. A társadalom biztonságérzetének javítása, a közbiztonság minőségének javítása a stratégia, vagyis a cél, ennek eszköze a rendészetben hivatásukat teljesítők létszámának és képzésének növelése. Természetesen csak abban az értelemben, ha az addigi közbiztonság azért volt kevésbé hatékony, mert a rendvédelemben a feladathoz képest kevesebben dolgoztak. A célok és az eszközök közötti viszonyrendszer elsősorú szempontja az eszköz adekvátsága és realitása. Modellezi ezt az a régi vicc, amely szerint a macska elől menekülő egerek védelmükre a bölcs bagoly tanácsát kéri, aki azt javasolja, hogy váljanak az egerek sündisznóvá. Ennek hogyanját mikor megkérdezték az egerek a bagoly csak annyit válaszolt, hogy azt ő nem tudhatja, hiszen ő csak a stratégiával foglalkozik.⁷ Erre utal a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012.(III.12.) Korm. rendelet alapelvekről szóló része, amikor kimondja, hogy a stratégiáról tartalmazó tervdokumentációnak megvalósíthatónak kell lennie.

A társadalmi kérdésekkel összefüggő stratégia kidolgozása a kormány közfeladata. Kormányzati stratégia esetén a kormány társadalmi méretű célokat fogalmaz meg olyan írásos, rendszerezett programban, amelyben megjelöli a célhoz rendelt eszközrendszerét és előírja a cél megvalósításához rendelt alanyi kör mozgásterét és tárgyi feltételeit. Ilyen volt többek között a 2011-es Magyar Zoltán Program, vagy a 2013-as Új Széchenyi Terv.

⁵ Boda József (főszerk.): Rendészettudományi szaklexikon, Dialóg Campus, 2019. 461. o.

⁶ Lásd például Hautzinger Zoltán: A rendészettudomány határtudományai, Magyar Rendészet, 2020/3. 138. o.

⁷ Orbán Balázs: A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye. MCC PRESS, Budapest, 2022. 10-17. o.

Jelen sorok írójaként ki kell térnem a Rendészettudományi Szaklexikon vonatkozó részére. Kritikuskén, ugyanis a kötetben ilyen szócikk sajnálatosan nincs. Ami azért (is) érthetetlen, mert ehhez képest olyan kifejezéseket viszont magyaráz a lexikon, aminek súlya és jelentőség elenyésződik a rendészeti stratégiához képest. Mint például: „Rendészeti felvételi eljárás”,⁸ vagy „Rendészeti modul-záró vizsga”,⁹ illetve „Útlevelező fülke”,¹⁰ továbbá „Vasúti kocsi”...¹¹

4. A rendészeti stratégia

A rendészetnek nincs kormányzati stratégiája. Nem is volt és jelen tanulmány írása idején sem formálódik ilyen központi szinten. Készült ugyan a tárgyhoz marginálisan kapcsolhatóan egy kormányhatározat a – Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (1163/2020. (IV.21.)-, de ez a nemzetbiztonsági rendészethez és a honvédelmi igazgatáshoz köthető, nem pedig a rendészet egészéhez. Emellett ismert a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiáról (2013-2023) szóló 1744/2013. (X.17.) Korm. határozat, amely – nevéből adódóan – a rendészet bünüldözési funkciójához, de szintén nem az általános rendészetről szól. Ez többek között azért (is) probléma, mert a helyét kereső és kialakulóban lévő, de ma még nem megállapodott rendészettudománynak égető szüksége lenne egy átfogó és feni fogalmat lefedő rendészeti stratégiára.

A kormányzat a mai napig egyetlen szervezettel sem készített még rendészeti stratégiai megállapodást. Főleg annak tükrében érdekes ez, hogy például a gazdasági életben a kormány 2012-től jelen tanulmány készítéséig 86 (!) stratégiai partnerségi megállapodást kötött magyar és külföldi érdekeltsgű társaságokkal, jellemzően korlátolt felelősségű társaságokkal és részvénytársaságokkal. Köztük van például a Coca-Cola Kft., a Siemens Zrt., EGIS Gyógyszergyár Zrt., BorsodChem Zrt. Ezekkel és a többi szereplővel jellemzően 3-4 oldalas sztereotípiákkal övezett megállapodást írt alá a kormány. A kontraktusokban mindig elsőként az „Előzmény” elnevezésű bevezető részben bemutatásra kerül a partner (mit csinál, milyen a magyarországi beágyazottsága, majd néhány gazdasági paraméter következik). Ezt követi a néhány soros, 8-9 pontokba szedett szándékok kinyilvánítása, vagyis a felek azon nyilatkozatai, amelyek a lehető legáltalánosabb formában és minden kötelezettség nélküli gondolataikat fejezik ki az együttműködés formáit illetően. („A ... Kft. kifejezi azon szándékát, hogy magyarországi beruházásait lehetőség szerint bővítse, a Magyar Kormány kész arra, hogy ezt a rendelkezésére álló eszközökkel ösztönözze.”) Az ilyen és hasonló pontok semmiféle konkrét elemet nem tartalmaznak, következésképpen annyit érnek, mint a valamikori május 1-ei felvonulások transzparenseinek jelmondatai. Ezzel együtt nem lehet haszontalannak minősíteni ezeket a stratégiai megállapodásokat. Kormányzati szempontból ugyanis szakpolitikai és hatalmpolitikai tekintetben hatásosak, a kifelé kommunikációban eszközként szolgálnak. Az üzleti élet szereplői pedig kormányzati lobbizásukhoz kontaktként használhatják, eszközként az üzleti környezet bizonytalanságainak mérséklésére. Hasonló következtetéseket olvashatunk a Transparency International tárgybeli jelentésében.¹²

⁸ Rendészettudományi szaklexikon 467. o.

⁹ Rendészettudományi szaklexikon 471. o.

¹⁰ Rendészettudományi szaklexikon 583. o.

¹¹ Rendészettudományi szaklexikon 591. o.

¹² lásd: A vállaltok és a kormány közötti stratégiai megállapodások. Forrás: http://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03_5-30 (Letöltés ideje: 2023.06.21.)

A kormány azonban nem csak a magyar gazdasági élet alanyaival kötött stratégiai megállapodást, hanem a társadalom egyéb szereplőivel is. Így például jelen tanulmány készítése idején 13 felsőoktatási intézménnyel, 17 tudományos szervezettel, egyházi, karitatív, érdekképviseleti és civil szervezettel, kilenc iparkamarával.

Jogos kérdésként merülhet fel: miért nincs a kormánynak önálló rendészeti stratégiája, illetve miért nincs a lefelsőbb államigazgatás és a rendészet között stratégiai megállapodás akkor, amikor a rendészet legalább annyira fontos területe a társadalmi-állami életünknek, mint a gazdaság, tudomány, oktatás, érdekképviselet? A kérdés korábban is felmerült.¹³ A választ kizárólag a kormány adhatja meg. Álláspontom szerint ha erre sor kerül az alábbi szempontok erős hangsúlyt kaphatnak. Az egyes felvetések sorrendje nem azok fontosságát jelöli.

- a) A magyarországi közbiztonságot hosszmetzetileg elemezni kell. Ennek része kell legyen a bűnüldözési és a közigazgatási rendészet elmúlt 10 évének alakulása.
- b) A stratégia kereteinek rögzítésénél elkerülhetetlen, hogy ütközzenek a vélemények, amelyek egyfajta szintetizált végtermékeként kell a rendészeti célokat és az eszközöket rögzíteni. Nem lehet, hogy csak az egyik politikai oldal álláspontjai érvényesüljenek, hiszen a rendészet által biztosított közbiztonság nemzeti érték és mint ilyen politikán felüli termék.
- c) Vizsgálni kell a rendészet és a társadalom együttműködési színtereit, illetve a különböző állami szervekkel való kapcsolat hatékonyságát.
- d) Válasz kell keresni arra, hogy a stratégia a rendészet valamennyi szervezetére vagy csak a rendőrségre terjedjen ki. Előbbi esetben elválasztandó a központi államigazgatás rendvédelme az önkormányzati rendésztől. Elemzés tárgyává kell tenni az önkormányzati rendészet hatásköreinek hatékonyságát, vizsgálva a rendészet decentralizálásának politikai motivációjú mozgásterének perspektíváit. Ki kell térni a municipális rendészet kényszerintézkedési eszközökhöz való viszonyára.
- e) Választ kell adni arra, hogy a közigazgatást motiváló politika rendészetfelfogása – amely más a polgári és más a liberális filozófiában – mennyiben lehet rendszersemleges.
- f) Meg kell vizsgálni, hogy a közhatalommal rendelkező közigazgatás társadalmi rendeltetésének megfelelő igazgatási rendszer kikandikálhat-e a hatalommegosztás másik hatalmi ágába. Itt alapkérdésként vizsgálandó, hogy a törvényhozó hatalmi ágnak rendészeti szakmai értelemben mennyiben van mozgástere saját rendészeti struktúráját üzemeltetni.
- g) A centralizmus és a dekoncentráció jelenlegi tagoltsága és többszínűsége megfigyelhető, ha összehasonlítjuk a központi és területi – azon belül megyei, városi, kerületi - rendőrség szervezetét a regionális idegenrendészettel, ezeket a központi és egyes megyékben funkcionáló terrorelhárítással vagy nemzetbiztonsági szervekkel. Tarka a kép. Ennek a széttöredezett rendészeti szervezeteknek egy más hierarchiában való működésének lehetősége vizsgálandó.
- h) A rendészet társadalmi rendeltetése tükrében elemzés tárgya lehet, hogy mi a szerepe más közigazgatási ágazatban (például az egészségügyben, oktatásban).

¹³ lásd például Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei. MHTT Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport. Pécs, 2012. 49. o.

- i) Vizsgálandó a rendészet kormányzati szintű egyközpontú irányításának kérdése. Az elmúlt több mint 30 évben a belügyminiszter irányítói hatásköre hol erősödött, hol szűkült. Elemzés tárgya kell legyen, hogy ezek közül melyik milyen hatékonyságú volt és ennek alapján kell a központi irányítást meghatározni.
- j) Analizálni kell a rendészet és a büntető igazságszolgáltatás érintkezési pontjait.¹⁴
- k) Számba kell venni a migráció rendészetre gyakorolt hatását. Stratégiai kérdés az ebből fakadó eredmények társadalmi kezelése.
- l) Meg kell vizsgálni, hogy a rendőrség keretein belül működő igazgatásrendészet – amely lényegében nem hordja magán a rendészet erőszak-monopóliummal övezett kényszerintézkedési és titkos eszközök alkalmazásának lehetőségét, így inkább pszeudó, mint tényleges rendészeti szolgálati ág – mennyiben civilisítható, helyezhető el a kormányhivatali struktúrában.
- m) Elemezni szükséges, hogy a piaci szereplők, magánbiztonsági (őrző-védő gazdasági) társaságok és az egyesületi formátumú rendészetnek (polgárőrség) mennyiben van tényleges szerepe a közbiztonság társadalmi szintű fenntartásában, javításában. Ki kell térni a komplementer (egymást segítő) rendészeti együttműködés valós potenciát jelentő kérdéseire.¹⁵
- n) Vizsgálandó az EU rendészeti elképzeléseinek adekvát megjelenítési lehetősége a jogalkotásban.

A felsorolás közel sem teljes. Álláspontom szerint a tárgykör előkészítéséhez létre kellene hozni egy szűk körű szakemberi bizottságot, amely aztán elkészíthetné a törvényjavaslatot. Mert ebben a kérdésben törvény kellene.

¹⁴ Finszter Géza: Rendészet. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 302. o.

¹⁵ Christián László: Komplementer rendészet. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022. 12. o.