

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG – ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR,  
DOKTORI ISKOLA

**dr. Christián László**

# **ALTERNATÍV RENDÉSZET**

**PhD-disszertáció**

**Témavezetők:**

DR. KISS LÁSZLÓ

és

DR. VARGA ZS. ANDRÁS

Budapest

2010

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>BEVEZETÉS</b> .....	<b>1</b>
<b>1. EPIZÓDOK A RENDÉSZET TÖRTÉNETÉBŐL</b> .....	<b>16</b>
1.1. A KEZDETEKRŐL .....	16
1.2. RÓMA, IUS PUBLICUM .....	17
1.3. „SÖTÉT KÖZÉPKOR”?! .....	18
1.3.1. Németország .....	19
1.3.2. Franciaország, a csendőrség hazája .....	21
1.3.3. Anglia, az alulról szerveződő rendőrség modellje .....	22
1.4. A MAGYAR RENDÉSZET – RENDVÉDELEM TÖRTÉNETÉNEK RÖVID BEMUTATÁSA .....	24
1.4.1. Az államalapítástól a török kiűzéséig .....	24
1.4.2. A XVIII-XIX. század rendvédelme .....	29
1.4.3. A századforduló rendőrsége és a két világháború időszakának rendészeti vetületei 33	
1.4.4. A szocialista rendvédelem .....	36
1.5. A PÉNZÜGYŐRSÉG ÉS A CSENDŐRSÉG TÖRTÉNETÉRŐL VÁZLATOSAN .....	39
1.5.1. Vámszedés, mint foglalkozás a Szentírásban .....	39
1.5.2. Vámszedés Magyarországon a honfoglalástól a kiegyezésig .....	42
1.5.3. A Vám- és Pénzügyőrség 140 éve .....	46
1.6. A MAGYAR CSENDŐRSÉG TÖRTÉNETÉNEK RÖVID ÁTTEKINTÉSE .....	50
1.6.1. A magyar királyi csendőrség megszervezése .....	52
1.6.2. A csendőrség szervezete, működése .....	53
1.6.3. Érdekességek a csendőrség hétköznapijából .....	54
1.6.4. A magyar királyi csendőrség fennállásának fordulópontjai .....	55
<b>2. RENDÉSZET KÜLFÖLDÖN</b> .....	<b>59</b>
2.1. AZ ANGOLSZÁSZ ÉS KONTINENTÁLIS RENDÉSZETI MODELLEKRŐL .....	59
2.2. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK RENDÉSZETE .....	62
2.2.1. A „New York-i csoda”: zero tolerancia .....	65
2.2.2. Tucson Police Department .....	67
2.2.3. Határrendészet az USA – mexikói határ (Nogales) .....	68
2.2.4. Customs and Boarder Protection (CBP) .....	68
2.2.5. Office of the Inspector General (Miami) .....	69
2.3. A GUARDIA DI FINANZA, AZ OLASZ PÉNZÜGYŐRSÉG .....	69
2.3.1. Az olasz rendészetről dióhéjban .....	70
2.3.2. A GdF. létrejötte, a kezdetek .....	72
2.3.3. A GdF szervezete, működése és legfőbb sajátosságai .....	73

### III

2.3.4.	<i>Személyi állomány</i> .....	75
2.3.5.	<i>Oktatás, képzés</i> .....	77
2.3.6.	<i>Szervezeti felépítés</i> .....	77
2.3.7.	<i>Nem adóbeszedés, ellenőrzés</i> .....	78
2.3.8.	<i>A pénzügyi rendőrség munkája a gyakorlatban</i> .....	79
2.3.9.	<i>Szervezett bűnözés elleni központ</i> .....	80
2.3.10.	<i>Külkapcsolatok, nemzetközi együttműködés, missziók</i> .....	81
2.3.11.	<i>Logisztikai háttér, infrastruktúra</i> .....	83
2.3.12.	<i>Összegzés, konklúziók</i> .....	84
2.4.	<b>NÉMETORSZÁG</b> .....	85
2.4.1.	<i>A rendészet bölcsője</i> .....	85
2.4.2.	<i>A német pénzügyőrség</i> .....	88
2.4.3.	<i>Szervezeti felépítés</i> .....	91
2.4.4.	<i>Nyomozás</i> .....	91
2.4.5.	<i>Állomány összetétele, felvétel</i> .....	92
2.4.6.	<i>Eredmények, hatékonyság</i> .....	93
2.4.7.	<i>Újdonságok, különbözőségek, ötletek</i> .....	94
<b>3.</b>	<b>A BIZONYTALAN ALAPRA ÉPÜLŐ HÁZ, AVAGY A RENDÉSZET FOGALMAINAK TISZTÁZÁSA</b> .....	<b>96</b>
3.1.	<b>RENDÉSZET</b> .....	96
3.2.	<b>RENDÉSZET KONTRA RENDVÉDELEM</b> .....	100
3.2.1.	<i>A rendvédelem érvei</i> .....	101
3.2.2.	<i>A rendészeti érvek</i> .....	103
3.3.	<b>RENDÉSZET – RENDVÉDELEM A JOGALKOTÁSBAN</b> .....	105
3.4.	<b>A MAGYAR ALAPTÖRVÉNY A RENDÉSZETRŐL</b> .....	111
3.5.	<b>KÖZREND, KÖZBIZTONSÁG</b> .....	114
3.5.1.	<i>Közrend</i> .....	114
3.5.2.	<i>Közbiztonság</i> .....	118
3.6.	<b>VESZÉLY</b> .....	120
<b>4.</b>	<b>A RENDÉSZET ALKOTMÁNYOS MEGALAPOZÁSA</b> .....	<b>122</b>
4.1.	<b>JOGÁLLAMISÁG</b> .....	122
4.2.	<b>A RENDÉSZET ALKOTMÁNYOS MŰKÖDÉSE</b> .....	126
4.3.	<b>RENDÉSZETI FUNKCIÓK</b> .....	127
4.3.1.	<i>Jelenlét, őrködés</i> .....	128
4.3.2.	<i>Legitim fizikai erőszak monopóliuma</i> .....	130
4.3.3.	<i>Az információszerzés funkciója, a bünygyi rendészet</i> .....	132
4.4.	<b>MÁS ASPEKTUSÚ FELOSZTÁSOK</b> .....	135
4.5.	<b>A „RENDŐRKÖDÉS” (POLICING), MINT HIVATÁS</b> .....	138

## IV

4.6.	RENDŐRSÉG KONTRA KATONASÁG.....	139
4.7.	NEMZETI ALKOTMÁNYOK A RENDÉSZETRŐL.....	140
4.8.	A TÖRVÉNYESSÉG ELVE A RENDÉSZETBEN.....	143
4.9.	A KÖZBIZTONSÁG, MINT ALAPVETŐ EMBERI JOG?.....	145
4.10.	KIINDULÁSI ALAPOK, ALAPJOGVÉDELEM.....	146
4.11.	ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT.....	149
4.12.	BÍRÓI ALAPJOGVÉDELEM, STRASBOURGI ESETJOG.....	153
<b>5.</b>	<b>MAI MAGYAR RENDÉSZET.....</b>	<b>157</b>
5.1.	VÁLTOZÓ KÖZIGAZGATÁS.....	157
5.2.	KORSZERŰSÍTÉS, MODERNIZÁCIÓ, REFORM.....	160
5.3.	AZ ÚJ ( MÁSODIK ORBÁN) KORMÁNY RENDÉSZETI ELKÉPZELÉSEI.....	165
5.4.	TERVEZÉS, STRATÉGIAALKOTÁS.....	167
5.5.	A RENDÉSZETI IGAZGATÁS SZERVEI.....	169
5.6.	IRÁNYÍTÁS, FELÜGYELET.....	171
5.7.	A RENDVÉDELMI SZERVEK LEGÉGETŐBB PROBLÉMÁI ÉS KIÚTKERESÉS.....	172
5.7.1.	<i>Elhibázott szabályozási koncepció.....</i>	<i>173</i>
5.7.2.	<i>Rendvédelmi nyugdíjrendszer.....</i>	<i>174</i>
5.7.3.	<i>Egyenruha – civilesítés.....</i>	<i>175</i>
5.7.4.	<i>Állomány összetétele.....</i>	<i>176</i>
5.7.5.	<i>Létszámhiány.....</i>	<i>177</i>
5.7.6.	<i>Hatáskörök újragondolása, új típusú rendészet.....</i>	<i>178</i>
5.7.7.	<i>Profiltisztítás.....</i>	<i>179</i>
5.7.8.	<i>Erők összpontosítása.....</i>	<i>180</i>
5.7.9.	<i>Decentralizáció.....</i>	<i>181</i>
5.7.10.	<i>A „nagy trükk”: bűnügyi statisztika.....</i>	<i>183</i>
5.7.11.	<i>Szemléletváltás.....</i>	<i>184</i>
5.7.12.	<i>Átpolitizáltság.....</i>	<i>185</i>
<b>6.</b>	<b>ALTERNATÍV RENDÉSZET.....</b>	<b>187</b>
6.1.	A RENDÉSZETI ALTERNATÍVÁK LÉTJOGOSULTSÁGA.....	187
6.1.1.	<i>„Sozialtechnik” vagy „Sozialwissenschaft”.....</i>	<i>188</i>
6.1.2.	<i>A bűnözés, mint alaprobléma megváltozása a rendszerváltás óta.....</i>	<i>189</i>
6.1.3.	<i>Állami struktúrák iránti bizalomvesztés.....</i>	<i>190</i>
6.1.4.	<i>Modernizáció, individualizáció és az ökonómia „mellékhatásai”.....</i>	<i>191</i>
6.1.5.	<i>A közbiztonság, mint kollektív társadalmi termék.....</i>	<i>193</i>
6.2.	ALTERNATÍVÁK.....	194
6.2.1.	<i>Centralizáció, decentralizáció rendészeti vetületei.....</i>	<i>194</i>
6.2.2.	<i>Problémamegoldó rendészet.....</i>	<i>196</i>
6.2.3.	<i>Közbiztonság – magánbiztonság.....</i>	<i>197</i>

6.3.	ÖNKORMÁNYZATI RENDŐRSÉG – KÖZÖSSÉGI RENDÉSZET .....	204
6.3.1.	<i>Kelet-Európai példa; Marosvásárhely: Községi Rendőrségi Közszolgálat</i> ...	211
6.3.2.	<i>Önkormányzati; közösségi rendészet Magyarországon</i> .....	212
6.3.3.	<i>A helyi rendészetben érintett szervek</i> .....	214
6.3.4.	<i>Konklúzió a múlttól és jelenről</i> .....	221
6.3.5.	<i>Az önkormányzati rendészet jövőképe</i> .....	222
6.4.	A VÁM- ÉS PÉNZÜGYŐRSÉG SZEREPE A GAZDASÁGVÉDELEM RENDSZERÉBEN .....	226
6.4.1.	<i>A gazdaságvédelem rendszere</i> .....	226
6.4.2.	<i>A gazdasági bűnözés aktuális trendjei</i> .....	228
6.4.3.	<i>A Vám- és Pénzügyőrség</i> .....	229
6.4.4.	<i>A Vám- és Pénzügyőrség szervezeti felépítése</i> .....	231
6.4.5.	<i>A testület aktuális szervezeti, működési kérdései</i> .....	231
6.4.6.	<i>Az APEH és a Vám- és Pénzügyőrség összevonása</i> .....	233
6.4.7.	<i>A nyomozati szakterület</i> .....	234
6.5.	A CSENDŐRSÉG .....	238
6.5.1.	<i>A francia csendőrség</i> .....	239
	<b>ÖSSZEGZÉS, KONKLÚZIÓK</b> .....	<b>244</b>
	<b>IRODALOMJEGYZÉK</b> .....	<b>248</b>
	<b>MELLÉKLETEK</b> .....	<b>268</b>

# BEVEZETÉS

„Az állam e három formája – királyság, demokrácia, arisztokrácia – közti különbség nem a hatalomnak, hanem az állam azon készségének és alkalmasságának különbözőségében rejlik, hogy a nép békéjéről és biztonságáról gondoskodják, hisz az államot ebből a célból létesítették.”<sup>1</sup>

## Témaválasztás

Rendészettel sokan és sokféleképpen foglalkoztak és foglalkoznak, azonban nagyon kevesen irányították figyelmüket a rendészet speciális szerveire, a „perifériára”, a létezőtől eltérő módszerek alkalmazására. A legtöbb kutatás megakad a rendőrség alapos vizsgálatánál és nem lép azon túl.

Korábban a rendészet egyik jogág sem kezelte sajátjaként, ugyanakkor a mai napig komoly nehézségekbe ütközik a jogági besorolási kísérlet. Az utóbbi évtizedekben már azt figyelhettük meg, hogy több tudományág is egyre nagyobb figyelmet fordított a dinamikusan fejlődő új diszciplínára. Most, hogy végre önállósodni látszik a rendészettudomány, és erről tanúskodik a Magyar Tudományos Akadémia IX. Jogtudományi Osztályának befogadása is, azt gondolom fölöttébb aktuális és időszerű a rendészet egyes kérdéseinek beható vizsgálata.

Egy másik indíték, ami a témaválasztás mögött meghúzódik, a rendvédelmi szerveknél belülről különösen jól megtapasztalható, égbe kiáltó visszasságok sokasága. A téma számtalan izgalmas megválaszolásra váró kérdést tartogat mind egy rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja, mind pedig egy közigazgatási joggal foglalkozó közjogász számára. Előzőek miatt a kutatás és a disszertáció megírása duplán is kihívást jelentett számomra.

---

<sup>1</sup> THOMAS HOBBS: *Leviatán vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Fordította Vámosi Pál. Budapest: Kossuth Kiadó, 1999, 221–222.

A dolgozat egyrészt áttekintést nyújt a rendészet fejlődéséről, kialakulásáról és jelenkori működéséről. Igyekszik bemutatni a legaktuálisabb problémákat, és próbál választ adni arra a kérdésre, hogy miként lehetne a XXI. század kihívásainak megfelelő, leghatékonyabb elveket, módszereket alkalmazni a rendészetben.

## **A kutatás tárgyának meghatározása**

A pedagógia világában az alternativitás immár több mint egy évszázada az új, az elfogadottól különbözni akaró törekvések gyűjtőfogalma.<sup>2</sup>

Az idegen szavak és kifejezések szótára meghatározása szerint az alternatív szó jelentése: vagylagos, kétféle lehetőséget felvető vagy megengedő kérdés, indítvány, terv.<sup>3</sup>

A hétköznapi szóhasználatban leginkább a hagyományosan elfogadottól eltérő, nem megszokott, új, régi-új irányzat, megoldás, módszer jelentésével bír.

Kutatásom tárgya a közigazgatás egy speciális területe, a rendészet. Amint az a későbbiekből kiderül nem teljesen egyértelmű az előbbi kijelentés, ugyanis a rendészet jogági besorolása napjainkban is vitatott.

Először igyekszem átfogó képet adni a rendészetről, majd leszűkítem a kört olyan rendészeti szervekre és azok működésére, amelyek méltatlanul ritkán kerülnek előtérbe.

„A rendészet az államigazgatásnak az a területe, ami a leginkább van kiszolgáltatva a napi rögtönzéseknek, politikai csatározásnak és a legjobban nélkülözi a stratégiai szemléletet, a közszolgálat szakmaként való elismerését”<sup>4</sup> – vallja Finszter Géza, a rendészet talán legkiválóbb hazai ismerője.

Már most a bevezetőben szeretném jelezni, hogy a cím nem azt szándékszik kifejezni, hogy a rendészetnek, mint állami monopóliumnak milyen alternatívája van. Az alternativitás ebben a kontextusban arra irányul, hogy az állam miként tud leghatékonyabban eleget tenni rendészeti kötelezettségének. A disszertáció azt igyekszik bemu-

---

<sup>2</sup> BREZSNYÁNSZKY LÁSZLÓ: Alternatívok és alternatívák. *Új Pedagógiai Szemle*, 2004/6, 28.

<sup>3</sup> BAKOS FERENC: *Idegen szavak és kifejezések kézis�ótára*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1994, 46.

<sup>4</sup> FINSZTER GÉZA: *A rendészet elmélete*. Budapest: KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, 2003, 13.

tatni, hogy alkalmasak-e a meglévő szervezőelvek, módszerek és intézmények erre és milyen alternatívákkal lehetne jobbá, hatékonyabbá tenni a rendszert. Végző soron az alternatív megoldások arra irányulnak, hogy a rendészet, mint állami feladat, hogyan osztható meg optimálisan az érintettek között, és miként teremthetők meg az ehhez szükséges jogi és egyéb feltételek.

A rendészettel foglalkozó írások, tanulmányok, szakkönyvek a leggyakrabban kizárólag a rendőrséget teszik meg vizsgálatuk tárgyául és ebből az aspektusból közelítik meg a kérdéskört, innen a rendőrigazgatás kifejezés is. Nem vitatom, hogy egy rendészettel foglalkozó munkát a rendőrség figyelmen kívül hagyásával képtelenség felépíteni.

Ahogy Finszter Géza is elismeri a rendészetben alapműnek számító tankönyvében, a rendőrség adja a rendészet alapformáját, de a rendészeti igazgatás szélesebb a rendőrség működésénél, ugyanis rendészeti feladatokat más közigazgatási hatóságok is ellátnak, mint például a Vám- és Pénzügyőrség.<sup>5</sup>

Spaller Ede a rendészettudomány határainak fejtegetése kapcsán joggal teszi fel a kérdést, kiterjeszhető-e a kör a belügyminisztérium (2010 elején: Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium – a szerző) alá nem tartozó szervezetekre is? „A Vám- és Pénzügyőrség nagyon sok hasonló tulajdonsággal rendelkezik, mint a rendőrség, azonban attól teljesen függetlenül, még a felügyelete is más minisztériumhoz tartozik.”<sup>6</sup>

Célom az, hogy a szükséges rendészeti alapok kifejtésén túl az ún. alternatív rendészeti megoldásokkal, atipikus rendészeti szervekkel foglalkozzam. Gyorsan hozzá kell tenni, hogy a teljességre törekedni és valamennyi rendészeti – rendvédelmi szervet behatóan vizsgálni nem reális elképzelés.

A rendészetben jelenleg is komoly fogalmi zűrzavar<sup>7</sup> tapasztalható, továbbá számtalan szabályozásbeli és működésbeli disszonancia fedezhető fel. Kutatásom elsődleges indítéka a zavaros helyzet tisztázása, áttekinthető kép vázolása, a problémák felszínre hozása és megoldási javaslatok, elképzelések ismertetése. Hiányos a szakirodalom olyan

---

<sup>5</sup> FINSZTER GÉZA: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. Budapest: RTF, 2008a, 12.

<sup>6</sup> SPALLER ENDRE: A rendészettudomány bevezetője. *Magyar Rendészet*, 2004/1, 34.

<sup>7</sup> A disszertáció további részeiben behatóan vizsgálom a rendészet alapfogalmait, áttekintem a fogalmak kialakulását és a tényleges jelentéstartalmukat. E nélkül ugyanis nem lehet továbblépni.



értelemben, hogy a rendészetet előszeretettel mossák össze a rendőrséggel, és vajmi keveset foglalkoznak a rendőrségen túli alternatívákkal, sajátos megoldásokkal.

Vitathatatlan tény, hogy a magyar rendészeti szakirodalom nélkülözni kénytelen az átfogó, fogalomtisztázó, ahogy Kántás Péter nevezi „térképrajzoló munkákat”<sup>8</sup>.

## Módszertan

„A tudomány tablójának átfogó, minden részletre kiterjedő elkészítése nagyszabású vállalkozás. A szerző az ismeretek korlátozottsága miatt óhatatlanul csak egy szubjektív pillanatfelvételt adhat, vállalva a tévedés és a kritika ódiumát.”<sup>9</sup>

A kiindulási alap a téma feldolgozása szempontjából önmagában meghatározó. A kérdés az, hogy a közigazgatási jogból kiindulva annak határain belül vizsgálódunk-e, avagy más aspektust választunk meg origóként. Segítségül hívhatjuk a büntetőtudományokat (kriminológia, kriminalisztika, kriminálpolitika), vagy éppen a szociológia tudományágait.

A szociológia megközelítés azért is különösen fontos, mert „terepen szerzett tapasztalatokon” alapul, és a rendőri munka apró részleteit mutatja be, felszínre hozza a felmerülő ellentmondásokat, és ilyenformán átfogó képet ad a rendőri tevékenységről.<sup>10</sup>

A magam részéről a közigazgatási jogi szemléletet tekintem kiindulási alapnak és keretnek, azonban bepillantást szeretnék adni a szorosan kapcsolódó tudományterületek, így többek között a büntetőtudományok és a szociológia eredményeibe. A vizsgálódás ilyen formán széles spektrumot igyekszik felölelni, a teljesség messzemenő igénye nélkül.

---

<sup>8</sup> KÁNTÁS PÉTER: *A közrend elleni jogsértések természetéről*. Doktori értekezés. Budapest: ELTE ÁJK, 2007, 4.

<sup>9</sup> JÓZSA ZOLTÁN: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *Közigazgatás-tudományi Közlöny*, 2009/1–2, 4.

<sup>10</sup> PETER K. MANNING: *Police Work, The Sozial Organisation of Policing*. Second Edition. Waveland Press, Illinois, 1997.

A dolgozat elsődleges módszere a magyar rendészet szabályozásának és fogalomtárának dogmatikai elemzése. Természetesen e témában sem megkerülhető a történeti áttekintés, a nemzetközi kitekintés és összehasonlítás. A rendészet feldolgozása sem nélkülözheti az összehasonlító szemléletmódot. Még akkor sem, ha tudjuk, hogy az összehasonlítás-hoz történő kiválasztás kissé önkényes. Mégis úgy gondolom, hogy a kiválasztáshoz fűzött magyarázatok kellő stabilitással bírnak és elfogadhatóak. Az angolszász rendszerek párhuzamba állítása a kontinentális rendészet megoldásaival, érdekes konklúziókat eredményez. A külföldi esetjog szinte evidenciaként kezelhető a rendészeti kérdésekben, ezért igyekszem bepillantást nyújtani a döntések hátterébe.

A dolgozat elején szeretném előrebecsátani, hogy jelen disszertáció távolról sem tekinthető a rendészet egészét átfogó, komplex munkának. Ez túlzott igény lenne, ezért kellő önkritikával erre kísérletet sem teszek. A dolgozat kizárólag az általam legfontosabbnak, legaktuálisabbnak tartott kérdéseket taglalja, ezzel együtt remélem, hogy az önkényes szortírozás ellenére is lényegre törő és lényeglátó. Igyekeztem a szakmai vitákat úgy az olvasó elé tárni, hogy az uralkodó nézeteket bemutatva, mindenki szabadon eldönthesse, melyiket tartja helyesnek és irányadónak. Ezekben a kérdésekben, ahol szükségét éreztem, kellő távolságtartás mellett persze, de magam is állást foglaltam. Egy dolgot azonban nem tettem és ezért vállalom a felelősséget. Nem tértem ki a rendészet kapcsán felmerülő számtalan tálcán kínálgató napi politikai aktualitásra, konkrétan az utóbbi évek jobbára rendőrséget érintő, nagy vihart kavarázó eseményeinek elemzésére. Azt gondolom, hogy a doktori disszertációtól jobb távol tartani ezeket a kérdéseket.

## **A rendészettudományi törekvésekről**

Az előző évtizedekben több tudományág is felkarolta a rendészetet. Emeljük ki ezek közül is a klasszikus jogtudományt, melynek egyes alrendszeriként fejlődtek olyan interdiszciplináris, multidiszciplináris tudományok, amelyek foglalkoztak a rendészettel, de egyik sem kezelte sajátjaként. Világossá vált, hogy a rendvédelmi-rendészeti tudományt, mint ágazatot, nem lehet továbbra is a hadtudomány, a kriminológia a kriminalisztika mögé bújtatni. Reális elvárás volt a rendészettudomány önállósági törekvéseinek elősegítése, sürgetően jelentkezett a rendészettudomány elismertetése

iránti igény. További érv volt az önállóság mellett, hogy mind a környező, mind a távoli fejlett demokráciákban már elfogadott és igényelt tudomány a rendészettudomány.

Spaller Endre a társadalom- és a természettudományok összevetése kapcsán megállapítja, hogy utóbbiak jóval objektívebbek, adottak az elkülönítési kritériumok. A társadalomtudományi jelenségek kevésbé elkülönültek, határaik sem olyan tartósak. „Ha azt a kérdést tesszük fel, hogy létezik-e rendészettudomány, a válasz ma még talán az, hogy nem létezik. Nincsenek meg az alapvető fogalmai, nincsenek meg azok a módszertani és tudományelméleti alapok, amelyek a belügyi kutatások tudományosságát szavatolnák. (...) Ha azonban azt a kérdést tesszük fel, hogy létre lehet-e hozni, akkor a véleményünk határozott igen.”<sup>11</sup>

A rendészettudomány területén olyan mennyiségű és minőségű szakmai információk halmozódtak fel, amelyek megérdemlik, hogy a kutatók, mint önálló diszciplínával foglalkozzanak, és azt a tudományok közé emeljék. A rendészeti tudományág jelenlegi fejlettségét az jellemzi, hogy a kutatók más és más aspektusból vizsgálják a problémákat. Ezért olyan fontos, hogy kialakításra kerüljenek a tudományossági kritériumok, mint mások mellett a tudományterület jól körülhatárolt tárgya, módszertana, szaknyelve etc.<sup>12</sup>

A Magyar Tudományos Akadémia IX. Gazdasági- és Jogtudományi Osztályának 2003. szeptember 17-i ülésén, Szabó András akadémikus, a Jogtudományi Bizottság elnökének előterjesztése nyomán döntés született a rendészettudomány befogadásáról. „A bűntudomány, a bűnügyi tudományokban mozaikszerűen rejtőzködő, de tárgyánál fogva mégis markánsan elkülönülő rendőrségi-rendészeti ismeretek megérdemlik az önállóságot.”<sup>13</sup>

2007-ben az MTA XI. Osztályán megalakult a Rendészettudományi Bizottság. „A Bizottság előtt nem kisebb feladat áll, mint a rendészeti tanok tudományági meghatározá-

---

<sup>11</sup> SPALLER i. m. 27.

<sup>12</sup> KENEDLI TAMÁS: A „rendészet, mint tudományág” a tudományok rendszerében. *Magyar Rendészet*, 2006/2, 11–18.

<sup>13</sup> SZABÓ ANDRÁS: Helyet kér a rendészettudomány. Előterjesztés a IX. Osztály részére a rendészeti tudomány befogadására. *Magyar Rendészet*, 2004/1, 21–26.

sa, továbbá minőségi követelmények érvényre juttatása a tárgykör akadémiai rangú kutatásaival szemben.”<sup>14</sup>

Ezen folyamat, egyik következő mozzanata volt a „civil” pillérnek nevezett, Magyar Rendészettudományi Társaság létrehozása.<sup>15</sup> A társaság elsődleges céljai között szerepel a rendészettel kapcsolatos tudományos ismeretek fejlesztése, egyes rendészeti problémák tudományos vizsgálata, a rendészettudomány fejlődésének szolgálata, valamint a tudományos eredmények gyakorlati alkalmazásának elősegítése. A társaság céljait tagozatokban, azon belül pedig szakosztályokban kívánja elérni.

Korinek László szerint „... sürgető szükség van egy új tudományos stúdiumra, a rendészet elméletére, amely kutatási tárgyát és módszertanát akként képes kialakítani, hogy azzal meghaladja az eddigi kutatások korlátait. A rendészettudományra vár az a feladat, hogy a rendészet jogát, a rendészet szervezetét és annak működését interdiszciplináris megközelítéssel tárja fel (...), alakítsa ki fogalmi apparátusát és teremtsen meg azokat a hazai és nemzetközi fórumokat, amelyek alkalmasak a tudományos teljesítmények objektív mérésére.”<sup>16</sup>

## **Rendészet és közigazgatás**

A sok aspektus közül egy izgalmasnak ígérkező felvezetése a témának, az állam eszmrendszerének és az állam funkcióinak, feladatainak változása Platontól napjainkig.

„A modern közigazgatási rendszerek kialakulása előtti időszakban – ez minden államban más és más időszakra tehető (...) – a közigazgatás rendeltetése nagyon szoros kapcsolatban voltak az állam hatalmi jellegével. A közigazgatás öt alapvető területe a külügyi, rendészeti, hadügyi, igazságügyi, és a pénzügyi közigazgatás voltak. (...) Az

---

<sup>14</sup> KORINEK LÁSZLÓ: A Magyar Rendészettudományi társaságról. In Garamvölgyi László (szerk.): *Rendőrség 2007*. Budapest, 2008, 33–34.

<sup>15</sup> JANZA FRIGYES (MRTT főtitkára): *A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának előzményei és a Társaság szervezeti és működési céljai*. Magyar Rendészettudományi Társaság honlapja: [www.rendeszet.hu](http://www.rendeszet.hu)

<sup>16</sup> KORINEK LÁSZLÓ: Út a statisztikától a rendészet elméletéig. *JURA*, 2008/1, 72.

állam és a közigazgatás modernizációjával ez az öt alapfunkció nem tűnik el, hanem folyamatosan kiegészül, illetve differenciálódik.”<sup>17</sup>

Egy könyvtárnyi irodalom született, amely az állam eszmerendszerével, rendeltetésével és annak fejlődéstörténetével foglalkozik. Ennek alapos feldolgozása egy önálló disszertáció tárgyát képezhetné. A dolgozat erre ugyan nem vállalkozhat, de a későbbi fejezetekben még többször érintjük az állam szerepét. Azt azonban már most szeretném kihangsúlyozni, hogy az állam funkcióinak, feladatainak folyamatos változása intenzív hatást gyakorolt a rendészet alakulására. A rendészetet kezdetben a közigazgatással azonosították, ezért ilyenformán a közigazgatás gyökerének tekinthetjük. A jóléti és a biztonsági rendészet csak fokozatosan vált el egymástól. Ezek a fogalmak egészen más jelentéstartalommal bírnak, de ne szaladjunk ennyire előre, hiszen a történeti és fogalmi tisztázással foglalkozó fejezetekben részletes válaszokat kapunk az előbbi felvetésekre.

Fontos azonban szót ejteni az alcímben szereplő rendészet és közigazgatás viszonyrendszeréről. Kmety Károly száz évvel ezelőtti megállapítása szerint, a rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenység egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg.<sup>18</sup> Ebből két dolog következik. Egyrészt, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt, hogy a rendészeti igazgatás hatósági igazgatás. A hatóság aktusával az ügyfél számára kötelezést írhat elő, annak megvalósításához pedig akár fizikai kényszert is alkalmazhat.

Ennek alátámasztására hozható fel napjainkból a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. sz. közigazgatási jogegységi határozata, melyben a LB kimondta, hogy a Rendőrségről szóló törvényben foglalt rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jellegű tevékenység, ugyanis a rendőri szerv közhatalmi jogosítványát felhasználva, egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfélre nézve kötelezettséget állapít meg, és ennek maga szerez érvényt.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> PATYI ANDRÁS – VARGA ZS: ANDRÁS: *Általános Közigazgatási Jog*. 2. kiadás. Mandamus Publishing, 2008, 138–139.

<sup>18</sup> KMETY KÁROLY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Zsigmond kiadása. Budapest, 1900.

<sup>19</sup> Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú Közigazgatási Jogegységi Határozat.

Levonhatjuk hát a konklúziót: a rendészet a közigazgatás része, ilyenformán magán viseli a közigazgatásra általánosan jellemző vonásokat. Ennek megfelelően társadalmi szükségletet elégít ki, közösségi igényeket szolgál, melyek kizárólag hatóságként realizálhatóak, továbbá mindkettő olyan tevékenységet jelent, amelyek a jog uralma alatt állnak, egészen pontosan a közjog szabályai által meghatározott keretek között valósulhatnak meg.

A rendészet közigazgatás részeként történő kezelését komoly szakmai vita övezi, ugyanis sokan a honvédelemmel rokonítják a rendészetet, és előbbit tekintik mintának egyebek mellett a szabályozás terén. A rendészet kontra rendvédelem vitával, valamint a rendőrség, katonaság viszonyrendszerével részletesen foglalkozom még az értekezésben.<sup>20</sup>

Mielőtt továbblépnénk, helyezzük el a kutatásom elsődleges tárgyát képező rendvédelmi szerveket a közigazgatás rendszerében. A közjogban elfogadott tény, hogy a közigazgatás szervei sokféleképpen csoportosíthatók. Az egyik leggyakorlatiasabb felosztás, hogy az adott szerv a közigazgatás mely alrendszeréhez tartozik. Ilyenformán beszélhetünk államigazgatási és az önkormányzati alrendszerről, valamint az előbbi kettőtől elkülönülő köztestületi szervek rendszeréről. E csoportosítás alapján a rendvédelem szervei államigazgatási szervek körébe tartoznak.

Az államigazgatási szervek további osztályozásakor elsőként vessünk egy pillantást az Alkotmányra. Megállapítható, hogy a Kormány, a minisztériumok és egyes rendvédelmi szervek „szükségképpen” vagyis alkotmányos jogállású államigazgatási szervek. A hangsúly az „egyes” rendvédelmi szerveken van, erre a kivételezettségre még visszatérünk az alkotmányos megalapozásról szóló fejezetben.<sup>21</sup> Ezen túlmenően a központi államigazgatási szervek teljes taxációját a 2006. évi LVII. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény (továbbiakban: Játv.) adja. Amint arra az idézett jogszabály elnevezése is következtetni enged, létezhetnek területi államigazgatási szervek is, méghozzá a törvényben foglalt felhatalmazás alapján és meghatározott feltételek mellett. A Játv. tételesen, típusonként

---

<sup>20</sup> Ld. 3.2. Rendészet kontra rendvédelem, valamint, a 4.6. Rendőrség kontra katonaság című alfejezeteket.

<sup>21</sup> Ld. 4. fejezet a Rendészet alkotmányos megalapozása.

felsorolja és csoportosítja a központi államigazgatási szerveket. A felsorolás kizárólagos jellegű, azaz ettől eltérő szervtípus nem létezhet, mint központi államigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervek felsorolása, a rendvédelmi szervek teljes körű számbavételével ér véget. Eszerint rendvédelmi szervnek minősül: a rendőrség, a vám- és pénzügyőrség, a polgári védelem, a büntetés végrehajtás, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

Kutatásaim elsődleges célpontját jelentő rendvédelmi szervek elhelyezése a közigazgatás rendszerében a fentiek alapján kevésbé problémás, annál inkább a fogalom tartalma és dogmatikai háttere.

A rendőrség mint szervezet és a rendőri tevékenység komoly hangsúlyt kap a dolgozatban. Ugyanakkor a kutatás egyik fő indítéka éppen az, hogy feltárja a rendészet, rendőrségen túli, a tudomány által kevésbé preferált területeit. Amint már utaltam rá, képtelenség lenne kellő alaposággal kifejteni valamennyi szóba jöhető alternatívát, így például sorra venni a rendészetben szerepet ellátó rendvédelmi szerveket. Emiatt célravezetőbbnek gondolom leszűkíteni a kört és egy-egy rendvédelmi szervet vizsgálni, valamint sajátos megoldásokat görcső alá venni.

## Fogalomtisztázás

„Az államigazgatás egyik ágában sem szükséges annyira a lehetőségig tiszta fogalom meghatározás, mint a közrendészetnél, mert történeti okokból egy részben sem uralkodott a felfogásban annyi zavar, mint ebben.”<sup>22</sup> – jegyzi meg máig érvényes igazságtartalommal elvárását Lorenz von Stein.

Az önmagukat rendészetinek nevező diszciplínák mindmáig küszködnek tárgyuk meghatározásával, nevezetesen a köz rendjének, biztonságának, nyugalmának, tehát a rendészeti tevékenység tárgyának definiálási nehézségeivel, állapítja meg Kántás Péter, utalva egyúttal Stein Lőrinc – Lorenz von Stein– kritikai megállapításaira.<sup>23</sup> Egyetértek Kántás Péterrel a tekintetben, hogy nem történt meg a kulcsfogalmak tényleges tartal-

---

<sup>22</sup> STEIN LŐRINC: *Államigazgatás és igazgatási jog*. Pest 1871, 104–109.

<sup>23</sup> KÁNTÁS i. m. 4.

mának kifejtése, tisztázása egyik jogágban sem, ahol alkalmazzák azokat.<sup>24</sup> Ez nem csak azért aggályos, mert a rendészet kiemelkedően fontos fogalmairól beszélünk, hanem azért is, mert mindez érinti, sőt fokozza a rendészeti - rendvédelmi szervek gyakorlati jogalkalmazási dilemmáit, amely, mint tudjuk, gyakran alapjogok korlátozásával járhat.

Emiatt elengedhetetlen egy külön fejezetet szentelni a rendészet kulcsfogalmainak kifejtésére, áttekintve azok történeti fejlődését, a hazai és az irányadó külföldi szakirodalom fényében.

A rendészetfogalom hungaricum. Helytálló Janza Frigyesnek, a Magyar Rendészettudományi Társaság főtitkárának azon megállapítása, hogy a „rendészet” szó idegen nyelvekre nem fordítható. Ezzel a nehézséggel a tanulmányútjaim során magam is gyakran szembesültem. A német szóhasználat: „rendőrtudomány” nem fedi a hazai valóságot, ugyanis nálunk a rendőr szó elsősorban történelmi okokból más jelentéstartalommal bír, ezért kívánatos a rendészet szó használata. Nem szabad elmulasztani annak hangsúlyozását, hogy „ezt a kifejezést a legszélesebb körű kiterjesztéssel, a közrenddel és közbiztonsággal kapcsolatos állami, önkormányzati, társadalmi, vállalkozói és állampolgári tevékenységek célirányos – szándékok, tevékenységek és magatartások – összességét kifejező fogalomként értelmezzük, amikor rendészettudományról beszélünk.”<sup>25</sup>

Az elnevezésnél sokkal fontosabb az a sajnálatos megállapítás, hogy a rendészeti alapfogalmak tényleges tartalmát illetően nincs közmegegyezés, nincs egyértelmű és világos jelentéstartalom. Ezért mondja azt Janza Frigyes, hogy a Rendészettudományi Társasággal szembeni egyik legnagyobb kihívás, a rendészeti szaknyelv modernizálása, az idegen szakkifejezések magyar megfelelőinek megalkotása lesz.

## **Rendészeti kutatások, elképzelések, stratégiák**

---

<sup>24</sup> Közbevetőleg érdemes megjegyezni, hogy a büntető és szabálysértési jog mellett a közigazgatási jogban is alapfogalomnak tekinthető a közrend – közbiztonság fogalompár, ezen túlmenően pedig naponta szembesülnek a gyakorlati jogalkalmazók is a definíciók jelentéstartalmának tisztázatlanságával.

<sup>25</sup> JANZA uo.



A rendészet tevékenység legalább kétféleképpen kapcsolódhat a tudományos kutatásokhoz, egyrészt, mint a kutatások tárgya, másrészt, mint a kutatás eredményeinek felhasználója.<sup>26</sup>

A rendőrséget érintő legjelentősebb kutatások az állam és jogtudomány területén folytak, amely arról tanúskodik, hogy itt találja meg a rendészet a leginkább a helyét. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a rendészet kapcsán számos olyan probléma merül fel, melyek a jog eszközeivel megközelíthetetlenek.

A rendészeti tárgyú kutatásoknak Magyarországon több mint száz éves hagyománya van, elég, ha kiemelve néhányat a jelentős jogtudósok közül, csak Magyary Zoltán, Tomcsányi Móric vagy Concha Győző munkásságára gondolunk. Az 1948 előtti időszakból feltétlen meg kell említeni a rendészetről átfogó képet rajzoló tanulmányt; Tóth József tollából.<sup>27</sup> A XX. század első feléből még további jelentős jogirodalmi anyag maradt ránk, amelyek azóta is a rendészettudomány gyakorta idézett alapkövei. Közjogunk ebben az időben küzdötte le korábbi lemaradását és európai színvonalra emelkedett. A virágzó közjogtudományi kutatások és rendészettudomány is 1945 után – az ismert történelmi okok miatt – teljesen megtorpantak. A 60-as évektől a helyzet valamelyest oldódott, de jelentős áttörés csak a nyolcvanas évek végétől volt tapasztalható. Ez azt jelenti, hogy mind többen kezdtek el foglalkozni a rendszerváltás rendészeti vetületével, azaz miként lehet átalakítani a centralizált, hatalom szolgálatában álló rendészetet és megteremteni a modern, demokratikus jogállami rendőrséget és a rendészet további szerveit. A kilencvenes években aztán a nagy lendület alábbhagyott, ami elsősorban annak volt köszönhető, hogy a politikai erők nem tudtak érdemi párbeszédet folytatni, nem alakult ki konszenzus a rendészet terén (sem) a legfontosabb kérdések tekintetében, így nem jöhettek létre kormányzati ciklusokon átnyúló rendészeti koncepciók. Ezzel együtt a rendszerváltás óta valamennyi kormány a zászlajára tűzte a „hatékony és eredményes” rendészet megteremtését, más és más szlogenekbe bújtatva. Most eltekintek az egyes kabinetek által megvalósítani kívánt stratégiák, programok részletes elemzésétől, pusztán „szűrőpróbaszerűen” pillantsunk bele az első demokratikusan választott kormány elképzeléseibe. Az Antall-kormány programja egy polgárbarát rendőrség megteremtését

---

<sup>26</sup> FINSZTER (2003) i. m 14.

<sup>27</sup> TÓTH JÓZSEF: *A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra*. Eger: Szent János nyomda, 1939.

kívánta megvalósítani, amely demokratikusan, a jogállam alapelveinek messzemenő figyelembevételével működik.<sup>28</sup> Érdekes megállapítás, hogy a program kárhoztatja a múlt örökségét, mégis egy egységes centralizált rendőrség fenntartása mellett tesz tanúbizonyságot. Ez a program nem a reformokban és a hosszú távú stratégiai tervezésben látja a modernizáció útját, hanem a korszerű technikai háttér megteremtésében.

Azóta folyamatosan újabb és újabb hangzatos ígéretek és kísérletek hangzottak el a rendészeti szakterület átalakítására, melyek először mindig valamilyen programban, majd intézkedési tervben, koncepcióban, stratégiában öltöttek testet. A tényleges megvalósítás elmaradásának okaira az előbbieken már céloztam – a politikai konszenzus hiánya –, amiből kifolyólag valamennyi kormány a saját ciklusa alatt próbált meg érdemi reformokat megvalósítani, jobbára eredménytelenül.

Sokatmondó, hogy az ötödik kormányzati ciklus derekán, 2007-ben készült rendvédelmi stratégia az alábbiakat állapította meg.

„A rendvédelmi szervekre vonatkozó stratégiai koncepción túlmutatóan mielőbb szükséges megkezdeni egy átfogó, a Kormány –rendvédelmet, rendészetet, közbiztonságot és magánbiztonságot teremtő, illetve fenntartó – alkotmányos kötelezettségeit és feladatait egységes egészként kezelő, tudományos megalapozottságú, az ország belső biztonságát teljes körűen feltáró rendészeti koncepció elkészítését.”<sup>29</sup>

Fentiek alapján csatlakozhatunk korábbi kutatók véleményéhez, mely szerint a rendészet a közigazgatásnak azon területe, ahol mindennaposak a rögtönzések, gyakran a politikai csatározások színtereként szolgál, és a szakterület nélkülözni kénytelen a tudományosan megalapozott hosszú távú tervezés szemléletét. Előbbieken túlmenően további problémát vet fel a tudományos kutatások hiánya.

A tudomány képviselői, a kutatók tisztában vannak azzal, hogy ők csak vetnek, de ritkán aratnak. A politikusok azonban gyakran azért nem vetnek, mert tudják, hogy biztosan nem ők aratnak. A kívánatos az lenne, hogy ciklusokon és különböző érdekeken átívelő gondolkodásnak köszönhetően mindenki belátná, hogy vetni márpedig kell, különben nem lesz aratás, még akkor is, ha ne adj Isten, más is gyűjti be a termést. A ren-

---

<sup>28</sup> A nemzeti megújulás programja. Budapest, 1990.

<sup>29</sup> A Magyar Köztársaság rendvédelmi stratégiája, 2007.

dészeti szakemberek kivétel nélkül már eleve azzal a céllal vetnek, hogy mások arathassák le a művelés gyümölcseit: a szabadságot, a biztonságot, az igazságosságot, az emberi méltóságot.<sup>30</sup>

## **Konklúzió**

A rendészet, amint azt már többször hangsúlyoztam a bevezetőben, nem kizárólag rendőrigazgatást jelent. A dolgozat egyik fő célkitűzése, hogy átlépjek a rendőrség árnyékán és vizsgáljam a rendészeti kutatások során eddig háttérbe szoruló intézményeket, módszereket, megoldásokat.

A magyar viszonyokat megismerve és áttekintve, nehéz elképzelni azt, ami nyugat-európai vagy angolszász országokban magától értetődik, a rendészeti feladatokon érdeemben több, akár tucatnyi rendészeti szerv osztozik és a feladatok a lehető legteljesebb mértékig decentralizáltak. A hatásköröket körültekintően osztják el a rendészet szervei között, az egyes szervek belső felépítése pedig tökéletesen illeszkedik az ellátandó feladatokhoz. Hazánkban mindez úgy néz ki, hogy a közrend, közbiztonság fenntartásának elsőszámú letéteményese a rendőrség, ott összpontosulnak a hatáskörök. A rendvédelmi szervek, korlátozott módon és mértékben, vesznek csak részt a rendfenntartásban. Ezen túlmenően kaotikus rendszert alkotnak azok a rendészeti közegek, amelyek valaminő felhatalmazás vagy önszerveződés alapján helyet követelnek maguknak a rendészet területén. Ez azonban oda vezet, hogy az erők és források elaprózódnak, ezzel pedig nem segítik, hanem gyengítik egymás munkáját. Ugyanakkor még mindig várat magára az önkormányzatok rendészeti szerepvállalásának alapos tisztázása. Erre nem ad megnyugtató választ a szakmai megalapozást nélkülöző ötletszerű jogalkotás vagy az egy-egy településen alkalmazott különböző megoldások átláthatatlan káosza.

Kiemelve egyet a tanulmányutak során megismert modellekből, Olaszországban meggyőző volt látni, hogy a csendőrség és a pénzügyőrség a másik négy rendőri szervvel karöltve miként látja el zökkenőmentesen szerteágazó feladatait. Kihangsúlyoznám ugyanakkor azt is, hogy valamennyi rendészeti erő szinte nélkülözhetetlen elemét képezi az olasz rendészetnek. Az öt plusz egy rendőri szerv (Arma dei Carabinieri, Polizia di

---

<sup>30</sup> JANZA uo.

Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale, továbbá a Polizia Municipale, azaz önkormányzati rendőrség) egymás munkáját támogatva, összehangoltan működik.<sup>31</sup>

Célom, hogy a magyar rendészet problémáit, ellentmondásait pontosan feltérképezzem és ezekre, tudományos kutatáson és többirányú külföldön szerzett tapasztalatokon nyugvó jól hasznosítható megoldási javaslatokat, elképzeléseket tudjak felkínálni.

---

<sup>31</sup> Ld. 2.3.1. Az olasz rendészetről dióhéjban című alfejezetet.

# 1. EPIZÓDOK A RENDÉSZET TÖRTÉNETÉBŐL

„A rendőrség történetének megértése elősegíti a demokrácia jobb megértését is.”<sup>32</sup> fogalmaz Leonard A. Steverson amerikai rendőrségkutató könyve bevezetőjében.

Jelen fejezetben a teljesség igénye nélkül pusztán arra vállalkozhatok, hogy felvillantam a rendészet történetének néhány, a szakirodalom által kiemelten fontosnak tartott epizódot és rávilágítsak történeti összefüggésekre.

Előre kívánom bocsátani, hogy az alábbiakban a rendészet és rendvédelem kifejezések szinonimaként kerülnek alkalmazásra, anélkül, hogy e helyütt állást foglalnék a rendészet kontra rendvédelem vitában.

## 1.1. A KEZDETEKRŐL

Mikortól is van rendőrség? – teszi fel a kérdést Ernyes Mihály, a rendőrség történetével foglalkozó írásában,<sup>33</sup> majd a következő választ adja: „...rendőr(ség) az ember megjelenésétől fogva létezik, bár nem mindig neveztetett így. Az ember megjelenésével egyidős a bűn, ami a tilalom megszegésének eredménye. Úgyszintén velük egyidősnek tekinthető a biztonság igénye.”<sup>34</sup>

A történelmi források tanulsága szerint többek között az egyiptomiak, görögök és rómaiak által felépített államszervezet szerves részét képezte a közhatalom birtokában végzett olyan tevékenység, amely az állam rendjének fenntartására, biztosítására hivatott, és ilyenformán a hatalom gyakorlásának eme megnyilvánulását a „rendészet” egyfajta, első megjelenési formájának tekinthetjük.

Maga a rendőrség kifejezés a görög politeia szóból származik, jelentése az állam helyes kormányzásának tudománya. A görög városállamok szervezetében fellelhetők az állam rendjéért, biztonságáért felelős személyek, ilyen tisztviselők voltak Athénban az archo-

---

<sup>32</sup> LEONARD A. STEVERSON: *Policing in America (Contemporary word issues)*., South Georgia College, 2007, 1.

<sup>33</sup> ERNYES MIHÁLY: *Fejezetek a rendőrség történetéből*. Pécs, Betűcaler, 1994, 17.

<sup>34</sup> ERNYES uo.

nok, Spártában pedig az ephorosok. Az archonok közül Peisistratost kell kiemelni, aki az első „magánrendőrséget” létrehozta.<sup>35</sup>

## 1.2. RÓMA, IUS PUBLICUM

A ránk maradt római forrásokból tudjuk, hogy a *ius publicum* elsődlegesen az állam-szervezet működésének jogi szabályait rögzítette<sup>36</sup>. Ennek azért van nagy jelentősége, mert az ókorban különösen gyakran találkozunk olyan megoldással, amikor az uralkodásnak, állami működésnek nincsenek előre meghatározott szabályai, hanem a diktatórikus, isteni hatalmú uralkodó szava „szent és sérthetetlen”. A római magánjog hatása megkérdőjelezhetetlen, köztudomású tény, hogy mai jogrendszerünk alapjai erre épülnek. A *ius publicum* szabályait is érdemes áttekinteni, ha másért nem, akkor a rendészet csíráinak megjelenése okán.

A római nép „közügyeit” a *ius publicum* szabályozta, a közös dolgokat pedig *res publican*ak nevezték. Innen a *res publica*, azaz a köztársaság fogalma.

A római társadalom hierarchikus felépítése a következő volt. Minden család egy katonát állított ki, tíz katona alkotott egy nemzetséget, tíz nemzetség adott ki egy *curiát*, 10 *curia* pedig egy törzset, melyből három volt Rómában. Fenti tagozódás kapcsán hangot kell adni Zlinszky János ama jogos fenntartásának, miszerint nehéz azt elképzelni, hogy természetes úton, véletlenszerűen tizedes sorrendben alakul ki egy vérségi szervezet.

A római társadalom katonai jellege azonban elvitathatatlan. Az államszervezet csúcsán az uralkodó állt, mely három fontos feladatkört egyesített: katonai vezető, szakrális felhatalmazással bíró személy és első az összes római polgár között.

A hatalom (*imperium*) a következőképpen oszlott meg. A rendszer irányítója az uralkodó, mellette a szenátus, alattuk pedig a fegyveres nép. A szenátusnak nagy volt a tekintélye. A királyok gyakran szenátorokat vettek maguk mellé, hogy velük együtt ítélkezzenek. Nem terjesztettek a nép elé olyan ügyet, amelyet a szenátus előzőleg meg nem vitatott.<sup>37</sup> Fenti három hatalmi réteg a teljes államhatalmi kört bezárta.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> ERNYES i. m. 18–19.

<sup>36</sup> ZLINSZKY JÁNOS: *Ius publicum – Római közjog*. Budapest: Osiris, 1994, 20.

<sup>37</sup> MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Fordította Csécsy Imre, Sebestyén Pál. Budapest: Osiris-Attraktor Kiadó, 2000, 266.

Most nézzük a témánkhoz szorosan kapcsolódó rendfenntartásért felelős személyeket. A tisztviselők közül a consulok, praetorok, aedilisek, lictorok is eljárhattak a rend fenntartása érdekében, de szigorúan csak botokkal, vesszőnyalábbal lehettek „felfegyverkezve”. Ilyen beavatkozásra is csak ritkán volt szükség, ugyanis amint azt Zlinszky János megjegyzi a belső rendet a hatalom tekintélye tartotta fenn, mely tekintély a nép bizalmán alapult. A polgárok könnyedén fellázadhattak volna, de nem tették, ha mégis lázongásra került sor, akkor odaküldtek egy lictort, aki a lázongó tömegeből elővezette a „renitens” személyeket és a hatóság elé állította– olvashatjuk az érzékletes példát.<sup>39</sup> Mommsen római történész szerint, aki egyébként a porosz államot tartotta etalonnak, a Római köztársaság abba bukott bele, hogy a porosz rendszerrel ellentétben nem voltak tényleges „rendőrei”.

### 1.3. „SÖTÉT KÖZÉPKOR”?!

A középkor egyik legfőbb jellemzője Európa-szerte, hogy a rend védelméről a hatalommal bíró földesurak – autonómiájuk részeként– maguk gondoskodtak, hiszen elemi érdekük volt a rendfenntartás megszervezése. Ennek formáját és módszereit privilegiált birtokosok maguk találták ki, és kényszerítették rá a területükön élőkre. A különböző privilégiummal rendelkező városok szintén önmaguk szervezték meg rendvédelmüket. A helyi (ön)kormányzat gondoskodott a rend és biztonság fenntartásáról, gyakran oly módon, hogy felelős tisztviselőket választottak, akiknek ez volt az elsődleges feladatuk.

A királyi hatalom megjelenésével jelentősen megváltozott a helyzet. Az uralkodó általában rendi országgyűlés közreműködésével törvényeket hozott az együttélés szabályairól, részletesen kitérve a rend és biztonság kérdéskörére is.

Szintén középkori sajátosság, hogy nem különültek el egymástól a bírói (igazságszolgáltatói), a rendfenntartói és bűnüldözői szervek, azaz nem alakultak ki specializálódott testületek, hanem a fenti feladatokat a katonai hatalom támogatásával gyakran a helyi közigazgatás tisztviselői látták el (szolgabíró, alispán).

---

<sup>38</sup> ZLINSZKY i. m. 23–31.

<sup>39</sup> ZLINSZKY i. m. 69.

A modern államok kialakulásával, különösen az abszolútizmus esetében az államok működésében, azon belül a közigazgatásban és természetesen a rendvédelemben is jelentős változások következtek be. A központi hatalom rendszerehez való hozzáállása új irányt vett, az állam rendjének és hatékony működésének mondhatni elsődleges feltételévé lépett elő a centralizált közrendészet. Az állami tevékenység egyre szélesebb kört ölelt fel és kiterjedt olyan területekre is, amelyek korábban az államtól teljesen függetlenül működtek. Ide sorolható többek között: egyház – vallás, erkölcsrendészet, egészségügy, kereskedelem, közbiztonság. Ezen folyamat eredménye az állami rendőrség megszületése.

A továbbiakban a teljesség igénye nélkül tekintsük át a téma szempontjából legjelentősebb európai országok rendészetének kialakulását, fejlődését, így a német, az angol és a francia modelleket.

### **1.3.1. Németország**

A közbiztonság problémáinak megoldására szükségesnek mutatkozott kikényszerítésre hivatott egységek létrehozása. Ilyen volt az 1294-ben Münchenben felállított rendfenntartó szervezet, amely a mai rendőrség csíráinak tekinthető. A történeti fejlődés során is megfigyelhető a döntéshozatal és a végrehajtás-kikényszerítés elkülönítése. Később erőteljesen elvált a végrehajtó közegek és a rendőrhatalom munkája.<sup>40</sup>

A rendőrséggel kapcsolatos felfogások megközelítések jelentős változásokon estek át az utóbbi évszázadokban. A XV–XVII. század a „jó közösségi rend”(guter Ordnung des Gemeinwesens) jegyében telt el.<sup>41</sup>

A német közigazgatásra, rendszetre ebben az időben különösen igaz a rendkívül aprólékos szabályozás, a polgárok viszonyainak befolyásolása, valamint az állami beavatkozás térnyerése, mindezeket persze a jólét megteremtésére hivatkozással. Ebből született meg a Polizeistaat, azaz Rendőrállam kifejezés. A kifejezés ugyan állambölcséleti eredetű, állapítja meg Ernyes Mihály a már hivatkozott művében, ezzel együtt hasznos és

---

<sup>40</sup> SZIKINGER ISTVÁN: Rendészet, rendőrség és szociális jogállamiság Németországban. In TIMORÁNSZKY PÉTER( szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1994/2, 49.

<sup>41</sup> VOLKMAR GÖTZ: *Allgemeines polizei- und Ordnungsrecht*, 13. Auflage. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2001, 15.



nélkülözhetetlen foglalkozni vele. Álljon itt Karvasy Ágost rendkívül szemléletes összefoglalása a rendőrállamról.

*„...néhány absolutizmusra törekvő kormány, a rendőrség igazi céljával kevésbé törődve, főszóval magának azt tűzte ki, hogy polgároknak minden szabad mozzanatait és nyilatkozatait észrevehesse, és csírájukban elfojthassa, hogy a szabadabb gondolkodású férfiakat rendőri üldöztetés által elnémítsa ... ha a rendőri intézet gyűlöletes lett, oly államban a rendőrség nem a jog, hanem az önkény eszközévé válik, és oly állam el-  
lentében a jogi állammal, melyben a rendőrség egyedül a jog és a bátorság fenntartására használtatik, tüzetesen rendőri államnak nevezetik.”<sup>42</sup>*

Joggal jegyzi meg Stein Lőrinc, miszerint a XVIII. századig a rendészetet a közigazgatás egészével azonosították. A közigazgatással, rendészettel foglalkozók később ugyan elfogadták azt a tételt, mely szerint a rendészet két területre lenne bontható: jóléti és biztonsági rendészetre, azonban ez a gyakorlatban sokáig nem jelent meg. Egészen 1794-ig, a porosz Allgemeines Landrecht megszületéséig, a jogszabály kimondta, hogy a rendőrség feladata kimondottan a köznyugalom, rend és biztonság fenntartása, valamint az ezeket fenyegető veszély elhárítása. Azt kívánták a szabályozással elérni, hogy a rendőrség valóban az előbbi feladatokra koncentrálhasson, egyúttal tehermentesíteni kívánták a fölöslegesen rá nehezedő egyéb terhektől. Ez nem jelentette a feladatok és hatáskörök teljes letisztulását a gyakorlatban, ugyanis még száz évvel később is született olyan közigazgatási bírósági ítélet, amely arra hívta fel a figyelmet, hogy az építésügyi esztétikai kívánalmak érvényre juttatása, nem a rendőrség hatásköre.<sup>43</sup>

Közbevetve szeretném megjegyezni, hogy a rendészet fejlődése párhuzamosan ment végbe vidéken és a nagyvárosokban. Ahogy arra már korábban is utaltam a középkori nyüzsgő nagyvárosokban, az élénk kereskedelmi forgalom és a hatalmas népességmozgás miatt elodázhatatlanná vált a városi rendőrségek felállítása a bűnözés visszaszorítása és a rend fenntartása érdekében. Példaként említhetjük a Bécs városában 1564-ben felállított Stadtgaurdiát, a zürichi és kölni rendőrségeket vagy a XIV. Lajos által megszervezett Párizs lakosságának belső biztonságáért felelős katonai alapokon szerveződő, de speciális szervezetet. Utóbbiról Karvasy Ágost a 1870-ben a következőképpen ír:

---

<sup>42</sup> KARVASY ÁGOST: *A közrendészeti tudomány és a kulturpolitika*. Pest: Athenaeum, 1870, 7–8.

<sup>43</sup> Ez a Porosz Közigazgatási Bíróság híressé vált ún. Kreuzberg ítélete 1882-ből, ld GÖTZ i. m. 18.

*„A közrendészet, mint központi intézet tekintve, miként sok államban ma jelentkezik, francia találmány, 14-ik Lajos francia király akkor vetette meg annak alapját, midőn 1674-ik évben Párizs városa hatóságától a közrendészetet elvette és azt a nagyobb rend miatt egy különös királyi közrendészeti igazgatóságra bízta, a párizsi közrendészetnek szervezése nemsokára minden nagy városban Franciaországban behozatott, és minden nagyobb városnak rendészeti hatósága a központi hatóságnak alárendeltetett ...”<sup>44</sup>*

Vidéken sokkal nehezebb feladat volt felvenni a versenyt a bandatizmussal, csavargókkal, koldusokkal, ugyanis a városokhoz képest jóval nagyobb területen kellett megvalósítani a rendvédelmet. Előbbi célok megvalósítására hivatottak az egymás után születő vidéki rendtartások, mint mondjuk a 1555: Strassenbreiter-Ordnung, 1597: Brandenburg Landreiter-Ordnung. A XIV. században a csavargók és más rossz népesség ellen szervezték meg a nassau hercegségben a tartományi milíciát, Hessenben pedig az ún. Landmiliz. 1610-ben kezdték meg működésüket a Mecklenburgban az Einspanningerek, akiket a csendőrség német előfutárainak tartanak. Egylovas „kocsisbiztosok” voltak, akik az országutakon cirkálva ellenőrizhették az útonállókat és jogsértések esetén intézkedtek.<sup>45</sup>

A középkor hadserege már a harcokra felkészített, jól képzett katonákból állt, akiket elsősorban háborús helyzetekben volt célszerű bevetni. Egyre gyakrabban felmerülő probléma volt, hogy a katonai egységek nem feleltek meg más területen történő alkalmazásra, mint mondjuk bűnüldözésre vagy rendfenntartásra. Igény mutatkozott speciális rendfenntartó, bűnüldöző testületek létrehozására.

### **1.3.2. Franciaország, a csendőrség hazája**

A csendőrség mintegy 800 éves múltra visszatekintő testület, amely adat önmagában tekintélyt parancsol. A XIII. században, a hadseregben szolgálatot teljesítők túlkapásainak visszaszorítására hozták létre az elődszervet, a Maréchaussée-t. A feladatok és hatáskörök folyamatosan bővültek és változtak az eltelt évszázadok alatt, fokozatosan eltolódva a civil lakosság védelmezésének irányába. A nagy francia forradalom egyik negatív vívmányaként említhetjük a „gendarme” megszüntetését. Napóleon megérezve annak nélkülözhetetlenségét gyorsan rekonstruálta a szervezetet. A nyugat-európai csendőrsé-

<sup>44</sup> KARVASY i. m. 6.

<sup>45</sup> PARÁDI JÓZSEF: *A magyar rendvédelem története*. Budapest: Osiris, 1996, 20–21.

gek mind francia gyökerekből nőttek ki és táplálkoztak. A XIX. századot a csendőrség évszázadának szokás nevezni, ugyanis Európa szinte valamennyi országában felállították a testületet.<sup>46</sup>

A csendőrség és a rendőrség elkülönítése a létrehozásuk eltérő indítékaiban érhető tetten. A rendőrsek főként városokban működtek, a helyi autonómiával rendelkező önkormányzatok irányítása alatt. A csendőrseket a központi hatalom hozta létre és határozta meg működésüket, legfontosabb feladatuk a vidék rendjének, állampolgárok személy-és vagyónbiztonságának védelmezése volt. Ezért szokás azzal a máig helytálló ténnyel érvelni a csendőrsek létjogosultsága mellett, hogy a város – vidék közötti jelentős különbözőségek miatt szükségszerű egy vidékre specializálódott rendvédelmi szerv fenntartása. A csendőrség és az általa megvalósítandó hatékony közbiztonság megteremtése azonban csak a polgári demokráciák érdeke, jegyzi meg Parádi József, míg a diktatúrákban az elsődleges szempont a rendvédelmi szervek egységesítése és minél könnyebb irányíthatósága. A csendőrseget egyébiránt a testülettel foglalkozó szakemberek köztes szervezetként szokták jellemezni a haderő és a rendőrség között.

### **1.3.3. Anglia, az alulról szerveződő rendőrség modellje<sup>47</sup>**

Az angol korona fennhatósága alá tartozó területeken I. (Hódító) Vilmos óta az volt a gyakorlat, hogy a mindenkori uralkodó nem szólt bele helyi rend fenntartásába. Ennek megfelelően a helyi közösség alakította ki és vigyázta a maga eszközeivel és módszereivel az állampolgárok személy és vagyónbiztonságát. Ősrégi szigetországi szokás, hogy minden brit felnőtt férfi köteles volt közbenjárni a rend fenntartásáért, egyben a seriff segítőtársa volt szükség esetén, továbbá a helyi védő- vagy őrgárda tagja. Ezért mondjuk azt, hogy a szigetország rendvédelmének magját a helyi közösségek, önkormányzatok vetették el, a lakosság hathatós közreműködésével.

Anglia első közbiztonsági intézménye az 1250–es évek táján létrejött constable rendszer<sup>48</sup>. Legfontosabb feladatai: az őrgárda felügyelete és ellenőrzése, valamint a jog és

---

<sup>46</sup> PARÁDI JÓZSEF: Az Európai rendvédelem története című fejezet. In *Az ezeréves magyar rendvédelem*. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság kiadványa. 2005, 85–90.

<sup>47</sup> PARÁDI (1996) i. m. 23–24.

<sup>48</sup> REKTOR BÉLA: *A magyar királyi csendőrség oknyomozó története*. USA, Cleveland, Ohio, Árpád Könyvkiadó Vállalat, 1980, 22.

törvényesség megteremtése. Utóbbi keretében a bűntettek felderítése és nyomozása, idézések, körözések kibocsátása, végrehajtás foganatosítása és a bírói tekintély érvényesülésének elősegítése. A XVII. században rendkívül heterogén klientúrája alakult ki a rendért felelős személyek körének. Kiemelve néhányat, ide sorolhatók többek között a thief takes, avagy tolvajfogók, a night watchman – éjjeli felvigyázók vagy éppen a street keeper – utcai őrök. Ők mind a helyi közösség által fizetett „hivatásos rendőrök” voltak.

Az első rendfenntartásra vonatkozó jelentős jogszabály a Statute of Winchester (1285), amely kötelezővé tette a polgárok számára, hogy segítsék a constable munkáját. A következő, az 1361-ben kibocsátott Justices of the Peace Act, ami a békebírák alá rendelte a constable-eket.<sup>49</sup>

Évszázadokon keresztül az alsó szinten szerveződő rendfenntartás jellemezte, mígnem Oliver Cromwell 1655-ben létre nem hozta a centralizált katonai rendőrséget. Ezt követően II. Károly 1673-ban visszatért a korábban jól bevált constable rendszerhez.

A tényleges rendőrség történetét a rendőrbírói hivatalok megemlítésével kell kezdeni 1739-ből. Legismertebb rendőrbíró Thomas de Veil, akinek dédelgetett álma: nyomozó osztály létrehozása, pénz hiányában elmaradt.<sup>50</sup>

A XVIII. század második felében többször előtérbe került a központi rendvédelem kérdése. Kiemelném a Metropolitan Police Force felállításának kísérletét, amely Sir Archibald McDonald nevével fémjelezhető (1775), de a parlament a „brit szabadság sérelmére” hivatkozással elutasította a tervezetet. Végül 1829-ben alakult meg az angol főváros rendőrsége: Metropolitan Police néven, Robert Peel belügyminiszter kezdeményezésére. Ennek jogszabályi manifesztálódása a Police Act 1829-ből. A politikus úgy tartotta, hogy a bűnözés helyi probléma, annak üldözése a helyi hatóságok feladata<sup>51</sup>. A Metropolitan Police ismertebb neve: Scotland Yard, mely onnan kapta nevét, hogy a Whitehall Place 4. szám alatti épület hátsó bejárata a skót udvarról (Scotland Yard) nyílt.

---

<sup>49</sup> SZIKINGER ISTVÁN: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest: Sík Kiadó, 1998, 50.

<sup>50</sup> ERNYES i. m. 20.

<sup>51</sup> REKTOR i. m. 19.

Az alulról szerveződő rendészet azóta az angolszász országok védjegyévé vált, és ezt a fenti történelmi hagyományokból táplálkozó szervezési elvet sikerült tökélyre fejleszteni. Átvéve, elfogadva és együttesen alkalmazva a kontinentális rendszerek vívmányai-val.

## **1.4. A MAGYAR RENDÉSZET – RENDVÉDELEM TÖRTÉNETÉNEK RÖVID BEMUTATÁSA <sup>52</sup>**

Szeretném előrebocsátani, hogy a magyar rendészet történetének alapos áttekintésére nincs lehetőségem, ezért csak a főbb építőköveket, a legjelentősebb mozzanatokat érintem a következő néhány oldalon.

### **1.4.1. Az államalapítástól a török kiűzéséig**

Államalapító királyunk Szent István érdemei mindenki számára ismertek, talán szükségtelen most mindezeket részletekbe menően ismertetni. Elég, ha felvillantjuk közigazgatásunk alapegységét képező vármegyei rendszer felépítését (noha Szent István király törvényei ezekről nem adnak felvilágosítást,<sup>53</sup>) a törvényalkotás fontosságának felismerését és alkalmazását, amiből logikusan következik az igazságszolgáltatás, ítélkezés kifejlődése. Utóbbiról tanúskodnak a törvény, a tanú, bitófa kifejezéseink is.<sup>54</sup> A királyi vármegyerendszer képezte egyébként az állam rendvédelmének alapját is, amely szint mellett beszélhetünk még falusi és városi rendvédelemről, államunk fejlődésének hajnalán. A vármegye tehát több szempontból is kulcsjelentőséggel bírt. A vármegye öngazgatási jogosítványa azt jelentette, hogy ügyeinek intézésében részt vehetett valamennyi nemes. Az ügyek illetén intézésnek két fő fóruma a közgyűlés és a sedria, azaz vármegyei ítélőszék.<sup>55</sup> Élén a várispán állt, aki felelt az adók beszedéséért, a várjobbágyok besorozásáért, a rend fenntartásáért, valamint szankcionálta a bűnelkövetőket. A várispán katonai helyettese a hadnagy. Az ispán bírói tevékenységének gyakorlását az udvarbíró segítette. Voltak azonban más elnevezéssel és feladatkörrel rendelkező ispánok, így a határvármegyék élén a határispán, vagy az erdőket gondozó erdőispánok. A várnép, az-

<sup>52</sup> Ezen alfejezet megírása során a szerző főként az itt feltüntetett forrásból dolgozott: PARÁDI (1996) i. m.

<sup>53</sup> ECKHART FERENC: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest: Osiris, 2000, 103.

<sup>54</sup> PARÁDI (1996) i. m. 25.

<sup>55</sup> NAGY ENDRE – RÁCZ LAJOS – MÁTHÉ GÁBOR (szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet*. Budapest: HVG-Orac Kiadó, 2007, 173–179.

az a várjobbágyok tízes, százas egységekre oszlottak, élükön a tizedesekkel, száznagyokkal.

A tized és századkerületek védelmi funkcióján túlmenően a katonai igazgatás a határvédelemre koncentrált, a határok őrzését hadieseményektől függetlenül folyamatosan biztosítani kellett. Az államalapítás idején és azt követően sajátos határvédelem valósult meg, ugyanis az akkori közfelfogás nem ismerte a mai vonalas határ fogalmát, hanem a megtelepedett nemzetségek közötti üres, lakatlan határválasztó közök léteztek, amelyeket gyepűnek neveztek. Ezeket a területeket tudatosan lakhatatlanná és járhatatlanná tették, például vízzel elmocsarasították. A határrendészet gyökereire László királyunk II. dekrétumában találunk utalást, ahol a „végek őrzőinek – custodes ergo finiorum...” titulálják őket. Ezt megelőzően már a törzsi korszakban működött az ún. etnikai határvédelem intézménye, példaként Parádi József a talmácsokat és a kölpényeket említi, de ne feledkezzünk meg a székelyekről és a fekete magyaroknak nevezett kabarokról sem. Bizonyos határszakaszokon külön vármegyétípus jött létre, az ún. határispánság, vezetője a comes confinii, azaz határispán. A határigazgatás sajátos magyar változata a bánágok rendszere, amely abban különbözik a határispánságtól, hogy vezetőjük másfajta és nagyobb hatáskörrel rendelkezik. A bánok hármas feladatot láttak el: igazgatási, katonai, igazságszolgáltatási.<sup>56</sup>

Szent László király drákói szigorral lépett fel az elharapózó bűnelkövetések és a lazuló közbiztonság ellen. A lopáson ért tettet felakasztották, aki templomba menekült megvakították. A tolvajok kézre kerítése a királyi bíró dolga volt, ő folytatott tehát modern értelemben vett, de kezdetlegesnek mondható nyomozást. A Várad Regestrum<sup>57</sup>, tanulsága szerint a nyomozás letéteményesei a pristaldusok voltak, későbbi utódaik a várparancsnokok és a szolgabírók.

Az Árpád-házi királyok fő bevételi forrását természetesen az adók és vámok jelentették, ezzel azonban mélyrehatóbban a történeti fejezet második részében foglalkozunk.

A rendvédelmi szisztémában komoly változást a királyi vármegyék nemesi vármegyéké történő átalakulása hozta. A királyi várbirtokrendszer XIII. századi felbomlása megváltoztatta a megye lényegét is. A királyi vármegyék éppen akkor gyengültek meg,

<sup>56</sup> NAGY-RÁCZ-MÁTHÉ i. m. 143–155.

<sup>57</sup> MEZEY BARNA (szerk.): *Magyar Jegtörténet*. Budapest: .Osiris, 1996, 231-232.

amikor arra, a terjeszkedés vágyától fűtött bárói osztállyal szemben a megye lakosságának a legnagyobb szüksége lett volna.<sup>58</sup> Az imént ismertetett tizedesek, száznagyok, hadnagyok helyébe alispán, szolgabíró (iudex, iudices nobilium) és az esküdtek (12 választott esküdt) léptek.<sup>59</sup> Említésre méltó a nemesi vármegyék mellett a falvak rendvédelmének megszervezése, mely kiemelkedő jelentőségre tett szert. A falvak önkormányzatának élén a falusi bíró állt, aki egészen a XIX. századig felelt a falu rendjéért, biztonságáért. A falvak rendjéről, a leggyakoribb bűnelkövetésről egyébként szintén hű képet fest a Várad Regestrum, amely segítségével az egyes bűncselekmények körülményeibe és az azt követő eljárásokba nyerhetünk bepillantást, többek között olyan érdekességeken keresztül, mint a középkorban megszokott tüzesvas próba intézménye.

A középkori magyar városok fejlődése magán viselte az európai nagyvárosok kialakulásának hatásait. A városok alapítása, fejlesztése szinte mindig uralkodói akaratra vezethető vissza. Értve ez alatt, a városi cím vagy különböző kiváltságok adományozását, önkormányzatok kialakítását. A városok jogi státusát tekintve két fajtája: a szabad királyi város, valamint a mezőváros (oppidum) különböző kiváltságokkal.<sup>60</sup> Nyugaton szokásos volt egy-egy tekintélyes nagyváros „anyavárossá” emelése, aminek itthoni mintája a „fehérvári jog” lett. A fehérvári jog igen széles körű felhatalmazást jelentett, és Székesfehérvár jelentőségének hangsúlyozásán túl, teljes önkormányzatot is magában foglalt. A város ügyeiben önállóan dönthettek a városi tanács tagjai. Az önkormányzat feje a városbíró, aki a rend fenntartásának letéteményese. A közrend, közbiztonságról szóló 1413-ban kiadott Budai Jogkönyv<sup>61</sup> a török hódoltságig fennállt Budán. Ez egyike volt az ún. városi jogkönyveknek, amelyek jobbra az országos joggal szemben a partikuláris jogokat tartalmazták. A város polgárai közreműködtek a közrend, közbiztonság fenntartásában. A városok fertályokra oszlottak, vezetésüket a fertálymesterek látták el, akik éjjel-nappal a rendre felügyeltek. Segítségükre voltak és egyúttal az igazságszolgáltatást segítették a poroszlók, akik pl. bűnösök kézre kerítését, idézését végezték. A bűnözőket rossz levegőjű, általában földalatti helyiségekben, börtönökben – carcer – őrizték. A börtön intézményéről már Szent István dekrétumai is tanúskodnak, ahol töb-

---

<sup>58</sup> ECKHART i. m. 106.

<sup>59</sup> NAGY-RÁCZ-MÁTHÉ i. m. 160–172.

<sup>60</sup> NAGY-RÁCZ-MÁTHÉ i. m. 179–192.

<sup>61</sup> MEZEY i. m. 35.

bek között börtönbüntetés járt a pénteken húst evő és így a böjtöt megtörő személyeknek.<sup>62</sup>

Mátyás király trónra lépése méltán tekinthető mérföldkőnek a közigazgatás és a rendvédelem megújítása szempontjából. Egyrészt rövid úton lezárta és rendezte az ország főnemesei közötti villongásokat, másrészt tartós törvények és rendeletek megalkotását tűzte ki célként maga elé. Utóbbi bizonyítéka a „Decretum Maius” törvénykönyv, mely 78 cikkbe rendezi uralkodásának törvényeit, így joggal tekinthető meghatározó kodifikációs munkának.

Erdélyben némiképp más volt a közigazgatás berendezkedése, mint az ország közelebbi területein. Az erdélyi székelyek és szászok partikuláris fejlődésének alapját törzsi különállásukból eredő privilegizált helyzetük adta.<sup>63</sup> Ennek kiindulási alapja a székelyek esetében a Székely Nemzeti Constitutio, a szászoknál pedig a Diploma Adreanum (1224). Erdélyben a király hatalmának képviselője és letéteményese a vajda volt, aki egy személyben gyakorolta a bírói, hadügyi, pénzügyi hatásköröket. A székelyek és a szászok kivételt képeztek, rájuk nem terjedt ki joghatósága. A székelyek élén az ispán állt, ő ellenőrizte a székek bíróságait is. Az ítékezésben egyébiránt a hadnagy, a székbíró és a székgyűlés vállaltak kulcsszerepet. Nem mulaszthatjuk el megjegyezni, hogy Európa első kisebbségi autonómiája Erdélyben jött létre, méghozzá a szászokhoz kötődik. II. András 1224-ben ugyanis a szebeni provincia lakóinak szóló kiváltságlevélben (privilegium) a szászokat a szebeni ispán alá rendelte, akit egyébként a magyar főurak közül választottak. Mátyás király tovább bővítve a kiváltságok körét, lemondott a szász királybírók kinevezési jogáról, akiket ezt követően a hét szász szék választott meg. A szász székek maguk rendelkeztek a közrend, közbiztonság fenntartásáról.

A három részre szakadó Magyarországon a rendvédelem igyekezett igazodni az új körülményekhez, és természetszerűleg eltérő módon és formában fejlődött tovább az egyes országrészekben.

Az Erdélyi-medence három részből tevődött össze: hét vármegye, hét székely szék, valamint a szászok lakta Királyföld. Kül- és belpolitikai okokból a késő középkorban, a

---

<sup>62</sup> Egészen pontosan Szent István király dekrétuma így rendelkezik: „...ha valaki pénteki napon, amelyet az egész kereszténységben megtartanak, húst eszik, ... egy hétig böjtöljön bezárva...”

<sup>63</sup> MEZEY i. m. 32.



XV. században a kápolnai, majd a segesvári unió keretében megtörtént Erdély három részének önkéntes egyesülése.<sup>64</sup> Azután az 1544-es tordai országgyűléssel különváló erdélyi állam, a török által Budáról 1541-ben elűzött magyar királyi udvar Erdélybe költözésével teremtődik meg.<sup>65</sup> Erdély próbálta megtartani önállóságát, és ennek alapjait Fráter György teremtette meg. A török nem szólt bele Erdély dolgaiba, leszámítva a külpolitikai és katonai kérdéseket, melyhez a Porta hozzájárulása volt szükséges. Erdély fő bírói fóruma a Királyi Tábla, az igazságszolgáltatásban résztvevő személyek pedig az ítélmester, falubírák és a székek, a magisztrátus, illetve a városbíró. A XVI. században jelent meg a darabontok fegyveres csoportja, akik katonai és rendfenntartói feladatokat láttak el.

A Magyar Tanácsot (Consilium Hungaricum) Ferdinánd 1528-ban szervezte meg Budán a nádor elnökletével. Székhelyként Pozsony került megjelölésre, de az összehívására jobbára Bécsben került sor, főként országgyűlés idején az adómegszavazás ügyében.<sup>66</sup> Nem tévesztendő össze a III. Károly által (1723:97. tc.) a függetlenségi harcok nyomására megszervezett Magyar Királyi Helytartótanáccsal (Consilium regium locumtenentiale Hungaricum).

A királyi vármegyék felbomlásával a hódoltság korában teljesednek ki a nemesi vármegyék, melyek főtisztviselői a környékbeli nagybirtokosok. A nemesi vármegyék élén az ispán, akit a király nevez ki tetszés szerinti időre. Az ispánt a XV. századtól kezdték főispánnak nevezni.<sup>67</sup> A nemesi vármegye rendészeti – rendvédelmi szakembere és vezetője a szolgabíró volt. Azt sem szabad említés nélkül hagyni, hogy a nemesi vármegyék évszázadokon át, nélkülözhetetlen, központi szerepet játszottak a rendvédelem megszervezésében.

A török hódoltsági területek közigazgatási egységei a vilajetek és a szandzsák, élükön a szultán által kinevezett pasák, valamint a bégek álltak. A törökök szinte kizárólag csak azzal törődtek, hogy a „hitetlenek” rendben befizessék az adókat, nem érdekelte őket a falvak, városok működése. A legszükségesebb feladatokat a kádihivatalok látták el. En-

---

<sup>64</sup> ECHART i. m. 125.

<sup>65</sup> NAGY-RÁCZ-MÁTHÉ i. m. 284–288.

<sup>66</sup> MEZEY BARNA (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet. 2. átdolgozott, javított kiadás.* Budapest: Osiris, 1996, 110.

<sup>67</sup> ECKHART i.m. 108.

nél fogva az egyik legfontosabb állami tisztviselő a hódoltsági területeken a defterdár, az adószedő volt. Ezen területeken a tatár és rác martalócok, valamint kóbor rablók nyomán komoly fosztogatások és visszaélések zajlottak, amely maga után vonta egy spontán kialakuló védelmi szervezet: a parasztvármegye megszületését, élén a parasztkapitánnyal.<sup>68</sup>

A török kiűzéséig terjedő időszak legfontosabb eredményének tekinthető, hogy az államalapítás óta kialakuló rendvédelmünket nem sikerült felszámolniuk a megszállóknak, az képes volt rugalmasan alkalmazkodni a meglehetősen mostoha körülményekhez. Véglegesen eldőlt az is, hogy a hazánk számára a nyugat-európai modell a követendő példa, igazodva a kárpát-medencei viszonyokhoz. Ez alapján magától értetődik, hogy a rendvédelem legfontosabb jellemzői a következők voltak: alulról szerveződés, a helyi közösség igényeinek szolgálata és annak megszervezése, irányítása az önkormányzatok elidegeníthetetlen joga volt.

#### **1.4.2. A XVIII-XIX. század rendvédelme**

Az abszolutizmus és a reformkor a centralizáció, a központosítási törekvések virágzásának tekinthető. Különösen a Habsburgok intézkedéseinek eredményeként jöttek létre a kormányshékek (dicasteriumok), amelyek közvetlenül az uralkodó alárendeltségében működtek. A dikasztériumok a Habsburg-modernizáció eredményeként születtek meg, és nyugat-európai bürokratikus gyökerei voltak.<sup>69</sup>

Kiemelkedő szerep jutott ezek közül is a Helytartótanácsnak, mely rendelkezett többek között a rendvédelem és a közigazgatás kérdéseiben is. Befolyását és jelentőségét mutatja, hogy 1848-ban az első felelős kormány Belügyminisztériuma a Helytartótanácsból alakult, és mind a 220 alkalmazottját átvette a minisztérium. Ki kell emelni a Helytartótanács 1794-ben kiadott ajánlását a közrend és közbiztonság fenntartásáról. Ajánlás lévén, az kötelező erővel nem bírt ugyan, mégis jelentős hatással volt a kor rendészetének fejlődésére, hiszen változatos intézkedési módokat kínált a leggyakoribb bűnelkövetések ellen (pl. jószáglopás).<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> MEZEY i. m. 110.

<sup>69</sup> MEZEY i. m. 119.

<sup>70</sup> NAGY-RÁCZ-MÁTHÉ i. m. 270–290.

II. József politikáját a központosítás és az egységesítés hatotta át: egységes közigazgatást, adórendszert és nyelvhasználatot, valamint centralizált rendvédelmet kezdett kiépíteni. Ennek elemeként egyesítette az addig független Erdélyi Udvari Kancelláriát a Magyar Királyi Udvari Kancelláriával, míg a Magyar Királyi Kamarát a Helytartótanácsához csatolta. Az országot 10 kerületre osztotta, élükre királyi biztosokat nevezett ki. A rendőrség kialakulása szempontjából jelentőséggel bír, hogy 1776-ban Bécsben rendelet született a rendőri őrség (Polizei Wache) megszervezésére. II. József közigazgatási reformjának részeként Pesten, Budán és Pozsonyban megalakult a Stadtpolizeiamt (városi rendőrhivatal), elsődlegesen inkább politikai, semmint tényleges rendfenntartói feladatokkal, valamint néhány városban ekkor születtek mag a Rendőr-igazgatóságok. Ismert tény, hogy II. József halála előtt a reformintézkedéseinek jó részét visszavonta, így a rendőri szervekre vonatkozókat is. Szintén inkább intézményesülő kémszolgálatnak volt tekinthető a II. Lipót és Ferenc császár idején felállított rendőr-minisztérium.

Nem léphetünk tovább a korszakról, amíg nem ejtünk szót a XVIII. század jellegzetes nemesi vármegyék közbiztonságának és rendjének fenntartóiról a pandúrokról és csendbiztosokról. A csendbiztosok alá tartoztak a pandúrok, megyénként változó módon és formában, olyannyira, hogy a pandúrság országosan nem alkotott egységes szervezetet sem. A pandúrok nem voltak különösebben jól megfizetve, ezért gyakran megegyeztek a zsivánnal, valamint meglehetősen gyengén képzettek voltak, ami miatt a nyomozásaik ritkán vezettek eredményre. Eötvös Károly Utazás a Balaton körül című tájleíró könyvében ír olyan csárdáról Zala és Veszprém határában, melynek ivóját szelte ketté a megyehatár. Előfordult olyan, hogy az egyik felében a betyárok, míg a másikon pandúrok tanyáztak, ugyanis a megyehatáron túl még üldözni sem lehetett a csibészeket. A betyárvilág hosszú időn át meghatározó volt Magyarországon. A nemesi vármegyék erőfeszítésein túl beszélünk kell a városok rendvédelméről is. A hódoltság idején megerősödő mezővárosokban továbbra is a korábban már jól bevált megoldást alkalmazták, azaz kerületekre és tizedekre oszlottak a városok és utcakapitányok, tizedesek, tízházgazdák felügyeltek a rendre, akiket kimondottan ezért fizettek. Pesten és Budán városkapitány irányította a rendvédelmet és az egész közigazgatást.

A felvilágosult abszolutizmus vívmánya a Magyar Nemesi Testőrség életre hívása, ahol számtalan, kiváló magyar nemes szolgált, közöttük a testőrírók. Érdekesség a Testőrségbe belépni kívánókkal szemben támasztott magas elvárások, így tökéletes testi ép-

ség, elegáns megjelenés, legalább 5 láb 8 hüvelyk (180 cm) testmagasság, kifogástalan pallérozottság és erkölcs, valamint átlagon felüli műveltség.

A reformkor rendészetét vizsgálva, mindenek előtt a mezei rendőrségről szóló 1840: IX. tc.-t kell megemlítenünk, amely egy olyan speciális rendőri erő felállításáról rendelkezett, amely kimondottan a kertek, erdők, mezők, méhesek, legelők rendjéért és biztonságáért felelt. Bő 50 év után megszűnt, és hatáskörét a mezőőrség vette át.

Az 1848-49-es szabadságharc Parádi József megállapítása szerint három fontos dologgal járult hozzá a magyar rendvédelem fejlődéséhez. Ekkor alakult az első felelős Belügyminisztérium, másrészt létrejött az Országos Rendőri Hivatal, a rendvédelem országos szerve, harmadrészt pedig a Nemzetőrség megszervezése. A Szemere Bertalan által vezetett minisztériumnak négy osztálya volt: országlati (közjogi), közigazgatási, rendőri, valamint nemzetőrségi osztály, utóbbi csak 1849 májusában került a minisztériumhoz.<sup>71</sup> Közben 1848 decemberében a rendőri osztály levált a minisztériumból, és létrehozták az Országos Rendőri Hivatalt, melynek hatáskörébe a közcsend és közbátorság fenntartása mellett még sok egyéb feladatkör is tartozott, melyek elsősorban a jóléti rendészet körébe sorolhatók. 1849. április 14-én az országgyűlés kimondta a Habsburg-ház trónfosztását, Kossuth Lajost pedig kormányzó elnökké választotta. Szemere Bertalan ezt követően elrendelte az ország felosztását 24 rendőri kerületre, ezek élére rendőri felügyelőket nevezett ki.

A nemzetőrség<sup>72</sup> megszervezésére az 1848: XXII. tc. alapján kerülhetett sor, melynek preambuluma kimondta többek között: „a személyes, a vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztosítása az ország polgáira bizatik”. A nemzetőrség felállítása egyfajta ellenreakcióként is értékelhető Habsburgok a hadügyi, honvédelmi politikájával szemben.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> MEZEY i. m. 308., 311.

<sup>72</sup> MEZEY i. m. 330.

<sup>73</sup> A bécsi kormánykörök ugyanis azt próbálták ráerőltetni a magyar kormányra, hogy az áprilisi törvények dacára a hadügyekben történő döntéshozatal továbbra is a haditanács közbeiktatásával történjék, azaz Magyarország továbbra sem rendelkezzen önálló haderővel. Erre válaszképpen hozta létre a Batthyány-kormány a nemzetőrséget, mellyel gyakorlatilag önálló fegyveres erőre tett szert.

Megkezdődött a csendőrség megszervezése és rendőrhatóságok átalakítása, ennek elveit az 1851-ben kibocsátott: „A cs. kir. rendőrhatóságok szervezéséről és hatásköréről szóló alapelvek” című legfelsőbb uralkodói elhatározás fektette le. A Magyar Királyságban báró Alexander Bach belügyminiszter javaslatára létrehozták a katonai rendőrtestületet, amely a politikai önkényuralmi törekvések egyik eszközeként szolgált. A rendőrségi reform legfontosabb momentumát I. Ferenc József 1852-es nyílt parancsa a „Legfőbb Rendőrhatóság” létrehozásáról, melyet közvetlen saját alárendeltségébe helyezett, élére báró Johann Kempen altábornagyot tette meg. Ezzel egy valóságos rendőrminisztérium jött létre, ugyanis Kempen altábornagy császári királyi csendőr főfelügyelői tisztsége mellett a bécsi katonai és polgári kormányzói méltóságot is betöltötte. A rendőrminisztérium egyik első intézkedése volt a titkos fürkésző-és kutatószolgálat létrehozása. Külön érdekesség, hogy az ügynökök mind politikai, mind bűnügyi ügyekben is ténykedhettek. Nagy számú letartóztatás került foganatosításra ezekben az években, részben politikai okokból. A fogvatartottak befogadására új fegyintézetet kellett létrehozni. Az önkényuralom az ötvenes évek közepétől kezdett csak enyhülni, utána alábbhagyott a szigor és amnesztiarendelkezések is kibocsátásra kerültek.

A kiegyezést követő rendvédelmet tanulmányozva megállapítható, hogy az osztrák és magyar érdekek ezen a téren élesen szembehelyezkedtek egymással. Az uralkodó „az önkényuralmi időszakban bevált rendvédelmi testületek további változatlan fenntartását tartotta természetesnek...”<sup>74</sup> A magyarok érthető okokból idegenkedtek az önkényuralom időszakában a Habsburg-elnyomást megtestesítő rendvédelmi szervektől. Az első lépés az volt, hogy a régi testületek helyébe ütöképes hazai rendvédelmet kellett felépíteni. Utólag kijelenthetjük, hogy a magyar rendészeti-rendvédelem a dualizmus korában fejlődött európai szintre és jött létre a meghatározó modern nemzeti rendvédelmi struktúra. A dualizmus rendvédelmi szervei a következők voltak: rendőrségek, M. kir. Csendőrség, M. Kir. Pénzügyőrség és vámhivatalok, Koronaőrség, Képviselőházi Őrség, valamint a büntetés-végrehajtás szerve.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> ZACHAR JÓZSEF előadása: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában, In ÚJHELYI GABRIELLA (szerk.): *A dualista Magyarország rendvédelme*. Tudományos konferencia a Rendőrtisztviselői Főiskolán. Rendvédelem-történeti füzetek, 1992, 8–20.

<sup>75</sup> PARÁDI(1996) i. m. 68.

### 1.4.3. A századforduló rendőrsége és a két világháború időszakának rendészeti vetületei

Magyarországon a rendfenntartás jogát a törvények az önkormányzati és állami rendőrségeknek biztosították. A hazai rendőrségek túlnyomó többségét a városi – önkormányzati rendőrségek tették ki. A városi rendőrségek a helyi önkormányzat irányítása alatt álltak, ez egyben azt is jelentette, hogy munkájukba a Belügyminiszter is csak az önkormányzatokon keresztül tudott beleszólni. A városi rendőrkapitány a kapitányi hivatal közreműködésével irányította a helyi rendfenntartás szervezetét. A század vége felé mind gyakrabban felmerült a városi rendőrségek államosításának gondolata. Meglepő módon a szószólók az önkormányzati rendőrség soraiból kerültek ki, ők ugyanis az állami rendőrség elit jellegébe akartak tartozni. Az önkormányzatok azért nem tiltakoztak, mert ezzel egy nagy teher került volna le a vállukról. Gróf Tisza István miniszterelnök 1905-ben a miskolci beszédében hitet tett az államosítás mellett, majd 1912-ben a Belügyminisztériumban új osztály jött létre az önkormányzati rendőrségek államosításának előkészítésére.<sup>76</sup>

Állami rendőrségekből három működött: Fővárosi Rendőrség, Magyar Királyi Határrendőrség, Fiumei Állami Rendőrség. Amint azt már említettük, az állami rendőri szervek elit egységekként működtek, ezért példaként szolgáltak az önkormányzati rendőrségek számára. Állami rendőrséget ott hoztak létre, ahol kiemelten fontos volt a rend fenntartása, illetőleg annak állami felügyelete.

A dualizmus kori rendvédelmi szervek működése iránt nem táplált ellenséges hangulatot a lakosság, érzékelhető volt azon változás, hogy a rendőrségek, csendőrségek működése nem korlátozza jogaik gyakorlásában őket. Érezhetően javult a közbiztonság helyzete Magyarországon.

Érdekes, és a mai viszonyok között külön jelentőséggel bíró megállapítás, hogy az akkori rendvédelmi szervekről általánosságban elmondható volt, miszerint az irányító személyek (tisztek) aránya 5 % körül mozgott. Ebben a csendőrség járt az élen.

A rendvédelem ugrásszerű fejlődéshez hozzájárult a kormányok támogatása, a specializálódás feltételeinek megteremtése, valamint a külföldön már jól bevált elvek, módsze-

---

<sup>76</sup> PARÁDI (1996) i. m. 69.

rek alkalmazása („másoló modell”)<sup>77</sup>. Fontos megemlíteni a modern polgári típusú közigazgatás kialakulásának élénkítő hatását is. A szilárd alapokon nyugvó, modern nyugati mintákat is alkalmazó magyar rendvédelem a századfordulóra stabilan működött.

Az élesen felfelé ívelő fejlődést a világháború és az azt követő zavaros időszak törte meg. A rendvédelmi szervek állományának jó részét katonai szolgálatra hívták be, ezért a rendvédelmi szervek működőképességének fenntartását a harctéri szolgálatra alkalmatlan, de a rendfenntartásban is járatlan személyekkel igyekeztek fenntartani. Jó példa erre a „pótcsendőrök” intézménye. A rendfenntartás és a közbiztonság helyzete rohamosan romlott, aminek az lett az eredménye, hogy civil szervezetek alakultak egy-egy csoport, közösség érdekeinek védelmében. A Tanácsköztársaság a maga eszközeivel igyekezett úrrá lenni a helyzeten: létrehozott egy új rendvédelmi szervezetet, a Vörös Őrséget. Átvették ugyan a korábbi rendvédelmi testületek tagjait, de vezető beosztásba kizárólag hozzá nem értő tudatlanok kerülhettek, ráadásul a rendszer túlcentralizált volt.

A Tanácsköztársaság bukását követően a Vörös Őrség megszűnt, és visszaállították a világháború előtti rendvédelmi struktúrát, néhány változtatással. Az egyik ilyen említésre méltó reform volt a rendőrség államosítása, melyről az 1920: II tc. rendelkezett, a gyakorlati megvalósítás pedig 1921 augusztusáig tartott. A rendőrség átalakítása azonban hosszú éveket vett igénybe és csak a harmincas években nyerte el végső formáját. Az elnevezés Magyar Királyi Rendőrségre változott.

A „piramis” élén az Országos Rendőr-főkapitányi Hivatal állt. Az ország nagyvárosai főkapitányságokat alkottak, melyek a vidéki főkapitányság alá tartoztak. Erre az időszakra jellemző volt a specializálódás, például a vízi rendészet kialakítása, révkirendeltségek létrehozásával. A szakosodás egészen sajátos előfordulási formája figyelhető meg a huszas években Budapesten, ahol a leggyakoribb bűnelkövetésekre specializálódtak a kerületi kapitányságok.

A két világháború között megfigyelhető a militarizálódás a rendvédelmi szervek körében. Ennek elsődleges oka, a már említett fedőszervekként történő alkalmazásuk.

Érdekességképpen megemlítem, hogy a trianoni békediktátum által megállapított irreálisan alacsony haderő (35 000 fő önkéntes)<sup>78</sup> létszámának növelése érdekében az ország

---

<sup>77</sup> PARÁDI (1996) i. m. 97.

vezetése a következő trükkhöz folyamodott. A rendvédelmi szervezetekbe elrejtett bújtatott egységekkel igyekeztek erősíteni a haderőt, erre hozták létre többek között a Rendőr Újonc Iskolát. Szintén hasonló szándékkal hozták létre a Magyar Királyi Vámőrséget is.

A XX. században jelent meg új elemként a rendőrség működése során a karhatalomként történő alkalmazás, ekkorra kristályosodott ki az, hogy a közigazgatás szervei mikor és milyen feltételekkel vehettek igénybe karhatalmi segítséget. Más kérdés, hogy az elmúlt században az aktuális politikai vezetés sok esetben a saját elképzeléseinek megfelelően próbálta alakítani.<sup>79</sup> A fő tevékenységi kör továbbra is a közbiztonsági, az igazgatásrendészet, a rendőri büntetőbíráskodás és az operatív rendőri szolgálat volt. A rendőri büntetőbíráskodás, mai szóhasználatra fordítva szabálysértési hatósági jogkört jelent.

A két világháború közötti rendőri működés két olyan intézményéről is szót kell ejteni, amely súlyosan korlátozta az állampolgárok szabadságát, sértette élet- és vagyonbiztonságukat. A REF, azaz a rendőri felügyelet alá helyezett személyek a lakóhelyük szerinti települést nem hagyhatták el, sötétedés után és nyilvános helyen nem mutatkozhattak, rendszeres jelentkezési kötelezettségük volt a helyi rendőrségnél. A REF-nél is súlyosabb korlátozás volt az ún. internálás. Lényege, hogy pusztán rendőrségi határozat alapján (!) megfosztottak személyeket szabadságuktól és kényszerlakhelyre, táborokba szállították őket. A fenti két intézmény gyökerei II. József uralkodására vezethetők vissza, ő próbálta bevezetni a bejelentkezési kötelezettséget. Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején újra napirendre került, de a heves ellenállás miatt, jóval enyhébb módon és formában került megszervezésre, Budapesten ún. bejelentő hivatalokat hoztak létre. A bejelentkezésnek, nyilvántartásnak hazánkban az I. világháborúba történő belépésétől tulajdonítottak újra nagy jelentőséget.

Míndeközben az államigazgatásban, közigazgatásban erőteljes centralizáció kezdett kibontakozni, magával vonva a bürokratizmus kialakulását. Ez erőteljesen érintette a rendvédelmi szervezetek működését, ugyanis egyre több, nyilvántartási, engedélyezési hatáskört telepítettek az egyenruhás szervekre, elindítva ott is a bürokratizmus öngerjesztő folyamatát.

---

<sup>78</sup> SZAKÁLY SÁNDOR: *A magyar tábori csendőrség története 1938-1945*. Budapest: Ister Kiadó, 2000, 20.

<sup>79</sup> MEZEY i. m. 380.



A rendvédelemben érvényesülő modernizáció, specializálódás és stabilizáció a harmincas évek végén újfent megtorpant, a terület-visszacsatolások okozta kellemes nehézségek és a második világháború által előidézett keserű problémák révén.

A háborús időszakban a honvédelem mindennél fontosabb kötelezettséggé lépett elő, és a haderő ebben az időszakban az első háborúban tapasztaltakhoz hasonlóan, újra komoly befolyást gyakorolt a rendvédelmi szervekre. Mind gyakoribbá váltak a rendvédelmi szervek karhatalomként történő alkalmazása, ami az Államvédelmi Központ szerv létrehozásában csúcsosodott ki.

A Belügyminisztérium ezt a szervet a rendvédelem koordinálására hozta létre. Az 1944-es német megszállás megint más aspektusba helyezte a rendvédelmi szervek működését. A rendvédelem, mint az államszervezet része, német minták alapján került átalakításra, és kénytelen kiszolgálóivá lettek a nyílt terrornak. Az időszak „terror-szervei” közül kiemelhető: a Nemzeti Számonkérő Szervezet. Ismert tény, hogy ezt követően hazánk szovjet „ellenőrzés” alá került, ami szinte minden területen, így a rendvédelemben is meghatározóvá vált hosszú időre.

#### **1.4.4. A szocialista rendvédelem**

A háború után hazánk és a rendvédelem is romokban hevert. Az egyenruhás testületek tagjainak java a hadszíntéren maradt örökre. Más részük hadifogságba került. Kihasználva a vákumot, jól felszerelt, felfegyverkezett bandák fosztogattak országszerte. A lakosság, egyes közösségek, önkormányzatok saját erőből igyekeztek megoldani a javaik védelmét, ugyanis nem számíthattak a „lefejezett” rendőrség hathatós segítségére. Az 1700/ 1945. sz. ME rendelettel a csendőrséget feloszlatták<sup>80</sup> és rendelkeztek a rendőrség újjászervezéséről. Budapesti és vidéki főkapitányságok, valamint városi kapitányságok létesültek.

1946-ban létrehozták a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztályát (ÁVO), annak irányítását kivonták a rendőrség hatásköréből és közvetlenül a belügyminiszternek rendelték alá. Két évvel később az elnevezés Államrendőrség Államvédelmi Hatóságára

---

<sup>80</sup> Ez a megoldás felveti, a mai demokratikus, jogállami alapokon nyugvó szemlélet szerint ama problémakört, miszerint törvénnyel létrehozott testületet (Csendőrség), csak ugyanilyen szintű jogszabállyal lehetett volna megszüntetni.

(ÁVH) módosult, ennek alárendeltségébe helyezve a határrendőrséget, folyami és légi rendőrséget is. 1949-ben a folyamat betetőzéseként egy párthatározat nyomán az ÁVH-t és a rendőrséget a Politikai Bizottság közvetlenül irányíthatta és irányította is. A pártvezetés figyelmét a totális centralizáció kötötte le, miközben az ország bűnügyi, közbiztonsági helyzete siralmas volt.

Finszter Géza így foglalja össze a pártállami időszakot a rendészet szemszögéből. „A katonai és a rendőri szakma végletesen átpolitizálódott. A rendőrség nem járhatta végig az alkotmányos demokráciákban 1945 után jellemző modernizációt. (...) A rendőri működésben meglazult a jog uralma (...) a hatalmi ágak megosztásának elvével szakítva a totális centralizálás és militarista szervezeti megoldások általánossá válása lett a jellemző. Visszatért a diktatúrák kedvelt megoldása a hadsereget rendőrségként, a rendőrséget hadsereggént működtették.”<sup>81</sup>

Különösen kényes az 1949-től a hatvanas évek elejéig terjedő időszak, ekkor ugyanis a rendőrség a politika szolgálojának szegődött. Azonban még ez a korszak sem tekinthető a teljes jognélküliség világának, állapítja meg Korinek László, majd a következő magyarázattal szolgál. Rendőrségi törvény valóban nem volt, de a közigazgatási anyagi és eljárási jog, valamint a büntető jogdogmatika mégis képes volt a joguralom irányába formálni a közbiztonság fenntartásáért felelős fegyveres testületek tevékenységét, egyfajta egyensúlyt képezve a diktatúra pártirányításával szemben.<sup>82</sup>

Az 1949. évi XX. törvény, a szovjet mintára létrehozott alkotmány négy fő szervezettípust határozott meg: államhatalmi, államigazgatási, bírósági, ügyészségi szervek. Az ötödik alkotmányban akkor még nem nevesített szervtípus az erőszakszervezetek voltak, ideértve a fegyveres erőket, fegyveres testületeket, rendészeti szerveket. A fegyveres erőkre és a rendőrségre vonatkozó alapvető szabályok csak az 1989-es alkotmánymódosításkor kerültek be az alaptörvénybe.<sup>83</sup> 1954-ben először a pénzügyőrségre és a rendőrségre vonatkozó szabályokat alkották meg, utóbbi a rendőrséget fegyveres szervként határozta meg, és igyekezett a rendőrség feladatait átfogóan szabályozni.

---

<sup>81</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 106–108.

<sup>82</sup> KORINEK (2008/1) i. m. 69–94.

<sup>83</sup> PAPP JUDIT: Rendvédelem vagy rendészet? In Szigeti Péter (szerk.): *Új Rendészeti Tanulmányok*. Budapest: RTF, 1998, 156.

1954 nem csak a svájci labdarúgó világbajnokság döntőjének elvesztése miatt emlékezetes, hanem ebben az évben jött létre az Országos Rendőrkapitányság, valamint ekkor vezették be a személyi igazolványt. Ez utóbbit csak azért említem, mert egyre több igazgatásrendészeti feladatot telepítettek a rendőrséghez, köztük a lakosság személyi igazolvánnyal történő ellátása, annak nyilvántartása. A rendőrség egyébként fővárosi, megyei, városi kerületi, járási szervekre bomlott és ekkor fejlődött ki a Körzeti Megbízott Szolgálat.

Nem meglepő tehát, hogy egy túlcentralizált, politikai feladatoktól túlterhelt, szigorúan parancsuralmi jellegű rendőrség jött létre, amely kézenfekvő módon a szovjet rendfenn-tartás példáját követte. Az ötvenes évek rendvédelmi szerveiben a politikai befolyás egyre nőtt, és vált meghatározóvá, többé-kevésbé egészen a rendszerváltásig.

A rendvédelmi szervek irányítása és felügyelete a II. világháború után 4 tárcához tartozott: belügy-, pénzügy-, igazságügy- és a honvédelmi minisztérium. A függelmi rendszerben többször történtek változások a rendszerváltásig, és azóta egyaránt.

Megjegyzendő, hogy az 1966-ban elfogadott vámjogi szabályokban kimondták, hogy a Vám- és Pénzügyőrség testületi jellegét, szervezetét, hatáskörét és szolgálati jogait, valamint felügyeletét a Minisztertanács állapítja meg. A pártállami rendszer egyik ránk maradt, korunkat jócskán meghaladó jogszabály az 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelet, amely az állam és közbiztonságról szól, és számtalan módosítással ugyan, de jócskán túlélte a rendszerváltást. A szocialista korszak jellemzője volt még, hogy az állambiztonság szervezetének és működésének szabályozása nem jelenhetett meg nyilvánosan.<sup>84</sup>

A rendészet működésének törvényszerűségeit a hatvanas évektől különösen két terület szolgálta. Az egyik az akkoriban európai mércével is kiemelkedő kriminalisztika, a másik a kriminológia, amely a közbiztonság védelmének rendészeti feltételeit vizsgálta. A kutatók erőteljesen támaszkodtak a bűnügyi statisztikákra. Később, a nyolcvanas években kiderült, hogy a statisztikai adatok alkalmatlanok a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szakmai színvonalának mérésére.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> PAPP uo.

<sup>85</sup> KORINEK uo.

Ennek ellenére a statisztika büvköréből a rendészet a mai napig képtelen megszabadulni, sokszor komoly károkat okozva ezzel, ugyanis ez a módszer tökéletesen alkalmas a problémák elkendőzésére, de teljességgel alkalmatlan objektív fokmérőnek.

A rendőrség sajátos helyet foglalt el a rendszerváltás előtti állami berendezkedésben. Ez a helyzet a közbiztonság értelmezéséből fakadt, ugyanis az említett fogalom olyan kép-  
lékeny jelentéssel bírt, amely megfelelt annak az elvárásnak, hogy a hatalom igényeihez lehessen igazítani a rendőrség működését. A testület egyúttal „a proletárdiktatúra erőszakszervezeteként működött, egy olyan időszakban, amikor az uralkodó ideológia magát az államot is erőszakszervezetként fogta fel.”<sup>86</sup>

## 1.5. A PÉNZÜGYŐRSÉG ÉS A CSENDŐRSÉG TÖRTÉNETÉRŐL VÁZLATOSAN

A pénzügyőrség kialakulásának vizsgálatakor egészen a Szentírásig visszanyúlok és áttekintem a vámszedés, mint több ezer éves mesterség kialakulásának körülményeit.

Mindkét szerv történetének feldolgozása jóval nagyobb lélegzetvételű munka, ezért jelen tanulmány célja, hogy a teljesség igénye nélkül a főbb mozzanatok röviden bemutatásra kerüljenek.

Előre kívánom bocsátani, hogy az alábbiakban a rendészet és rendvédelem kifejezések szinonimaként kerülnek alkalmazásra, anélkül, hogy állást foglalnék a rendészet kontra rendvédelem vitában.

### 1.5.1. Vámszedés, mint foglalkozás a Szentírásban

Szent Mátét a vámosok védőszentjeként is számon tartjuk, az alábbi Szentírási részlet alapján.

„Amikor Jézus onnét továbbment, látott egy Máté nevű embert, amint ott ült a vámnál. Szólt neki: Kövess engem! Az felállt és követte.” (Mt 9,9)<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> KRÉMER FERENC: *Rossz döntések kora. Rendészeti tévelygések a rendszerváltás első húsz évében.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2009. 15-17.

<sup>87</sup> *Ószövetségi és Újszövetségi Szentírás.* Gál Ferenc, Gál József, Gyürki László, Kosztolányi István, Rosta Ferenc, Szénási Sándor, Tarjányi Béla. Budapest: Szent István Társulat, 2008.

A Szentírás számtalan esetben beszél a vámosokról, egy-két kivételtől eltekintve azonban majd mindig pejoratív értelemben, a bűnösök szinonimájaként. Az alábbiakban szeretném körüljárni a negatív megítélés pontos okait és hátterét.

„A vám utazókra kirótt összeg, melyet meghatározott helyeken saját személyükért, valamint az általuk kivitt, illetve behozott árukért kell fizetni. Az adózás egyik általánosan elterjedt formája. A vám héberül : *h<sup>a</sup>lák*, görögül: *télosz*, a vámszedő görögül: *telonész*.”

A királyság korában Izraelben még nem intézményesült a pénzgazdálkodás és azon belül a vámszedés, de az uralkodók már komoly lépéseket tettek az előfeltételek megteremtéséhez. A Krónika II. könyvének tanulsága szerint Uzziás őrtornyokat épített „a szeglet kapuja felett, a völgy kapuja felett, ...és a pusztába...”<sup>88</sup>. A szándék ekkor még elsődlegesen a fontos utak felügyelete és birtoklása volt, a kereskedők azonban már ekkor is nemesfémekkel, neutráliákkal fizettek az átkelésért. További vámszedéssel kapcsolatos említést tesz Ézsdrás könyve a perzsa korból (Ezsd 4,13.20; 7,24)<sup>89</sup>, de a valódi intézményes vámszedés a rómaiak alatt kristályosodott ki. Az Újszövetségi időkben Róma bekapcsolta Palesztinát is a birodalmi úthálózatba, amely az árucseré és a kereskedelem legfontosabb feltétele volt. Az utak évszakoktól függetlenül egész évben jól járhatóak voltak és mindenhol őrtornyokból vigyázták azok rendjét, valamint a kereskedők és a szállítmányok biztonságát. A rómaiak a következő pontokon állított föl vámhelyeket: a tartományok és városok határain, hegyszorosokban, gázlóknál. Rómában minden tartomány vámszedési terület volt, így kötelesek voltak a birodalmi kincstárnak befizetni a vámból származó jövedelem meghatározott részét. Egyes Róma által autonómnak elismert tartománynak megmaradt a vámszedés joga mintegy kiváltsággént (pl. Kapernaum). A római polgárok nem fizettek vámot. A vámszedést nem a római tisztviselők végezték, hanem a jogot bérbe adták magánszemélyek részére, amit árverésen lehetett elnyerni. Ilyenformán az lett a vámszedő, aki a legtöbbet ajánlotta egy-egy

---

<sup>88</sup> „És építte Uzziás tornyokat Jeruzsálemben a szeglet kapuja felett, a völgy kapuja felett és a szegletek felett, és igen megerősítette azokat. A pusztában is tornyokat épített...” *Krónika II. könyve 26,9-10, Szentírás*. Károli Gáspár fordítása.

<sup>89</sup> „Jeruzsálemben erőskezű királyok uralkodtak, hatalmukban tartották a folyamon túli területet, s vámot, adót és járulékot szedtek” Ézsdrás könyve 4,20, *Ószövetségi és Újszövetségi Szentírás*. Gál Ferenc, Gál József, Gyürki László, Kosztolányi István, Rosta Ferenc, Szénási Sándor, Tarjányi Béla. Budapest: Szent István Társulat, 2008.

vámhelyért. A jogtulajdonost fővámszedőnek hívták, ilyen volt Zákeus is Lukács evangéliumában (Lk 19,2),<sup>90</sup> a vámot azonban az alkalmazott hivatalnokok szedték, ők voltak a vámszedők. Rómának egyetlen dolog állt érdekében, hogy a kialakított bérleti díjat rendben megkapja. Ennek fejében szemet hunytak a vámszedők embertelen visszaélései fölött. A vámosok gyakran a megállapított vám többszörösét követelték a kereskedőktől és kegyetlen módon jártak el. A nép körében egyrészt csalásaik miatt váltak közutálat tárgyává, másik fő bűnük pedig a pogány államhatalom, azaz a Római Birodalom szolgálata volt. A pogányokkal való érintkezés kultikus tisztátalanságnak számított, ezért aki vámosokkal tartott fenn kapcsolatot, maga is tisztátalanná vált a Újszövetségi közgondolkodás szerint. Ez a két fő ok vezetett oda, hogy a Szentírás a „vámszedő és bűnös” kifejezéseket sokszor együtt említi (Mt 9,10; Mt 2,15k; Lk 5,30; Mt 11,19; Lk 7,34)<sup>91</sup>. Megint máshol a pogánnyal (Mt 18,17). Másutt a paráznával (Mt 21,31) kerül párba, de megtalálhatjuk a vámosok és cédák<sup>92</sup> (Mt 21,32) fogalompárt is.

---

<sup>90</sup> „És ímé vala ott ott egy ember, a kit nevéől Zákeusnak hívtak; és az fővámszedő vala és gazdag. És igyekezék Jézust látni, ki az; de a sokaságtól nem láthatá, mivelhogy termete szerint kis ember volt. És előre futván felhága egy eperfüge fára, hogy őt lássa, mert arra vala elmenendő. És mikor arra a helyre jutott, feltekintvén Jézus látá őt, és monda néki: Zákeus, hamar szállj alá; mert ma nékem a te házadnál kell maradnom. És sietve leszálla, és örömmel fogadá őt.” Lukács evangéliuma 19,2-6, *Szentírás*. Károli Gáspár fordítása.

<sup>91</sup> „És mikor Jézus onnét tovább méne, látá egy embert ülni a vámszedő helyen, a kinek Máté volt a neve, és monda neki: Kövess engem! És az felkelvén követé őt. És lőn, a mikor ő letelepedék a házban, íme sok vámszedő és bűnös jött oda és letelepedék Jézussal és az ő tanítványaival az asztalhoz. És látva ezt a farizeusok, mondának az ő tanítványainak: Miért eszik ez a ti Mesteretek a vámszedőkkel és a bűnösökkel együtt? Jézus pedig ezt hallván, monda nékik: Nem az egészségeseeknek van szüksége orvosra, hanem a betegeknek. Elmenvén pedig tanuljátok meg, mi az: Irgalmasságot akarok és nem áldozatot. Mert nem az igazakat hívogatni jöttem, hanem a bűnösöket a megtérésre.” Máté evangéliuma 9,9-13, *Szentírás*, Károli Gáspár fordítása

<sup>92</sup> HERBERT HAAG: *Bibliai Lexikon*, vámosok szócikk. Budapest: Szent István Társulat, 1989.

Máté és Lukács evangéliumában többször is a vámszedők elmarasztalásáról olvashatunk (Mt 5,46 és a Lk 3,12) addig a Lukács egy másik helyen (Lk 18,9-14)<sup>93</sup> szép példázattal arra tanít, hogy nem szabad általánosítani, hiszen a vámszedők között is vannak tisztességesek.

Jézus vet félreérthetetlenül véget a vámszedők szeretetlen megvetésének és közösséget vállal velük életük megújulása érdekében és erről több tanulságtétel formájában is olvashatunk a Bibliában (Mt 5,11; 11,19; Mk 2,15; Lk 5,30; 19,7)<sup>94</sup>.

### 1.5.2. Vámszedés Magyarországon a honfoglalástól a kiegyezésig<sup>95</sup>

Amint arról már említést tettünk korábban a vámok és egyéb néven szedett jövedelmeknek, mint az állam elsődleges bevételi forrásának komoly jelentősége volt a honfoglaló magyarok körében is. A vámszedés gyakorlatát minden bizonnyal magukkal hozták őseink, ugyanis a Kazár Birodalomban ők is adófizető nép voltak. Kazár mintára Taksony fejedelem kezdett el tizedvámot szedni a kereskedőktől, sőt eme különösen fontos teendő lebonyolítására, hozzáértő izmaelitákat telepített Pest várába, akik majd 200 évig kézben tartották a vámolást. A különböző típusú vámokon túl az uralkodóknak komoly bevételi forrást jelentett a só (Torda, Dés) és ezüstbányák (Selmec) hozománya. A városi gazdasági autonómia két legfontosabb összetevője a mentességek és a jogosultságok voltak, mint vámmentesség, vásártartás joga, útkényszer, árumegállítási joga.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> „Két ember méne fel a templomba imádkozni; az egyik farizeus, és a másik vámszedő. A farizeus megálván, ily módon imádkozék magában: Isten! Hálákat adok nééked, hogy nem vagyok olyan, mint egyéb emberek, ragadozók, hamisak, paráznák, vagy mint im e vámszedő is. Bójtölök kétszer egy héten; dézsmát adok mindenből, a mit szerzek. A vámszedő pedig távol állván, még szeméit sem akarja vala az égre emelni, hanem veri vala mellét, mondván: Isten, légy irgalmas nékem bűnösnek! Mondom néktek, ez megigazulva méne alá az ő házához, inkább hogynem amaz: mert valaki felmagasztalja magát, megaláztatik; és a ki megalázza magát, felmagasztaltatik.” Lukács evangéliuma 18,10-14, Szentírás. Károli Gáspár fordítása.

<sup>94</sup> „Eljött az Emberfia, eszik is iszik s azt mondják rá: Lám a falánk, iszákos ember, a vámszedők és a bűnösök barátja! A bölcsesség azonban igazolja magát tetteivel.” Máté evangéliuma, 11,19, *Ószövetségi és Újszövetségi Szentírás*, Gál Ferenc, Gál József, Gyürki László, Kosztolányi István, Rosta Ferenc, Szénási Sándor, Tarjányi Béla. Budapest: Szent István Társulat, 2008.

<sup>95</sup> Az alfejezet jórészt a következő összefoglaló kiadványára támaszkodik: PARÁDI (1996) i. m.

<sup>96</sup> MEZEY (1996b) i. m. 144.

Mielőtt továbblépünk, szükségesnek érzem az állam két nagyon fontos bevételi forrását képező regálé és a monopólium fogalmait elkülöníteni egymástól.

Regálé, a királynak vagy más államfőnek fenntartott, az ország közszükségleteinek fedezésére átengedett jogot (királyi felségjog, *ius regale*) jelentette, ami az állam legjelentősebb bevétele volt hajdanán. Kétféle létezett, egyik csoportba a kisebb jogok (*regalia minora*) tartoztak, amelyek földesúri joggá vált regaliák (kocsmáltatás - italmérés joga, vadászat, halászat, út,- híd,- révvám, piac és vásártartás joga stb.). A nagyobb jogok (*regalia majora*) az államháztartás bevételeinek biztosítását (posta, sóadó, vámszedés) szolgálták. Utóbbiak beszedésének jogát zsidóknak, izmaelitáknak adták bérbe.

A só már az ókori Rómában is monopólium volt. Magyarországon a monopólium a dualizmus korában élte virágkorát. Amíg a pénzügyi egyedárúságok (só, dohány, italmérés, lottó), pusztán bevételnövelő szerepe dominál, addig a közigazgatási célú monopóliumok (postaszolgáltatás, vasút, pénzverés) feladata a közszükséglet legjobb kielégítése.<sup>97</sup>

Árpád-házi uralkodóink idején a vám és adók beszedésére elkülönült tisztviselők nem voltak, azt a helyi közigazgatásban tevékenykedők végezték. Elnevezésük azonban árulkodó lehet, ugyanis a kamarai bevételeket kezelő vámosokról, révészekről, pénzváltókról és sószállítókról van szó, akik a bevételekből vonhatták le bérüket. A vám- és pénzügyek fő letéteményesei a királyi tárnokmester, valamint a vármegyékben a kamaraispán voltak. Idővel a kamaraispánok a helyi bevételekkel történő gazdálkodáson túl, kikötött bérleti díj fejében a kincstártól megkapták a helyi regálék gyakorlásának jogát is. A kamaraispán mai kifejezéssel élve vállalkozóként, alkalmazottakkal igyekezett minél több hasznot húzni az „üzletből”. A tárnokmester a pénzverés, só-, vám-, bányaregálékból származó jövedelmek behajtásának irányítására koncentrált. Tekintettel arra, hogy a vámokat és egyéb regálékat begyűjtő, kezelő személyek, szervezetek sem kapcsolatban, sem függelmi viszonyban nem álltak egymással, így egységes vámigazgatásról nem beszélhetünk ebben az időszakban (X-XIII. század). A vámszedés privilégiumát a király adományozta egy-egy vámszedő hely tekintetében. Gyakran az egyházzal úgy gondoskodott az uralkodó, hogy a vámszedőhely felügyeletét az egyházra bízta, biztosítva ezzel a működéshez szükséges bevételeket. Egyéb esetekben a egyház saját fenn-

---

<sup>97</sup> SIMON ZOLTÁN – POZSGAI ZOLTÁN – KIS JUDIT – BOROS SÁNDOR: *Lónyay Menyhért szakkönyvtár, Jövedéki alapok I. Adópolitika és az anyagi jogi szabályozás*. Budapest: VIVA Média, 2006, 15.



tartásához egyházi tizedet szedhetett. Volt olyan időszak, amikor ez a tized nem csak a terményre és a jószágra, hanem minden tizedik gyermekre (!) is érvényes volt.<sup>98</sup>

Szintén királyi felségjog volt a vámmentesség jogának, mint privilégium adományozása, mely egy-egy útvonalra, megyére, vagy éppen egy vámszedő helyre vonatkozott.<sup>99</sup>

László királyunk szabad harcosokból álló seregeket állított a határokra, azzal a céllal, hogy ott beszedjék az ún. határvámost. Ezek a pontok a mai határátkelők ősei, melyek rendszerint vámutak mentén helyezkedtek el. Az átkelés nyolcvanad vám fejében történt. Az Anjouk alatt került megreformálásra a vámrendszer, amikor is megnyíltak az ún. harmincad helyek, ahol a harmincadot kellett leróni. Károly Róbert idején jelentősen növekedett az ország külkereskedelmi szerepe, így értelemszerűen a harmincadból származó bevételek is jócskán emelkedtek.

II. András korában különösen, de ezt megelőzően is bevett szokás volt a vámszedés bérbe adása. Ezen jogügylet előzményét gyakran a királynak nyújtott hitelek képezték. A hitel „törlesztése” az uralkodó részéről gyakran a vámszedés jogának bérbeadásával történt. Ez oda vezetett, hogy a hitelezők igyekeztek kamatostól visszaszerezni a kölcsönt és emiatt gyakran embertelen eszközökhöz nyúltak, sanyargatva ezzel a lakosságot. A király hitelezői gyakran izraeliták, valamint mohamedánok voltak. Szeretném felhívni a figyelmet a helyzet hasonlóságára, az idézett Szentírási részekkel, amely a vámszedőkkel foglalkozik. Az egyre romló helyzet oda vezetett, hogy pápai tiltakozó levél érkezett a kíméletlen, durva vámszedők miatt, sőt az esztergomi érsek egyházi átok alá helyezte II. Andrást. A király válaszlépése egyértelmű és félreérthetetlen volt, ugyanis az Aranybulla XXIV. cikkében a következőket mondta ki:

*„...Hogy izmaeliták és zsidók tisztiséget ne viseljenek. Pénzváltó, kamaraispánok, sókamarások és vámosok, országunkbéli nemesek legyenek. Izmaeliták és zsidók ne lehessenek.”<sup>100</sup>*

II. András, valamint fia IV. Béla igyekezett a vámszedés ellenőrzésének nagyobb figyelmet szentelni, és legmegbízhatóbb híveit tette meg tárnokmesterré, akik felügyelték

<sup>98</sup> SIMON– POZSGAI– KIS– BOROS uo.

<sup>99</sup> MEZEY (1996a) i. m. 32.

<sup>100</sup> Pallas nagylexikon, internetes kiadványa, aranybulla szócikk, [www.mek.niif.hu](http://www.mek.niif.hu)

a vámszedés jogának gyakorlóit. Az államháztartás reformja abban az időben egyet jelentett a királyi jövedelemnek, mint legfőbb kincstári bevételnek magánbirtokba helyezésére, kellő felügyelet mellett. IV. Béla kezdetben határozottan ellenezte ezt, később belátta apja módszerének szükségességét és újbóli alkalmazását a tatárjárás után.<sup>101</sup>

A királyi bevételek növelésének egyik formája az útkényszer bevezetése volt, ami azt jelentette, az országba érkező vagy innen távozó idegenek csak meghatározott útvonalakat használhattak, meghatározott átkelőkön léphettek át a határt, ahol a vámosoktól az ispán pecsétjével ellátott jegyet kaptak.<sup>102</sup> Az útkényszer miatt bizonyos városok kiváltságos helyzetbe kerültek.

Zsigmond király 1405-ben egységesen a kivitt és behozott áruk után harmincad befizetését rendelte el. A kötelezettséget nem teljesítőkkal szemben karhatalmat alkalmaztak.

Habsburg Ferdinánd egy új pénzkezelési rendszert vezetett be, melynek részeként 1526-ban Budán felállították a Magyar Királyi Udvari Kamarát.

A következő évszázadokból említést érdemlő változás az 1753-ban Ausztria és Magyarország között megkötött Vámunió. Ez egyet jelentett a két ország közötti vámhatár megszüntetésével, vámot pedig csak a harmadik országból behozott árukra lehetett kiszabni. Mária Terézia tovább bővítve a kört, feloldotta a Habsburg Birodalom országai közötti vámvonalakat, sőt egységes vám- és tarifarendszer került bevezetésre.

A „külső határok” őrzése és felügyelete céljából I. Ferdinánd 1829-ben az udvari kamarának alárendelt egyenruhás, fegyveres polgárőrség, császári- királyi határőrség felállítását rendelte el.<sup>103</sup> A Határőrség –1835-ben hozzávetőleg 15 000 fős állománnyal– a vámhivatalok felügyeletéért, a csempészet visszaszorításáért és a határellenőrzésért felelt. A testület sikere arra buzdította az ország vezetését, hogy ennek mintájára belföldön is hozzanak létre egy hasonló szervet. Így alakult meg 1835-ben a jövedéki őrség, valamivel több, mint 8 000 fős létszámmal. Ugyanezen esztendőben Ferdinánd elrendelte az egész birodalomra egységesen érvényes vám- és pénzügyi szabályzat alkalmazá-

---

<sup>101</sup> NAGY–RÁCZ–MÁTHÉ i. m. 154.

<sup>102</sup> KOVÁCSICS IVÁN (szerk.): *Emlékkönyv a Vám- és Pénzügyőrség történetéről*. Budapest: Viva Média Holding, 2000, 14.

<sup>103</sup> KOVÁCSICS i. m. 15.

sát, amely 1936-ban lépett hatályba és Erdély kivételével mindenhol alkalmazásra került.

1843-ban egyszerűsítési, hatékonysági okokból Császári-Királyi Pénzügyőrség néven egyesítették határőrséget és a jövedéki őrséget. Az új szervezet egyesítette magában az előző két szerv hatásköreit, működésének kereteit egyébként a „Császári-Királyi Pénzügyőrség Alapszabálya” fektette le.

### **1.5.3. A Vám- és Pénzügyőrség 140 éve**

Az 1867. évi XII. törvénycikk által Ausztria elismerte a magyar királyság sérthetetlenségét, egyúttal biztosítva az önálló államiságot is. A dualista államszervezet az Osztrák–Magyar Monarchia, a hivatalos nyelv a német helyett a magyar lett és a császári-királyi helyett a magyar királyi jelző lett használatos. Lónyay Menyhért 1867. március 10-i I. sz. körrendeletében rendelkezett a magyar királyi pénzügyőrség létrehozásáról. A testület legfőbb feladatai és hatáskörei az 1868-ban megjelent „pénzügyi törvények és rendszabályok” című hivatalos összeállításban voltak olvashatók. Ide tartozott többek között a csempészet, valamint a pénzügyi törvények és rendszabályok áthágásának megakadályozása, az elkövetők kézre kerítése. A bevételek gerincét adó jövedéki jogszabályok átfogó megalkotására szintén 1868-ban került sor. A pénzügyőrség szervezete a következőképpen nézett ki. Az alapegység az önálló működési területtel bíró szakasz, élén szemlésszel vagy fővigyázóval. Néhány pénzügyi szakasz felügyeletét a pénzügyi biztosi kerület látta el biztos vezetésével. A pénzügyigazgatóságok egy vagy több vármegyeyeni területet fogtak át és felügyeltek, vezetője a pénzügyőri (fő) biztos, esetleg pénzügyőri felügyelő. A hierarchia csúcsán a Magyar Királyi Pénzügyminisztérium megfelelő ügyosztálya (kezdetben XIII. ügyosztály) állt, pénzügyőri főfelügyelő irányítása mellett. A Vám-és Adóőrség 1872-től másfél évtizeden keresztül működött a horvát, szlavón határon, feladata a vám, közvetett adók, egyedáruságok védelme. A Tengeri Pénzügyőrség 1872–1918 között működött, központja Fiume, állománya hozzávetőleg 70 fő, legfontosabb teendője az adriai magyar tengermellék védelme, a Fiumébe érkező hajók vizsgálata. Élén pénzügyőr-biztos állt, aki egyben a legnagyobb hajó, a László gőzös parancsnoka is volt.

Az állomány tiszti (biztos, főbiztos, felügyelő, főfelügyelő), valamint legénységi (vigyázó, fővigyázó, szemléssz, főszemléssz) csoportokból állt. A testület létszáma 1869-ben

Magyarországon 3 097 fő, Horvátországgal és Szlavóniával együtt 3 498 fő.<sup>104</sup> A legjellemzőbb szolgálati feladat a járőrözés volt, mely során ellenőrizték a pénzügyi szabályok maradéktalan betartását. Bárhol feltartóztathattak szállítmányokat és a szállító köteles volt felszólításra bemutatni az árút és az elszámolási okmányokat.

Az Ausztria és Magyarország között 10 éves időtartamra kötött vámunió (kereskedelmi és vámszerződés) lényege, hogy a két ország egységes kereskedelmi területet képez, ahol egyforma szabályok alapján történt a vámolás és az adóztatás. A befolyt összegből a közös ügyek kerültek kifizetésre. A vámuniót két alkalommal meghosszabbították (1876, 1907) és az Osztrák–Magyar Monarchia összeomlásáig fennállt.

Az átláthatóbb ügyintézés érdekében az adó-és vámhivatalokat 1871-ben szétválasztották.

Az 1870-es évek elejétől az államháztartás komoly gondokkal küzdött, melyeken csak a 90-es évek elejére sikerült úrrá lenni, elsősorban a fogyasztási adók jelentős növelése, valamint a valutarendszer átalakítása nyomán.

A testület kezdetben feladatai maradéktalan végrehajtásához kérhette katonai karhatalom igénybevételét, majd egy 1896. évi pénzügyminisztériumi rendelet értelmében maga is eljárhatott karhatalomként. A pénzügyőrök természetesen fegyverrel látták el a szolgálatot, szükség esetén erőszak megtörésére használhatták fegyverüket.

A pénzügyőrség szervezetében folyamatosan kisebb-nagyobb reformokat hajtottak végre a megalakulástól a századfordulóig.

Az I. világháborúban 256 pénzügyőr vesztette életét. A két világháború közötti újjáépítésben, a gazdaságban betöltött pozíciója miatt kulcsszerep várt a pénzügyőrségre. Mindezt persze a megcsonkított ország területén, de lényegesen kisebb létszámmal kellett ellátni, ugyanis a trianoni békeszerződés 3 000 főben maximalizálta a testület létszámát, összes fegyverzete pedig 2 250 revolver lehetett.

A tevékenység fő csapásiránya továbbra is az adók és a jövedékek beszedése, a csempészet és a pénzügyi visszaélések megakadályozása. Egyre bővült a fogyasztási adók, jö-

---

<sup>104</sup> KÖPF LÁSZLÓ: *Fejezetek a magyar vámigazgatás köréből*. Budapest: Tipico Design Kft, 2003, 13.

vedéki termékek és egyedáruságok köre és mértéke. Ekkortájt 27 féle adófajtát tartottak számon.<sup>105</sup>

1933-ban a pénzügyőrség növekvő feladatellátásának következtében bővülő bürokrácia ellensúlyozására került bevezetésre az Egységes Szolgálati Ügyrend, ami az ügyvitel megkönnyítését volt hivatott szabályozni.

Egy-két pillanatkép a pénzügyőrök hétköznapijaiból. A nősülés szabályai a csendőrséghez hasonlóan szigorúak voltak. Nősülési engedélyt az kaphatott, aki legalább 6 évet dolgozott (ebből négyet pénzügyőrként) és betöltötte a 32. életévét. A II. osztályú pénzügyőrségi vigyázók egyáltalán nem nősülhettek. A harmincas évek végétől már nem volt elég a leendő házastárs feddhetetlen múltja és anyagi helyzete, figyelemmel kellett lenni a származási szabályokra is. A pénzügyőrök fizetése a két háború között jóval elmaradt a két másik rendészeti szervétől. Míg egy csendőrtiszt 8018 pengőt, egy rendőrtiszt 7 583, addig egy pénzügyőr tiszt 7 077 pengőt keresett. Még rosszabb volt a helyzet az altiszti kategóriában, ott a rendőr 2 036, a csendőr 1 595, míg egy pénzügyőr csak 1 058 pengőből, tehát a rendőrfizetés feléből gazdálkodhatott havonta. A lakta-nyákban élő pénzügyőrök meglehetősen puritán körülményekkel voltak kénytelenek beérni, ráadásul vasszolgálat volt a jellemző, este 9 óra után csak nyomós okból lehetett kimaradni, szakaszvezetői engedéllyel.

A II. világháborúba belépő Magyarországon szigorú hadigazdálkodást vezettek be, amelyben az állami bevételek biztosítása miatt a pénzügyőrségnek kiemelt szerep jutott.<sup>106</sup> A háború után megkezdődött a közigazgatás és ezen belül a pénzügyi igazgatás átrendezése. 1945-ben eltörölték a királyi jelzöt, ezzel kezdetét vette a pénzügyőrség nagy átalakítása.

1950 márciusában létrejött az országos pénzügyi főparancsnokság (OPF), majd 3 évvel később kivált a testületből a vámügyekért felelős vámőrség (VOP Vámőrség Országos Parancsnoksága), amely a Külkereskedelmi Minisztériumhoz került. 1963-ban megszűnt a VOP, és a Pénzügyminisztérium felügyelete mellett megalakult a vám-főigazgatóság. Később a vám-főigazgatóságot egyesítették a pénzügyi főparancsnok-

---

<sup>105</sup> KÖPF i. m. 40.

<sup>106</sup> ARNOLD MIHÁLY: *Ma már holnap van*. A magyar gazdaság és a Vám- és Pénzügyőrség. Budapest: Viva Média Kiadó, 2002, 9.

sággal (OPF), így jött létre az Országos Pénzügy- és Vámórség Parancsnoksága. A név 1966-ra véglegesedett: Vám- és Pénzügyórség Országos Parancsnoksága (VPOP).

A hatvanas évek elején változást hozott az új vámjogszabály,<sup>107</sup> valamint az új kereskedelmi és vámtarifa bevezetése.

A testület hatáskörei folyamatosan változtak, többnyire bővültek. Jó példa erre a jövedéki szabályozás, de megemlíthetjük új hatáskörként a pénzügyi bűncselekmények nyomozásának jogosítványát, amely 1974-ben került a testülethez.

A kereskedelem jó része ebben az időszakban a KGST-országok között bonyolódott le, meglehetősen rossz fizetési fegyelem mellett, erre utal, hogy a testület által kirótt vámok 50 százalékát csak inkasszó útján tudta érvényesíteni.<sup>108</sup>

A közigazgatásban az elsők között a Vám- és Pénzügyórségnél valósult meg a regionalizáció első fázisa és megszűnt 6 megyei parancsnokság, másrészt a fokozatos átszervezésekkel a hetvenes években megszűnt 75 alsó fokú szerv.

A nyolcvanas években a megnövekedett munkateherrel és a „változó kor” előidézte nehézségekkel kellett megküzdenie a pénzügyórségnek. Egyre inkább előtérbe kerültek a napi munka során a modern technikai vívmányok, így a nyolcvanas évek elejétől gépesítették a vámeljárások feldolgozását. A számítástechnika teljes körűen csak a 80-as évek végén, kilencvenes évek elején idézett elő áttörésszerű változást a testület munkájában.

A rendszerváltás utáni Pénzügyórséggel szemben támasztott elsődleges feladat a mindenkori pénzügyi kormányzat, valamint a kincstár elvárásainak teljesítése. E tekintetben a pénzügyórség nem okozott csalódást, évről évre teljesítette a bevételi elvárásokat. Árukladó adat, hogy 1990-ben 146 milliárd forint bevételt, míg 1999-ben, ennek több mint tízszeresét, 1500 milliárd forintos bevételt fizetett be a testület az államkasszába. A rendszerváltás utáni időszak emblematikus egyénisége a testület élén Arnold Mihály altábornagy, országos parancsnok, aki több mint 10 éven át vezette a testület munkáját.

---

<sup>107</sup> 1966. évi 2. sz. törvényerejű rendelet.

<sup>108</sup> ARNOLD i. m. 11.

## 1.6. A MAGYAR CSENDŐRSÉG TÖRTÉNETÉNEK RÖVID ÁTTEKINTÉSE

„Egy testület, amelyre nem lehet ambivalens érzések nélkül emlékezni. Nevének említése még ma is indulatokat vált ki. Működése során mindig is megfigyelhető volt egy kettősség: tagjai közé bekerülni jelentős társadalmi presztízst jelentett, miközben erős társadalmi elutasítással találkozott. Jelszavuk: 'Híven, becsülettel, vitézül!' Istenfélelmet, hazaszeretetet, hivatástudatot tükröz, s a csendőrség 1881-ben történt felállítását követően a Magyar Királyság legmegbízhatóbb, leghatékonyabb rendvédelmi testülete lett. A rendszer egyik fő támaszaként azonban a 'hárommillió koldus országában' nyomorgó emberek számára a testület egyet jelentett az elnyomással, a hatalmon lévő elit érdekeit bármi áron érvényesítő fegyveres erőszakkal. A vidéki ember nem a miniszterelnökkel, nem a hatalomban lévő gazdasági és politikai elittel, hanem 'a' csendőrökkel konfrontálódott. A 'köteles tisztelet' mellett gyakran bizony a félelem is ott ült az emberek szemében, amikor a járőrre néztek. Ugyanakkor az a közel hatvanöt esztendő, amelyet a testület a 'közrend és a közcsend' védelmében eltöltött, nem az emberek elnyomásáról, sőt nem elsősorban arról szólt. Nem szabad elfelejteni, hogy a csendőr első számú feladata az ország törvényeinek betartatása, illetve az emberi élet és tulajdon védelme volt. A testületnek a bűnüldözés terén elért eredményei még napjainkban is rendkívül figyelemreméltónak mondhatók. Rendvédelmi testületként a csendőrség emberöltőkön keresztül megbecsült és elismert, bár tagadhatatlanul félt része volt a vidéki ember életének, ezért fontos, hogy történelmi szempontból is árnyaltabb legyen a róla kialakított kép.”<sup>109</sup>

Gróf Tisza István miniszterelnök a következőképpen vélekedett a csendőrségről:

---

<sup>109</sup> KAISER FERENC: A Magyar Királyi Csendőrség. In. RUBICON (RÁCZ ÁRPÁD –főszerkesztő) 2010/1. 4-11

„Európai niveaux-val (nívóval) bíró, kiváló intézmény, magja a hadseregnek és mintaképe az önfeláldozó kötelességteljesítésnek, bátorságnak, lelkiismeretességnek és szigorú erkölcsi felfogásnak.”<sup>110</sup>

Wekerle Sándor miniszterelnök még tovább merészkedett:

„A közbiztonság és közrend megszilárdítása tulajdonképp a Csendőrség felállításával kezdődik. Ez a kizárólag hivatásának élő, minden anyagi és politikai érdeken felülálló testület nemcsak nélkülözhetetlen tagozata volt az adminisztrációnak, hanem védője tisztaságának, pajzsa az állami és közhatósági tekintély megóvásának. Súlyos viszonyok, a hadihelyzet által felidézett nehézségek, forradalmi jelenségek között sem ingott meg megbízhatósága, megővta hivatásának tisztaságát, számos jelét adta határozottságának, önfeláldozó elszántságának.”<sup>111</sup>

A csendőrség történetének áttekintése előtt szeretném kiemelni és méltatni Rektor Béla munkásságát. Az ő nevéhez fűződik a testület születésének századik évfordulójára egy olyan egyedülálló áttekintő mű: A Magyar Királyi Csendőrség oknyomozó története, amelyben tudományos alapossággal mutatja be a csendőrség hat évtizedes működését és tragikus bukását, valamint annak tényleges, valós okait.<sup>112</sup>

A csendőrséget Magyarországon száz éven belül háromszor állították fel: 1849, 1881, 1919-ben, és háromszor oszlatták fel: 1867, 1919, 1945-ben.<sup>113</sup>

Az első csendőrség létrehozása 1849-re tehető, ekkor császári rendelet született az „Osztrák Császárság területén a zsandárság megszervezésére”, majd nem sokkal később

---

<sup>110</sup> REKTOR i. m. 356. Ld. még: PRESZLY LORÁND: *A Magyar Királyi Csendőrség története*. Budapest: Honvédelmi Sajtóvállalat, 1920, 110.

<sup>111</sup> REKTOR uo.

<sup>112</sup> Rektor Béla előbb tanítói, később jogi végzettséget szerzett Debrecenben, majd Budapesten, Salzburgban és Clevelandben gyarapította tudását, aminek eredményeként Los Angelesben szerzett „Master of Science” fokozatot. Később Kaliforniában, majd a tucsoni állami egyetem tanáraként oktatott és publikált. 1975-ben jelent meg hézagpótló munkája az USA-ban Federal Law Enforcement Agencies címmel. A csendőrség történetéről szóló művével a clevelandi Magyar Találkozón pályázott és nyert 1977-ben arany Árpád-érmet. A mű azóta is nélkülözhetetlen alpmű a rendészettel és csendőrséggel foglalkozó kutatók számára.

<sup>113</sup> BALASSA BENEC: Rendőrség és társadalom. Egy elhibázott viszony rövid története. In *Rendvédelmi Füzetek*, 2009/2, 77–89.



megszületett az „Osztrák Zsandárság ideiglenes törvénye” is. A főfelügyelővé 1849 júliusában kinevezett Kempen János rögtön hozzákezdett a szervezet felállításához. Az első két ezredet éppen Pozsonyban és Győrben állították fel Preszly Lóránd szerint, amelyet 1850 júliusáig továbbiak követtek, összesen 16 zsandárezredé.<sup>114</sup> Az osztrák zsandárság 1853-ban 18 647 fővel működött. Egyenruhájuk különösen díszes volt, kétsoros zöld mentét sárga szegélyezéssel, vállzsinórral, valamint világosszürke nadrágot viseltek, piros szegélyezéssel és hegyes tetejű fényes sisakot hordtak. „Bach azt a nagy hibát követte el, hogy a zsandárságot elsősorban politikai célokra alkalmazta s a birodalmi egység eszközévé tette. A zsandárság a kopó szerepére volt kénytelen lealacsonyodni...”<sup>115</sup>

1859-től a liberális irányzat előretörésével a zsandárság hatalmának korlátozása vált jellemzővé, és zsandársági reform vette kezdetét.

A kiegyezést követően a császár a Magyarország területén lévő zsandárezredek feloszlatta és a közbiztonság védelmét a magyar kormányra bízta. A tizedik, erdélyi zsandárparancsnokság azonban megmaradt, Erdélyt ugyanis továbbra<sup>116</sup> is osztrák tartományként kezelték. Az abszolutizmus idején felállított zsandárság nem volt magyar intézmény, a lakosságnak a zsandárság német szolgálati nyelve és külföldi egyenruhája miatt egyértelmű ellenérzései voltak.

### **1.6.1. A magyar királyi csendőrség megszervezése**

A közbiztonság helyzete Magyarországon a kiegyezéstől folyamatosan romlott. Tisza Kálmán miniszterelnökként a csendőrség felállítása mellett tette le a voksát, és 1880. november 29-én törvényjavaslatot nyújtott be az országgyűlésnek a magyar közbiztonsági intézmények újjászervezéséről. A törvényjavaslatot, melynek elsődleges jelentősége a csendőrség felállítása volt, 1881-ben az országgyűlés hosszas vita és módosítások után elfogadta, a törvénytárba 1881. évi III. törvénycikkelyként került be. A részletszabályokat és a működés mikéntjét a belügy és honvédelmi miniszterek által közösen kiadott utasítás tartalmazta: „Utasítás a m. kir. Csendőrség számára” (továbbiakban:

---

<sup>114</sup> PRESZLY i. m.

<sup>115</sup> SZILÁGYI SÁNDOR: *A magyar nemzet története*. X. köt. Budapest, 1895, 437. (Ld. még REKTOR i. m. 61.)

<sup>116</sup> REKTOR i. m. 88.

Utasítás). Az Utasítás a következő 3 részből állt. Első rész: a csendőrség szervezete, rendeltetése, a testületbe történő belépés feltételei, kiképzés, előmenetel, egyenruházat (stb.). Második rész: a szolgálatteljesítés szabályai, jogok, kötelezettségek. Harmadik rész: Különös szabályok, a csendőrvezetők ellenőrzési, adminisztrációs teendőinek ismertetése. Az utasítás 16 oldalas függeléke pedig tartalmazott minden fontosabb nyomtatványt és kimutatást. Érdekességként megjegyzem Rektor Béla nyomán, hogy a következő évben (1882) Marosvásárhelyen kiadtak egy kiegészítést az Utasításhoz, „Vezérfonal a csendőrnek ellenszegülési esetekben követendő magatartása” címen. A vezérfonal részletesen tárgyalta az ellenszegülések indító okait, melyek leggyakrabban a „...csendőrök bátortalansága és határozatlansága által idéztetnek elő...”.<sup>117</sup>

### 1.6.2. A csendőrség szervezete, működése

Az Utasítás szerint a csendőrség felügyeletét a közbiztonsági szolgálat és a gazdasági ügyek tekintetében a belügyminiszter, míg fegyelmi és személyi ügyek tekintetében a honvédelmi miniszter látta el.

Magyarország hat csendőrkerületre oszlott, ugyanennyi csendőrparancsnoksággal, néhány év múltán egyszerűsítve csendőrkerületi parancsnokságokra változtatták az elnevezést. A csendőrkerületek alegységei a szárnyak (csendőrkerületenként 2 vagy több),<sup>118</sup> amelyek általában 2-3 vármegyét öleltek fel. Minden szárnynak legalább két szakasza volt és a hierarchia alján az őrsök álltak.

1887-ben a csendőrség állományába 117 tiszt és 5 385 fős legénység volt rendszeresítve, ez annyit tesz, hogy minden csendőrre 2 598 lakos és 53 négyzetkilométer jutott.

A szolgálat ellátása az Utasítás szerint: rendes, felhívás folytán teljesített, valamint ellenőrző szolgálatokból álltak. A legáltalánosabb feladat a járőrök által végzett napi portyázás volt (rendes szolgálat), amelynek időtartamát a „Szolgálati könyvben” kellett vezetni. Az őrsparancsnokok a szolgálatba induló járőrvezetőknek ún. szolgálati lapot állítottak ki, amelyben szerepelt a járőrök neve, szolgálat helye, ideje, célja, útvonal és a

---

<sup>117</sup> REKTOR i. m. 94.

<sup>118</sup> A szárny elnevezést az 1925-ös csendőri reform osztályokra változtatta. 1887-ben egyébként Magyarország 6 csendőrkerületében 25 szárny, 63 szakasz és 916 őrs működött.

kijelölt „nagypihenők”<sup>119</sup> helye. A portyázás gyalog, lóháton, később kerékpáron történt. Alapelv volt, hogy a csendőrzárőr ne csak a lakott településeken, hanem az elhagyott vidéken, tanyákon, a bűnözők bujkálására kiválóan alkalmas helyszíneket is keresse fel. Itt utalnék a csendőrség elengedhetetlen szerepére és jelentőségére a betyárvilág felszámolása kapcsán. A csendőrség 1881-s felállításának időpontjában azonnal megkezdődött a betyárok elleni kíméletlen harc. Ennek eredményeképpen öt év alatt szinte teljesen sikerült megtisztítani az országot a rablóbandáktól.

A járőrözés mellett fontos feladat volt a bíróságok, közigazgatási hatóságok felhívásainak, megkereséseinek a teljesítése. Az ellenőrzés során pedig a parancsnok személyesen meggyőződött az alárendeltjeinek a pontos, előírás szerű szolgálatteljesítéséről. Ezt nevezték szemlének.

A testület szervezeti felépítésében a több mint hat évtized alatt számos alkalommal hajtottak végre kisebb-nagyobb változtatásokat, ezek áttekintése ebben a dolgozatban nem kivitelezhető.

### **1.6.3. Érdekességek a csendőrség hétköznapijaiból**

#### **Felvételi alkalmasság**

A következő felvételi alkalmassági követelmények<sup>120</sup> mindegyikének maradéktalanul eleget kellett tenni a jelentkezőnek. 1. magyar állampolgárság, 2. feddhetetlen előélet, 3. megfelelő szellemi képesség, 4. húsz és negyven közötti életkor, 5. nőtlenségi vagy gyermek nélküli özvegyeségi állapot, 6. kifogástalan egészségi állapot, 7. legalább 163 cm testmagasság, 8. írni, olvasni, számolni tudás, 9. a magyar nyelv tökéletes ismerete és azon vidék kisebbségi nyelvének ismerete, ahol mint csendőr szolgálni óhajtott. A felvett egyénekre hat hónap próbaszolgálat várt, mely során a szárnynál elméleti, az őrsön gyakorlati képzésben részesült. Ezt követően két tanú előtt háromévi csendőrségi szolgálatra kötelezte magát, ez volt a „kötelezvény”.

---

<sup>119</sup> A portyázási idő egyharmadát lehetett pihenéssel tölteni. Az ún. nagy pihenőket a fálvakban, községekben, az erre a célra kialakított pihenőszobákban kellett megtartani.

<sup>120</sup> REKTOR i. m. 103.

## Nősülés

Az 1881-es Utasítás szerint a csendőrkerületekben a csendőrök mindössze 10%-a lehetett nő. Később ugyan ezt a döbbenetesen alacsony arányszámot megemelték, de ekkor is kizárólag a 30. életév betöltése után volt engedélyezett a nősülés. A nősülés engedélyhez volt kötve, mely kiadása előtt a csendőrtiszt a menyasszony és családja erkölcsét és nemzethűségét vizsgálta. A tisztek nősülését kizárólag a honvédelmi miniszter engedélyezte.

## Életvitel – magánélet

A csendőr semmiféle ajándékot, még ennivalót sem fogadhatott el senkitől. Szolgálateljesítés idején még étkezés céljából sem térhetett be étterembe, fogadóba. Szolgálati időn kívül sem látogathattak kétes hírű korcsmákat, vendéglőket és tilos volt kétes hírű nővel mutatkozni. Kártyázás, tivornyázás és „adósság csinálás” egy csendőr életében nem volt megengedhető.

## Étkezés

A csendőrörsöt egy családként kell elképzelnünk. Az örsök nőtlen tagjai élelmezésük ellátására „közgazdálkodást” létesítettek. Maguk közül közgazdálkodás vezetőt választottak, és felfogadtak egy negyven éven felüli, kifogástalan erkölcsi magaviseletű, megbízható, büntetlen előéletű szakácsnőt. Ahol lehetőség volt rá, ott zöldséges, gyümölcsös kertet, valamint háziállatokat tartottak.

### 1.6.4. A magyar királyi csendőrség fennállásának fordulópontjai

Terjedelmi okokból nem áll módomban a bő hat évtized történéseit áttekinteni, ezért kényszerűségből csak az általam legfontosabbnak tartott eseményeket villantom fel. A csendőrség a betyárvilág felszámolásával nagy lépést tett a társadalmi megbecsülés és elfogadottság irányába. Tovább növelte a csendőrség iránti bizalmat, hogy gyakran akár emberáldozatok árán is szembeszálltak a bűnelkövetőkkel, tolvajokkal, rablókkal, és mindig tettekre készen segítették a rászorulókat. A XIX. század vége felé mind gyakrab-

ban kerültek a csendőrök veszélyes és kritikus helyzetekbe, mint például az alföldi munkás zendülések, melyek során a hatóságok igyekeztek karhatalomként bevetni a csendőrséget. A XX. század elején és az I. világháború kirobbanása előtt, egyre-másra került a csendőrség ehhez hasonló kellemetlen és hálátlan szerepkörbe. Ezzel együtt a csendőrség alapításától az I. világháborúig terjedő időszak különösen sikeresnek és eredményesnek értékelhető, erről tanúskodik Preszly Lóránt értékelése a Csendőrség története című munkájában.<sup>121</sup>

Az I. világháború sajnos, meghatározó jelentőségűnek bizonyult a csendőrség szempontjából is. Egyre több hadszíntéren –Szerbia, Oroszország, Románia–, egyre nagyobb számú csendőr került bevetésre, elsősorban éles harcok során. Meg kell jegyezni, hogy a csendőrök nem kaptak katonai kiképzést, elsődleges feladatuk ugyanis a közbiztonság fenntartása volt. Ebből kifolyólag nyilván érteniük kellett a fegyverhasználathoz, de nem rendelkeztek számtalan olyan ismerettel, amely nélkülözhetetlen egy háborúban. A hadsereghez vezényelt csendőrök helyettesítésére ún. „pótcsendőröket” alkalmaztak és igyekeztek kiképezni szinte napok alatt. Az ugrásszerűen növekedő szolgálati feladatoknak a fogyatkozó csendőrség erején felül próbált eleget tenni, sokszor a szolgálati idő két, háromszorosát dolgozva. A közbiztonság jelentős megromlása elsősorban a háború következményeinek (kötelező beszolgáltatások, fogolyszökések, újabb katonai behívások stb.) és nem a csendőrség túlfeszítettségének tudható be. A csendőrség vezetői rendkívül bölcsen lehetőségeik szerint igyekeztek folyamatosan a testület politikasemlegességét hangsúlyozni és azt fenntartani, így volt ez pl. a Tanácsköztársaság idején is.

A Trianoni szerződés aláírását követően az ország és maga a csendőrség is igyekezett kiheverni a háború okozta sokkhatást. Az elcsatolt területeken működő csendőrparancsnokságok megszűntek, a testület pedig próbált felzárkózni Európában működő „társaihoz”. A felzárkózást lassította a kormány szűkös anyagi helyzete, majd a harmincas évek nagy gazdasági világválsága.

Itt egy rövid kitérő erejéig szót kell ejteni a tábori csendőrség intézményéről, mint egészen speciális csendőri szolgálatellátásról. Az I. világháború tapasztalatainak felhasználásával 1924-ben elkészült az „E-1” jelzésű Harcászati Szabályzat. Ez a szabályzat foglalkozott először a tábori rendészeti szolgálatellátással és annak egyik legfontosabb

---

<sup>121</sup> PRESZLY i. m. 33.

szervével, a tábori csendőrséggel. A szabályzat szerint a tábori rendészet körébe tartozott: a hadra kelt sereg körében a rend fenntartása, a kémkedés megakadályozása, a katonailag kiemelten fontos tárgyak oltalmazása, valamint az ellenséges érzelmű lakosság féken tartása.<sup>122</sup> „A tábori csendőrségnek, a szabályzat előírásai értelmében, három lényeges szolgálatot kellett ellátnia: rendfenntartó, ellenőrző és útrendészeti szolgálat” – tudjuk meg Szakály Sándortól, a tábori csendőrség legkiválóbb kutatójától és ismerőjéről.<sup>123</sup> A tábori rendőri szolgálat első számú letéteményesének a tábori csendőrséget tekinthetjük.

A II. világháború megsemmisítő csapást mért a magyar királyi csendőrségre. A kormány olyan feladatokat bízott a csendőrségre, amelyeknek semmi közük nem volt az eredeti közbiztonsági rendészethez. Ilyen volt a zsidó lakosság összeköltöztetése és elszállítása. Ezért később a csendőrséget okolták a háború során eltűnt zsidó áldozatokért.

Az Alkotmánybíróság 44/1991 (VIII.28) határozatában részletesen foglalkozik a csendőrséggel és annak megítélésével. A taláros testület döntése értelmében a csendőrség sem az 1881-es létrehozáskor, sem az 1922. évi újjászervezéskor nem volt olyan szervezetnek minősíthető, amelynek tagjai eleve arra vállalkoztak, hogy bűnös célok érdekében együttműködjenek. Zlinszky János hozzáfűzi továbbá, hogy a szervezetnek nem volt nyilvánított bűnös célja, ellenkezőleg, a közrend biztosítását, a jogrend védelmét szolgálta.<sup>124</sup>

A csendőrök jórészt a honvédség alárendeltségébe kerültek és leggyakrabban kritikus összecsapásokban, alkalmatlan fegyverzettel kellett harcolniuk. Harcoltak Munkácsnál, Ungvárnál, Budapesten. Álljon itt, Budapest ostromakor az egyetlen működő kommunikációs eszköz, a csendőrrádió 1945. február 12-én sugárzott adása a budai várban rekedt csendőröktől.

*„Csendőr Bajtársak! A királyi vár romjai között teljesen körül vagyunk zárva. Kenyerünk, vizünk már napok óta nincs. Életünkkel leszámoltunk, sorsunkat a jó Istenre bíz-*

---

<sup>122</sup> Harcászati szabályzat 1. rész. Harcászati elvek 1. füzet. Budapest, 1924. In SZAKÁLY *A magyar tábori csendőrség története 1938-1945*. Budapest: Ister Kiadó, 2000, 22.

<sup>123</sup> SZAKÁLY i. m. 22.

<sup>124</sup> ZLINSZKY JÁNOS: Kollektív bűnösség. In. RUBICON (RÁCZ ÁRPÁD –főszerkesztő) 2010/1. 53-56.

*tuk. Ha nem éljük túl ezt a poklot, családunkról gondoskodjatok. Isten áldd meg a magyart! Éljen Magyarország! Éljen a m. kir. Csendőrség!”<sup>125</sup>*

A II. világháború több mint ötven százalékos veszteséget mért a csendőrség állományára. Mindez nem volt elég, a csendőrséget a háború után feloszlatták, tagjait egyetemlegesen felelősségre vonták, pellengérré állították, internálták, felakasztották, bebörtönözték. Majdhogynem egyetlen ember akadt Magyarországon, Mindszenty József bíboros, hercegprímás, aki szavaival kiállt és pártfogásába vette a kegyvesztett csendőröket.

Az 1944 végén Debrecenben megalakuló Ideiglenes Nemzeti Kormány egyik első intézkedéseként a csendőrséget könyörtelenül felszámolta.

A kommunizmus alatt komoly csendőrüldözés vette kezdetét. A volt csendőrök érthető módon igyekeztek titkolni múltjukat, sokan külföldre emigráltak, mások vidéken kerestek menedéket. Akiket utolért a rendszer a besúgók, a Néphadsereg vagy a rendőrség által, azokra kegyetlen felelősségre vonás várt. Sok csendőr nem kerülhette el szörnyű és igazságtalan végzetét, mások börtönökbe és szovjet munkatáborokba kerültek. Előzőek alapján érthető, hogy miért alakult ki számtalan magyar királyi csendőri közösség Nyugat-Európában és messze a tengerentúlon.

Méltatlanul így ért véget egy jobb sorsra érdemes, a rendészetben komoly és elvitathatatlan érdemeket szerző testület, a magyar királyi csendőrség hat évtizedes története.

---

<sup>125</sup> REKTOR i. m. 284.

## 2. RENDÉSZET KÜLFÖLDÖN

A rendészet, rendvédelem szerveinek felépítése, működése és jogi szabályozása rendkívül vegyes képet mutat a világ különböző pontjain Németországtól az Egyesült Államokig. Ráadásul számtalan ismérv alapján lehet csoportosítani a rendszereket. Mégis, a modern rendészetet nemzetközi kontextusban vizsgálva két fő modellt különböztethetünk meg egymástól: a centralizált (állam)rendőrséget, valamint a decentralizált angolszász rendszert. Előbbi államigazgatási hatósági tevékenységnek, míg utóbbi a közösség feladatának tekinti a rendfenntartást.

A klasszikus értelemben vett kontinentális és angolszász modellek egészen a múlt századig őrizték hagyományos struktúrájukat, elveiket, ilyenformán szokás rendészetet az államszervezet legkonzervatívabb részének nevezni. A múlt század közepétől aztán kezdetét vette a reformok végeláthatatlan, máig tartó sorozata.

### 2.1. AZ ANGOLSZÁSZ ÉS KONTINENTÁLIS RENDÉSZETI MODELLEKRŐL

Finszter Géza a *Rendészet elmélete* című doktori értekezésében sorra veszi az általa legmeghatározóbbnak tekintett elkülönítési pontokat, amelyek mentén el lehet választani egymástól a két modellt.

Az angolszász rendszerben először is nem írott, hanem történeti alkotmányról beszélhetünk (Magna Charta, Petition of Rights, Bill of Rights, Habeas Corpus Act). Másodsor a közigazgatás decentralizált, aminek egyik lényegi eleme a hatáskörök területi önkormányzatoktól eredeztetése. Fentiek következménye a decentralizált, önkormányzati angolszász rendőrségi modell.<sup>126</sup>

Az angolszász rendőrségek létrejötte a nagyvárosiasodásra és ezzel párhuzamosan jelentkező bűnözés visszaszorítását célzó, közösségi önvédelmi igény jelentkezésére vezethető vissza. A siker kulcsa a professzionalizmus és a „lentől – fölfelé” építkezés.

---

<sup>126</sup> FINSZTER GÉZA: *A rendészet elmélete*. Doktori értekezés. Kézirat. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet (2007a) 1.



Említsük meg azt is, hogy Nagy-Britannia sem egységes a rendészet terén. Az angol és a walesi rendőrség rokonítható leginkább szervezetüket és működésüket tekintve, míg a skót rendőrség bár közel áll az előzőekhez, mégis elkülöníthető azoktól. Egészen más megoldás az északír rendfenntartás, ahol ugyanis a hadseregnek is komoly szerepe van a közrend oltalmazásában az erősen centralizált és militarizált rendőrség mellett. Ugyancsak kivételt képeznek a tipikus angolszász modell alól a brit gyarmati rendőrségek. Ismérvei: a katonai struktúra, az erős hierarchia, hiszen ezek elnyomói szervezetekként működnek. Az Egyesült Királyságban tehát több rendvédelmi struktúra alakult ki.<sup>127</sup>

Az angol rendőri tevékenységet nagyban meghatározó PACE (Police and Criminal Evidence Act, 1984) a rendőrségről szóló legjelentősebb jogszabály megalkotásához a következő indítékok szolgáltak. Anomáliák rendezése, tiszta és egyértelmű hatáskörök, megfelelő biztosítékok a rendőri brutalitások ellen és hatékonyabb rendészet megteremtése.<sup>128</sup>

A PACE 60-66 szakaszai írják elő a Code of Practise, azaz a gyakorlati iránymutatás megalkotásának kötelezettségét. Ennek megfelelően a különböző hatáskörök gyakorlására vonatkozóan nyolc ilyen codex készült el (Code A-H):

1. Igazoltatás és átvizsgálás
2. Házkutatás és lefoglalás
3. Fogva tartás
4. Azonosítási kérdések (Identification matters)
5. Hangfelvétel és kihallgatás
6. Videofelvétel és kihallgatás
7. Letartóztatás jogszerűsége
8. Terrorista gyanús személyek fogva tartása

---

<sup>127</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 50–53.

<sup>128</sup> NEIL PARP WORTH: *Constitutional and Administrative Law*. New York – London, Oxford University Press, 2008, 464–494.

A felsorolt codexek sokkal áthatóbbá, egyértelművé teszik a PACE-ban foglalt hatáskörök gyakorlását, könnyebb és egyszerűbb a felülvizsgálat is.

Az angolszász modell kapcsán azt is világosan látni kell, hogy a rendszer ugyan elkötelezett a decentralizáció mellett, az utóbbi időben mégis a centralizáció irányába mutatnak az ezredforduló környékén születő jogszabályok. Erre engednek következtetni a lezajlott rendőrségi reformok, amely a rendőrségek, rendőri egységek számát redukálta, ami egyértelműen centralizációra enged következtetni.

Ezzel szemben más a helyzet az óceánon túl, erről tanúskodik egy, az amerikai rendőri munkával foglalkozó szakkönyv most következő idézete.

„A rendőri tevékenység az Egyesült Államokban magában foglal több tízezer alkalmazottat, szervezetek és ügynökségek ezreit. Ez csak egy azon okok közül, ami miatt nagyon nehéz a rendőrség szó egyértelmű és tiszta jelentését megadni. Amerikában beszélhetünk állami és magánrendőrségről, kis és nagy rendőri szervezetről, általános és egyedi, speciális felhatalmazással rendelkező egységekről, helyi, területi, kis és nagyvárosi, metropolis rendőrségekről, valamint szövetségi és tagállami rendőrségekről. Ezért azt mondhatjuk, hogy a rendőri tevékenység egy hatalmas, sokrétű és komplex rendszert alkot.”<sup>129</sup>

A kontinentális államok jogrendszerének az írott alaptörvény a sajátja, melyek gyakran rendelkeznek a rendészeti szervek működéséről is. A közigazgatás, államigazgatás javarészt központosított, így a rendőrség is hierarchizált rendszerben felépülő, a központi hatalom irányítása alatt álló szervezet.<sup>130</sup> Ez persze országonként és korszakonként változó módon és formában valósul meg, amint azt a későbbiekben még részletesen tárgyalom.

A kontinentális rendszerhez tartozó országokban a rendőrségek létrejöttét az egyre fokozódó kereskedelem, a nyitott városok lakosságának állandó változása és a jelentős vándorlási hajlandóság indokolták. Előbbi tények természetes velejárója a bűnözés megjelenése.

---

<sup>129</sup> ROBERT H. LANGWORTHY – LAWRENCE F. TRAVIS III: *Policing in America. A Balance of Forces*. 3. kiadás. New Jersey, 2003, 9.

<sup>130</sup> FINSZTER (2007a) i. m. 2–3.

A kontinentális rendőrségek létrejötte leggyakrabban úgy valósult meg, hogy a hadseregből kerültek leválasztásra. Ennek egyik következménye, hogy struktúrában, szervezési elvekben, módszereiben erőteljes volt a hasonlóság a hadsereggel, másrészt pedig gyakran úgy váltak le az egyes rendőri szervek, hogy közben megmaradtak a hadsereg egyik „fegyvernemeként”, amely szükség esetén bevethető katonai egységként (ilyenek többek között a csendőrségek, pl. az olasz Carabinieri is). A hadsereg mintájára létrehozott rendőrségekkel szemben támasztott elsődleges elvárás a közbiztonság igényeihez való alkalmazkodás, de fontos megemlíteni a „felülről lefelé” építkezési elvet is. Ezen államokban beszélhetünk államrendőrségről.

Itt utalnék Parádi József elkülönítési megoldására, amely különbséget tesz keleti és nyugati rendvédelmi modell között, az alapján, hogy a rendfenntartás gyakorlása állami monopólium körébe tartozik-e vagy sem.<sup>131</sup>

## **2.2. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK RENDÉSZETE**

Az Egyesült Államok rendészetében egyértelműen az angol modell és a szigetország rendőri hagyományai érhetők tetten. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a rendezőelvek és módszerek áramlása kétirányúvá vált, sőt utóbb megfordult. A XX. század második felében a rendőri munkát érintő mind több megoldás került át az Egyesült Államokból Európába.

A föderalizmus és a helyi autonómia eszméinek eleget téve, az óceán túlsó oldalán a rendőrség a helyi közösség szükségletének kielégítésére és annak nyomására jött létre. Eltérően az európai kontinensen megszokottól (kivéve Anglia), az USA-ban nem beszélhetünk nemzeti rendőri erőről. Ezen fejlődési folyamat eredményeként egy egészen sajátos rendőri struktúra alakult ki.

Az angolszász rendszerek rendőrségeinek sajátja a lentől fölfelé építkezés, az alaposan kidolgozott cizellált rendszer, valamint a professzionalizmus.

Az amerikai rendőrségek megítélését alapjaiban meghatározó bűnüldözés az igazságszolgáltatás rendszerében találja meg a helyét. A bűnüldözés törvényes keretek közé szorításának eszköze a kizáró szabályok rendszere. Ennek lényege, hogy nem vehetők

---

<sup>131</sup> PARÁDI (2005) i. m. 85.

figyelembe a bíróságokon folyó eljárásban a rendőrségek által jogszabályellenesen beszerzett bizonyítékok. Ez alól kivételt képez azon esetkör, amikor a rendőrség végig jóhiszeműen járt el. Gyakran szokás egyébként a kizáró szabályokat (exclusionary rules) Miranda szabályoknak hívni, ugyanis a *Miranda vs. Arizona*-ügyből erednek. A felhívott esetben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a vád nem hivatkozhat fogva tartás idején készült kihallgatáson tett kijelentésre.<sup>132</sup>

Az Egyesült Államok rendészetében szembetűnő egy európai fejvel gondolkodó számára a nyomozó hatóságok egymáshoz való viszonya, vagy éppen „rendezetlensége”. Nincsenek ugyanis egyértelmű és világos hatásköri és illetékességi szabályok, hanem fokozott szerep jut az ügyészeknek, azaz az államügyészi hivataloknak. A rengeteg szervezet munkájának összehangolása nem mindig zökkenőmentes, különösen a kiemelt ügyek kapcsán. „Egyazon jogi rendszer (USA –szerző) három államügyészi hivatala nem tudott megegyezni még abban sem, hogy egyáltalán milyen ügyben vizsgálódnak, majd tucatnyi nyomozó hatóság pedig a közös cél ellenére szóba sem állt egymással.” – enged bepillantást nyerni egy, a közvélemény által nagy érdeklődésre számot tartó nyomozás kapcsán a kulisszatitkaiba a Szövetségi Nyomozó Iroda (FBI) korábbi vezetője.<sup>133</sup>

Nem kizárólagos területe az amerikai rendészetnek a bűnüldözés, ugyanis számos olyan feladatot is ellátnak az alábbiakban részletezett rendészeti szervek, amely teendők sokkal inkább a közigazgatással rokoníthatóak. Ezen a területen azonban még inkább aggasztó a jogi szabályozás hiányossága, ezért a rendőri működés eme területét jellemzően a diszkrecionális, azaz szabad belátáson alapuló döntések képezik. A jogállamiság elveit féltő kutatók is egyetértenek abban, hogy az ilyen jellegű döntések száműzése irreális elvárás, sokkal inkább arra kell törekedni, „hogy a mérlegelést elviselhető és ellenőrizhető keretek közé szorítsák.”<sup>134</sup>

A *Policing in America* című szakkönyv szerint „az USA-ban létezik hivatásos és magánrendőrség, kis és nagy szervezet, általános és speciális egységek, települési, kisvá-

---

<sup>132</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 53.

<sup>133</sup> LOUIS J. FREEH: *My FBI*. (Fordításban *Az FBI főnöke voltam*) Budapest: Jokerex Kiadó, 2006, 177.

<sup>134</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 54.

rosi, nagyvárosi, körzeti, állami és szövetségi ügynökségek, rendőri szervek. A rendőri tevékenység ezért egy hatalmas, nagyon sokrétű és komplex témát ölel fel.”<sup>135</sup>

Az USA rendőrségi struktúrája az alábbi pontokban foglalható össze röviden.

**1. Municipal Police:** A rendőrségek többsége helyi, önkormányzati szinten működik. Ez a szint felöleli a falvak, városok, metropolisok, körzetek, sheriff kirendeltségek, valamint speciális egységek, továbbá közlekedési rendőrségek teljes körét, az egy fős irodától a több ezres szervezetig. Itt klasszikus rendőri tevékenységet végeznek, a rendfenntartástól a nyomozáson át a forgalomirányításig minden, ami a rend és tulajdon védelmének fenntartása érdekében szükségesnek mutatkozik.

**2. State Police:** Minden államban van egy vagy több állami szintű rendőri erő. Ezen állami rendőrségek elsődleges jelentősége abban áll, hogy fenntartsa a rendet és a biztonságot az olyan területeken, ami nem tartozik egyetlen municipal police működési területéhez sem. Tipikusan ilyen az autópálya-rendőrség, de léteznek ezen a szinten olyan nyomozó rendőrségek is, amelyek a kimondottan tagállamokon átnyúló bűnözéssel foglalkoznak.

**3. Federal Police:** A szövetségi kormány nemzeti szinten számos rendőri szervet tart fenn, de ezek jó része korlátozott „hatáskörrel” és meglehetősen szűk körű felhatalmazással bír. Talán legismertebb szövetségi rendőrség a Federeal Bureau of Investigation (FBI), amely a szövetségi jog által tiltott bűncselekmények elkövetőinek nyomozást végzi. Ennek alapján az FBI nyomoz többek között a szövetségi védelemben részesülő pénzügyi intézmény bankrablói ügyében.

Itt kell megjegyezni, hogy számtalan ilyen ún. „szövetségi rendészeti szerv” (federal law enforcement agencies) működik, csak néhányat megemlítve közülük: Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms, U.S. Customs Service etc.

**4. Private Police:** A magánrendőrségeknek komoly hagyományai vannak az államokban, bizonyos szerzők szerint a rendőri tevékenység is a magánrendőrségből alakult ki. A 80-s években robbanásszerűen megnőtt a számuk és szerepük. Korábban azt tartották, hogy magánrendőrség nem játszik lényeges szerepet és sokkal ke-

---

<sup>135</sup> ROBERT H. LANGWORTHY – LAWRENCE F. TRAVIS i. m. 8.

vésbé kvalifikált, mint a hivatásos változata. Mára elmondható, hogy egyre csökken a különbség. Rengeteg területen előre tör a biztonsági cégek alkalmazása az USA-ban elég, ha sportrendezvények rendfenntartására gondolunk. Ezzel együtt komoly anomáliákat hozott felszínre a téma, kiemelve a szolgálaton kívüli rendőrök alkalmazásának összetett problémakörét.

A rendőri szervek sokszínűségét támasztja alá Louis J. Freeh volt FBI igazgató könyvének részlete is. „New Yorkban az FBI-nak túl sok a riválisa: több mint negyvenezer helyi rendőr, jó néhány szerevezett bűnözés elleni részleg a kapitányságokon, valamint két szövetségi és öt helyi jogkörű államügyészi hivatal.”<sup>136</sup>

### 2.2.1. A „New York-i csoda”: zero tolerancia<sup>137</sup>

Érdeemes egy kis időt szentelni a világszerte ismertté vált „szlogen” háttérének megismerésére. A „New York-i csodaként” elhíresült történet 1990-ban kezdődött, az előzmények azonban a hetvenes évekig nyúlnak vissza. Ekkortájt ugyanis egy Jack Maple nevű rendőrvezető kiemelkedő sikereket ért el, megtisztította a földalattikat bliccelőktől és randalírozó fiataloktól. Módszerének lényege az volt, hogy szerelmes pároknak vagy éppen vakoknak öltözött „csalimadarakat” alkalmazott, akik rendőri mivoltukat leplezve utaztak, a szükséges pillanatban viszont kíméletlenül közbeavatkoztak és intézkedtek. 1990-ben William Brattont nevezték ki a New York-i közlekedési rendőrség vezetőjének, aki maga mellé vette a már említett Jack Maple-t és a korábbi módszer segítségével a következő három évben egyharmadával csökkent a bűnelkövetések száma az 1300 km hosszú metróhálózaton.<sup>138</sup> Ezzel összeeseng Rudolph Gulianinak az 1993-as főpolgármesteri választási kampányában hangoztatott ígérete, miszerint újra biztonságossá és élhetővé teszi New Yorkot. Utóbb kiderült, ez nagyban hozzájárult megválasztásához és az ígéret valóban nem maradt üres frázis. Guliani, a korábbi dél New York-i ügyészi vezetőként pontosan tudta, hogy mire van igazán szükség a kriminalitás visszaszorítása

---

<sup>136</sup> LOUIS J. FREEH i. m. 121.

<sup>137</sup> WILLIAM J. BRATTON – WILLIAM GRIFFITS – RAY MALLON – JOHN ORR – CHARLES POLLARD – NORMAN DENIS (szerk.): *Zero Tolerance. Policing a Free Society*. 2. kiadás. London, 1998.

<sup>138</sup> WOLFGANG GEIERHOS: A zero tolerancia. A New York-i példa és a németországi tapasztalatok. In Molnár Katalin (szerk.): *A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága*. Tudományos Konferencia, 2003. Nov. 11–12. Budapest, RTF, 2004, 35–44.

érdekében. Azonnal kinevezte William Brattont rendőrfőnökké, aki nagy lendülettel látott munkához, fokozatosan 7 000 fővel emelte a létszámot, és átszervezte a New York-i rendőrséget. A bűnözést fertőző betegséggént aposztrofálta, és úgy vélte, hogy miként a járványok során, ugyanúgy a bűnözésben is van egy „tipping point” szabad fordításban kritikus pont, amikor azok hirtelen átfordulnak. Ugyanerre az elvre alapozta elméletét Philip Zimbardo, a Stanford-i Egyetem professzora, amikor kidolgozta az ún. „broken windows” elméletet. Eszerint, amennyiben egy bliccelőt nem büntetnek meg, vagy az első kitört ablakot nem cserélik ki, és az utcát elhanyagolják, akkor gyorsan betörnek a következő, a polgárok pedig könnyedén azt gondolhatják, hogy a jogszabályok nem érvényesek. A bűnözés elleni harcot, itt egészen alul, ilyen pitiáner bűnüldözés felszámolásával kell kezdeni. Új hármas jelszó került megfogalmazásra New Yorkban: Courtesy, Professionalism, Respect, azaz udvariasság, profizmus, tekintély. A célok eléréséhez pedig az alábbi legfontosabb szabályok kerültek megfogalmazásra.<sup>139</sup>

- Lőfegyverek utcán történő használatának megakadályozása;
- Gátat kell vetni a fiatalok közötti erőszaknak az iskolákban, közterületen;
- Ki kell szorítani a kábítószer-kereskedőket a városból;
- Vissza kell szerezni a köz számára a nyilvános tereket, parkokat;
- Ki kell irtani a korrupciót.

Az eredmény, sokkoló hatással volt mindenkire, New Yorkban a bűnözés évente átlagosan 14,5 százalékkal esett vissza, 1996-ban pedig az FBI az 1 milliónál nagyobb városok között New York Cityt nyilvánította a legbiztonságosabbnak.

Nem erre a konkrét történetre értem, hanem általánosságban kívánom megjegyezni, hogy a rendőrségi, bűnügyi statisztikával, mint tudjuk, óvatosan kell bánni. Íme egy életből hozott példa. „Mi azonban tudtuk, hogy a számok mögött nincs komoly teljesítmény, csupán piti ügyek, a begyűjtött pasasok pedig névtelen senkik.(...) őket volt a legkönnyebb elkapni, de javították a statisztikát.”<sup>140</sup> Vallotta be önkritikusan a szerve-

---

<sup>139</sup> WOLFGANG GEIERHOS uo.

<sup>140</sup> FREEH i. m. 125.

zett bűnözés elleni harc „sikeresek” titulált korszakairól a kilencvenes évek FBI vezetője.

A zero tolerancia sikerének híre gyorsan szárnyra kelt és bejárta a glóbuszt, nagy hatással volt a rendőri szakmára, szerte a világon. Azonban hamar rá kellett jönni és be kellett látni, hogy a módszert sok esetben nem lehet „egy az egyben” átvenni és alkalmazni, a rendszerek különbözőségéből adódóan, azonban egyes elemei megfontolásra érdemesek. Ez történt Németországban is, ennek eredményeivel a német rendészet vizsgálatakor foglalkozunk.

Az alábbiakban néhány Egyesült Államokbeli rendészeti szerv, testület, statisztikai adatokban gazdag, de lényegre törő bemutatása következik.

### **2.2.2. Tucson Police Department**

Elsőként lássunk egy konkrét példát a decentralizált elven működő amerikai rendőrségre. A tucsoni rendőrség 1 500 fővel, évi 150 millió dolláros költségvetéssel működik. Árukkodó adat, hogy az arizonai és a tucsoni átlagkereset hozzávetőleg 38 000 \$/év, ezzel szemben a rendőrök átlagbére körülbelül 60 000 \$/ év, a rendőrfőnöké mintegy 200 000 \$/év. A rendőri szakma nagyon népszerű és elismert, látogatásom idején 7 helyre 3 000 pályázat érkezett. A rendőrök kiválasztása több fordulóban történik, első körben egy 32 kérdésből álló tesztet kell kitölteni, ahol a jelentkezők több mint 90% kiesik a „versenyből”.

A rendőrfőnök kiválasztása külön kuriózum lehet számunkra. Az erős önkormányzati hatalom egyik megnyilvánulása, hogy a városi rendőrkapitányt, a városmenedzser ajánlását követően a képviselőtestület választja. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tucsoni rendőrség függetlenül működik az Arizona állami és az USA szövetségi rendőrségektől.

A térség meghatározó problémái a tulajdon elleni bűncselekmények, a mexikói határ közelsége miatt a drogcsempészet és az erre épülő kábítószer-bűnözés, valamint bűnszervezetekhez kapcsolódó erőszakos bűncselekmények, bandaháborúk. Rémisztő adat, hogy Tucsonban évente megközelítőleg 60 gyilkosság történik.



### **2.2.3. Határrendészet az USA – mexikói határ (Nogales)**

Bátran kijelenthető, hogy a világ egyik legveszélyesebb és legforgalmasabb határszakaszáról van szó. A 3 200 km-s határszakaszon naponta mintegy 390 000 ember és 16 500 kamion/vasúti kocsi közlekedik. A határrendészet szervei (US Border Patrols) évente 1,1 millió illegális mexikói határátlépőt fognak el. Becslések szerint naponta 10 000 ember próbálkozik a jobb élet reményében az USA-ba szökni. 40 éve Arizona lakossága 1 millió fő volt, ma 5 millió. A népességnövekedést jórészt Mexikó közelségének köszönheti. Felmérések szerint – hozzátartozókkal együtt – 12 millió mexikói él az államokban. Látszólag az USA hatóságai mindent megtesznek az illegális migráció visszaszorításáért, holott mindenki tudja, hogy különösen a Mexikóval határos déli államokban rengeteg (fekete) munka vár a mexikóiak millióira, sőt égető szükség van az olcsó munkaerőre.

A másik égető probléma a drog. A Dél-Amerikából induló kábítószer 90%-a Mexikón keresztül érkezik az USA-ba. Csak az arizonai határszakaszon körülbelül 180 000 kg drog kerül be az Egyesült Államokba. A fegyveres csempészbandák mindent bevetnek, hogy a hatalmas haszon érdekében célba juttassák a szállítmányokat.

Az illegális migráció és a drogcsempészet miatt az Arizona – Mexikó határszakasz nagy részén felépítettek egy a kínaihoz hasonló nagy falat, ami 5–8 méter magas.

### **2.2.4. Customs and Boarder Protection (CBP)**

Szabad fordításban a vám és határvédelem szerve, jelmondatuk: „Védjük az USA határait”. A CBP az ország védelmi erőinek (Homeland Security) legfontosabb és legösszetettebb szervezete, összesen 7 000 mérföldnyi (11 260 km) határért felel. Az elsődleges elvárás az 52 000 fős testülettel szemben a terroristák és azok fegyvereinek határon túli feltartóztatása, továbbá a kereskedelem és az utasforgalom biztosítása, a jogszabályok érvényre juttatásával, kiemelve a drog és illegális migráció elleni küzdelmet. A CBP önálló légierővel és tengeri flottával rendelkezik, valamint ezekre kiképzett speciális állománnyal. Egy átlagos nap statisztikája szerint: 1,4 millió utassal, 71 000 kamionnal van dolguk nap, mint nap, 73 letartóztatást foganatosítanak és 3 500 kg kábítószeret foglalnak le.

### **2.2.5. Office of the Inspector General (Miami)**

A tiszta és feddhetetlen helyi kormányzat társadalmi igényének megfogalmazását követően, 1997-ben a helyi tisztviselők szövetsége megalapította a Office of Inspector General (OIG) nevű speciális nyomozóhatóságot. Élén egy volt FBI rendőrfőnök áll, a szervezetben több korábbi rendőri vezető vállalt szerepet. Az OIG autonóm és független szervezet, mindennemű politikai befolyástól mentes. A fő cél az állampolgárok adódeljárásainak nyomon követése, azok felhasználásának ellenőrzése és a visszaességek felderítése és nyomozása. Ennek keretében Miamiban 60 szervezet felügyeletét látják el, úgy, mint: kikötők, repülőtér, kórházak, kulturális szervezetek, beruházásokkal és fejlesztésekkel foglalkozó vállalkozások stb. A nyomozásaik, vizsgálataik keretében számba veszik a megvalósuló programok - projektek anyagi háttérét, könyvelésbe, iratokba, szerződésekbe tekintenek be, ellenőrzik a tranzakciók jogszerűségét. A szervezet elsődleges szándéka a csalások, visszaességek, pazarlások megelőzése, avagy felderítése és az ügyek előkészítése az igazságszolgáltatás részére. Az ügyek elképesztően széles palettát ölelnek fel: pénzmosás, túlszámlázások, a hivatali visszaességek, választási kampánypénzek eltűnése, parkolási ügyek, vámmentes övezetekkel való visszaességek, útépitésekkel kapcsolatos csalások etc. A OIG szoros együttműködésben dolgozik a rendőrséggel, de előfordult, hogy sikeres rendőrök elleni nyomozást folytatott le.

## **2.3. A GUARDIA DI FINANZA, AZ OLASZ PÉNZÜGYŐRSÉG**

Az angolszász rendészeti modell ellenpólusa a kontinentális centralizált modell. Ilyen rendszer működik Olaszországban is. A korábbiakban megismertedtünk az amerikai rendszerrel, ezért azt gondolom nagyon tanulságos most egy centralizált államrendészeti modell részletes vizsgálata is. Ráadásul abban a szerencsés helyzetben vagyunk, hogy Olaszországban több rendészeti szerv osztozik a rendfenntartási hatáskörökön. Így ezek viszonyrendszerébe is bepillantást nyerhetünk. Az olasz rendészet áttekintésén túl egy

speciális rendészeti szervvel, a az olasz pénzügyőrséggel ismerkedünk meg alaposabban.<sup>141</sup>

### 2.3.1. Az olasz rendészetről dióhéjban

Először is vegyük sorra azt az öt fő rendőri szervet, amelyek ma Olaszországban a legfontosabb rendészeti feladatokat ellátják.

1. Az Arma dei Carabinieri (csendőrség): katonai jellegű, főként rendészeti, rendfenntartást végző rendőri egység. Szervezetileg részben a hadsereghez tartozik, ezért szokás annak negyedik fegyvernemeként is emlegetni. A carabinieriinek nagyon erős tradicionális beágyazottsága van az olasz társadalomban, és nagy hagyományai vannak.

Itt említem meg, hogy az olaszok sokkal inkább bíznak a csendőrségben, mint a rendőrségben. A rendőrség iránti gyengébb bizalom leggyakoribb magyarázata a „maffiák” állítólagos beépülése a rendőrség szervezetébe.

Bűnügyi, nyomozati jogköre meglehetősen korlátozott, azt elsősorban a Polizia di Stato és a Guardia di Finanza gyakorolja, de a carabinieriinek is vannak speciális nyomozó csoportjai.

A carabinieriinek kulcsszerep jut a maffiaellenes harcokban, feladatai közé tartozik továbbá a közjogi méltóságok és kiemelt objektumok védelme, valamint soraiból szerveződik a katonai rendőrség is.

Szervezeti tagozódása: országos, tartományi, városi kapitányságok, őrsök, utóbbiakat jó eséllyel az utolsó vidéki kistelepeken is megtaláljuk. A carabinieriinek általános hatásköre és kettős alárendeltsége van: a védelmi minisztérium (Ministro della Difesa) és a belügyminisztérium (Ministro dei Interni) alá tartozik.

2. Polizia di Stato (állami rendőrség): általános hatáskörű, de civil státusú szervezet, ez azt jelenti, hogy van ugyan egyenruhájuk, de azon nem viselik az ötágú csillagot,

---

<sup>141</sup> Egy tanulmányúton tíz napot töltöttem Rómában az olasz pénzügyőrség megismerésével hús hivatalos találkozó, prezentáció és megbeszélés keretében. Tapasztalataimat beleszöve, szeretném bemutatni az olasz rendészetet és szűkítve a kört a pénzügyőrséget, amely méltán vívta ki magának a tiszteletet és elismerést Olaszországban és messze az ország határain túl is.

amely a katonai státust jelképezi. Tagjai nem hivatásos katonai személyek, hanem köztisztviselők, akiknek nem katonai, hanem hivatalnoki rangjuk van, például rendőrfogalmazó, felügyelő, tanácsos.

A szervezet elsődleges feladata a nyomozás, és csak ez után következik a közrend, közbiztonság fenntartásában való közreműködés. A Szorosan együttműködik a carabinieriivel, kapcsolatuk kollegiális. A csendőrségi elfogások, rajtaütések gyakran a rendőrségi nyomozati munkán alapulnak.

A Polizia di Stato a belügyminisztérium (Ministro dei Interni) alá tartozik.

3. A Guardia di Finanza a carabinierihez hasonlóan szigorúan katonai jellegű szerv, speciális felhatalmazással, amely a gazdaság és a pénzügyek teljes területét átfogja. A GdF a gazdasági és pénzügyminiszternek van alárendelve. Létszáma 63 138 fő. (Részletes ismertetése a tanulmány későbbi részében.)
4. A Polizia Penitenziaria gyakorlatilag a büntetés-végrehajtási rendőrségnek felel meg. Az igazságügyi minisztériumnak alárendelt civil státusú, speciális hatáskörű szerv, feladata a börtönök igazgatása, felügyelete, a rabok szállítása. A hazai gyakorlattól eltérően általános rendőri feladatokat is ellát, egyebek között ők igyekeznek kézre keríteni a büntetés-végrehajtási intézetből megszökött személyeket.
5. Corpo Forestale (erdészeti és mezőgazdasági rendőrség). Civil státusú erdészeti szerv, meglehetősen egyedi felhatalmazással, amely a többi között az erdők-mezők védelmére, a horgászat-halászat felügyeletére, továbbá környezetvédelemre, élelmiszer-biztonságra és egyéb speciális hatáskörökre terjed ki.

Ezen túlmenően a nagyobb városokban vannak önkormányzati rendőrségek (Polizia Municipale) és a tartományokban (Polizia Provinciale), amelyeknek jóval szűkebb hatáskörük és valódi hatalmuk van, ezzel együtt munkájuk korántsem elhanyagolható és nem lebecsülendő. Mindenhol ott vannak, jelentős részt vállalva a közrend, közbiztonság, közlekedésbiztonság fenntartásában.

Joggal adódhat a kérdés: ezt a „számtalan” rendőri szervet miként lehet koordinálni, munkájukat összehangolni? Ebben főszerep jut a prefektusoknak. Az olasz közigazgatás fejlődése során erőteljes francia hatás volt érzékelhető, ennek következtében sok hasonlóság mutatható ki a két ország szervezeti struktúrájában, jogintézményeiben. Ezek kö-

zül kiemelendő és jelen kontextusban külön kézenfekvő példa a prefektusi rendszer, amely kétségkívül francia eredetű intézmény.<sup>142</sup> Napóleon 1800-ban hozta létre a prefektusi rendszert, amelynek lényege, hogy a megyék élére kinevezett prefektus felügyelte a központi, kormányzati érdekek helyi szintű érvényesülését, sőt jogában állt az önkormányzati szervek döntéseinek előzetes ellenőrzése, valamint egyet nem értése esetén a döntés meghozatalának magakadályozása. A decentralizációs törekvések hatására mindez mára úgy módosult, hogy a döntések utólagos ellenőrzésére, felülvizsgálatára van lehetőség. Az olasz rendszer abban különbözött a franciától, hogy a francia prefektusok pozíciója erősebb volt, mint olasz kollegáiké, továbbá hogy ők voltak az egyetlen összekötő kapocs a kormányzat és a helyi szint között.

Az olasz állam a decentralizációs törekvések ellenére is fenntartotta magának a jogot az önkormányzatok ellenőrzésére, erre szolgál a régiók esetében a kormánybiztos, valamint a provinciákban a prefektus. A kormánybiztos jogosítványai közvetlenül az alaptörvény 124. szakaszán nyugszanak. Az ellenőrzési jogosítványok elsősorban az önkormányzati jogalkotásra, az átruházott államigazgatási feladatok teljesítésére, valamint a törvényes működésre terjednek ki.

A prefektus általános hatáskörrel felruházott perifériális államigazgatási szerv, munkáját a kormány a belügyminiszter útján irányítja.<sup>143</sup> A prefektus felügyeli a provincia államigazgatási tevékenységét, felelősséggel tartozik a közrend és közbiztonság fenntartásáért, e tekintetben koordinálja az említett rendészeti tevékenységben részt vevő szervek munkáját és végrehajtja a kormány utasításait.

### **2.3.2. A GdF. létrejötte, a kezdetek**<sup>144</sup>

Amint az a nemzetközi rendészetben ismert tény, az olasz pénzügyőrség, a Guardia di Finanza Európa és talán a világ egyik legelittebb speciális rendőrsége, rendészeti szerve.

A szervezet születéséhez több mint 230 évet kell visszalapozni a históriás könyvekben, a XVIII. századig, egészen pontosan 1774. október 5-ig, amikor is III. Victor Amadeus,

---

<sup>142</sup> LŐRINCZ LAJOS (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Összehasonlító közigazgatás, Budapest: Unió Kiadó, 2006. 157.

<sup>143</sup> LŐRINCZ (2006) i.m. 253.

<sup>144</sup> Guardia di Finanza Annual Report, 2007, 62.

Szardínia és Piemont királya Legione truppe leggere néven megalapította a Guardia di Finanza (a továbbiakban: GdF) elődjét. A Legione truppe leggere-nek kettős feladata volt, egyrészt a határ katonai védelme, másrészt a határon bonyolódó ügyletek felügyelete. Európában ez volt az első olyan kezdeményezés, amikor egy katonai jellegű szerv a határvédelmi teendőin túl békeidőben gazdasági, elsősorban vámokat érintő felhatalmazást kapott. 1862-ben módosult a név és némiképp a feladatkör is. A Corpo delle Guardie doganali részben vámőrség volt, részben háborús időkben a katonai erő része. A Corpo delle Guardie doganali-ból 1881-ben lett Corpo della Regia Guardia di Finanza, ez a szervezet már a csempészet visszaszorítására és a pénzügyi jogsértések felderítésére koncentrált.

Az olasz pénzügyőr egyenruhán viselt ötágú csillag a testület katonai jellegét jelképezi. Volt ugyan egy olyan időszak, amikor a GdF nem katonai statusú szervként működött, de 1907 óta folyamatosan a katonai jelleg dominál, így mára megkérdőjelezhetetlen az egyenruhához, rangjelzéshez és fegyverhez való „joguk”. A szakirodalomban is elfogadott nézet – többek között Finszter Géza véleménye – szerint annak eldöntéséhez, hogy egy szervnek van-e valós jogalapja az egyenruhához és fegyverviseléshez, először a múltját, gyökereit szokás megvizsgálni. Ennek alapján a Guardia di Finanza hagyományosan egyenruhás, fegyveres szerv, társadalmi elfogadottságának ez az egyik legfontosabb komponense, így érdemben fel sem merülhet a civilesítés kérdése.

### **2.3.3. A GdF szervezete, működése és legfőbb sajátosságai**

A GdF olyan modern, katonai struktúrán nyugvó rendőri erő, amely a gazdasági és pénzügyminiszter közvetlen irányítása alatt áll. Jogosítványai átfogják a teljes gazdasági és pénzügyi szektort, öröködik a nemzeti költségvetés, valamint az uniós források felhasználása felett, valamint részt vesz a közrend, közbiztonság fenntartásában és a határok védelmében, az illegális migráció elleni harcban. Mindezek alapján a legtalálhatóbb a pénzügyi rendőrség terminológiájának használata.

A GdF ténylegesen kiveszi a részét valamennyi klasszikus rendészeti funkció végrehajtásából, úgymint jelenlét, örökös, legitim erőszakot alkalmazó veszélyelhárító funkció,

továbbá a jogellenes cselekmények felderítését szolgáló információszerző, bűnüldöző tevékenység.<sup>145</sup>

Az utóbbi években a kormányzat mind nagyobb energiákat és forrásokat fordított arra, hogy olyan professzionális pénzügyi-gazdasági rendőrséget hozzon létre, amely egyrészt minden követelménynek megfelel, másrészt hatékonyan szolgálja a kormányzat pénzügyi érdekeinek védelmét, és érzékelhetően jótékony hatással van a központi költségvetés alakulására.

A teljesség igénye nélkül a testület hatáskörébe tartozó legfontosabb feladatkörök a következők:

- adócsalás, adókikerülés, fekete foglalkoztatás,
- csempészet (drog-, cigaretta-) és egyéb illegális forgalom,
- illegális migráció elleni küzdelemben való részvétel,
- szervezett bűnözés, pénzmosás és terrorizmus, különösen pénzügyi szempontból,
- uzorakölcsönök, tiltott szerencsejátékok,
- a pénzügyi piac biztonságának fenntartása,
- valuta- és devizacsalások bankkártya-visszaélések,
- a központi költségvetés védelme, uniós források felhasználása feletti felügyelet,
- a piac védelme, termékek minőségével, eredetiségével kapcsolatos eljárások,
- kulturális örökség védelme,
- a közrend, közbiztonság, továbbá az állampolgárok védelme és a vagyonbiztonság fenntartásában való részvétel.

---

<sup>145</sup> FINSZTER (2003) i. m 105.

### 2.3.4. Személyi állomány

A GdF megállapított létszáma: 68 134, a tényleges létszám azonban 63 138. Az állomány tisztekből (uffiziali), felügyelőkből (ispettori) és munkatársakból (appuntati/finanziari) áll. Létezik egy köztes kategória, ez pedig a sovrintendenti.

Az előbbi felosztás alapján a következőképpen alakul a testület létszáma<sup>146</sup>:

- uffiziali: 2 621
- ispettori: 22 967
- sovrintendenti: 11 606
- appuntati/finanziari: 25 944

**Összesen:** 63 138

A megállapított és a tényleges létszám közötti különbség részben gazdasági, költségvetési okokkal magyarázható (nincs kellő költségvetési fedezet a létszám betöltésére), másrészt egyre inkább megfigyelhető Olaszországban is a magánszféra elszívó hatása. A magánszférában a pénzügyi szektor nagyvállalatainak a legjobb üzlet elcsábítani a Guardia di Finanza Akadémiáján (ötéves vezetői „elitképző” intézmény) végzett legkiválóbb fiatal szakembereket, vagy akár a nagy tapasztalattal és gyakorlattal bíró „financokat”. Ezt megakadályozandó, az újonnan belépő kadéttal tízéves vagy annál hosszabb szerződést írnak alá.

A számokból kitűnik, hogy a testület összlétszámához képest a tiszti állomány aránya mindössze valamivel több, mint négy százalék. Ennek fényében megállapíthatjuk, hogy a hazai rendészeti szervek esetében a harmincszázalékos (netán még magasabb) arány riasztóan magas az olasz rendszerhez képest. Talán megérne egy külön tanulmányt, hogy valóban szükség van-e ilyen nagy létszámú tiszti állományra hazánkban. Az olasz példát követve kis létszámú, de ténylegesen megbecsült, valódi vezetőkből álló tiszti kar felállítása sokkal hatékonyabb és nem utolsósorban jóval gazdaságosabb megoldás lehetne.

---

<sup>146</sup> Guardia di Finanza Annual Report, Roma, 2007, 57.



Szakmai körökből származó vélemények szerint a magyarországi elképzelések a tiszti állomány arányának további növelése irányába mutatnak, ezt nem ártana újragondolni, átértékelni.

A tisztek (uffiziali) a hivatásos állomány tagjai, jobbára vezető beosztást látnak el. Azok a 18-22 éves olasz állampolgárok jelentkezhetnek tisztnek, akik megfelelnek az előírt feltételeknek. A jelentkezők erős kiválasztási eljárás mennek keresztül. 2008-as adatok szerint 55 helyre 8920-an jelentkeztek. Azok, akiket felvesznek, a bergamói akadémiára kerülnek az első két évre, ahol rendfokozat nélküli kadétként tanulnak. A második év végén vizsgát tesznek, ekkor válnak hivatásossá, és megkapják az első csillagot az egyenruhájukra, ami sottotenente (alhadnagy) rendfokozatot jelent. A harmadik-ötödik évet az akadémia Castel Porziano-i bázisán töltik, Róma mellett. A hallgatók hadnagyi rendfokozattal hagyják el az akadémiát, és rendszerint azonnal vezetői beosztásba kerülnek. Kiváló példa erre Róma 1. számú tartományi parancsnokságán egy négy hónapja végzett 24 éves hadnagy, aki jelenleg száz embert irányít.

A felügyelők (ispettori) szintén hivatásos tagjai a testületnek. Kétéves képzés sikeres elvégzése után kezdenek meg munkájukat. E beosztások még a tisztelnél is népszerűbbek (talán az enyhébb feltételrendszer miatt): 310 helyre 26 480-an jelentkeztek 2008-ban. A jelentkezési korhatár 18-26 év.

A munkatársak vagy ügynökök (appuntati/finanziari) alkotják a végrehajtói állomány gerincét. 18 és 26 éves kor között lehet jelentkezni, minimális követelmény az érettségi, a kiképzés 12 hónapos.

Egy érdekességre szeretném felhívni a figyelmet, ami jelentősen eltér az itthoni megoldástól, ez pedig a tisztek előmeneteli rendszere. Az úgynevezett várakozási idő szisztéma ott is létezik, bár a GdF-nél valamennyi tiszti rendfokozatban megvan az előírt várakozási idő (alhadnagytól tábornoki szintig a következők: 4; 4; 7; 4; 6; 6 év), míg nálunk köztudott, hogy nincs minden rendfokozatban előírt szükségszerű várakozási idő (alezredes, ezredes). Három tiszti rendfokozat esetében (alhadnagy, százados, alezredes) évente három – valóban fontos és nem csak adminisztrációszerű – minősítésen kell megfelelnie a tisztikollégának, és csak egy bizottság egybehangzó hozzájárulása esetén léphet egy rendfokozattal feljebb. Ez a magyarázata annak, hogy a GdF állományában aránylag sok az alezredes, az „ezredesi” vizsgába ugyanis sokaknak beletörik a bicskájá.

Ez persze nem jelenti azt, hogy a többi rendfokozatban ne lenne évenkénti minősítési eljárás, viszont e három tiszti kategória vízvonalát az illető további előmenetele szempontjából.

### **2.3.5. Oktatás, képzés<sup>147</sup>**

A GdF-nél a folyamatos képzés-továbbképzés (élethosszig tartó tanulás) elvét vallják. Ennek megfelelően az alapképzések sikeres elvégzésével nem lehet „letudni” egy egész életre a tanulást. Az állomány tagjainak folyamatos utó- és továbbképzéseken kell részt venniük.

A továbbképzések jó része a távoktatás és bennlakásos oktatás kombinációjával valósul meg. Ennek nagyon egyszerű magyarázata van: a tanfolyam költsége távoktatás esetében személyenként 15 euró, míg ugyanaz a tanfolyam bennlakásos formában fejenként 278 euróba kerül a GdF-nek. Az utóbbi költségesebb ugyan, de jóval hatékonyabb módszer is, ezért a kettőt oly módon kombinálják, hogy távoktatás formájában kezdik meg a képzést, a tanfolyam befejezése és a számon kérés pedig bennlakásos rendszerben történik. Az e-learning egyébként egyre hangsúlyosabb szerepet kap a GdF képzési rendszerében. A vezetők által kiválasztott szerencsések egy vagy két éves speciális professzionális képzéseken vehetnek részt.

### **2.3.6. Szervezeti felépítés**

Az egész szervezeti struktúra csúcsán a gazdasági és pénzügyminiszter áll. Legfölül a római országos parancsnokság (Commando Generale) található, élén az országos parancsnokkal (Commandante Generale). Mondhatni, minden innen indul ki, itt található a testület felső vezetése, itt történik a stratégiaalkotás, és a legfontosabb döntések is itt születnek. Az itt dolgozók létszáma meghaladja a t hármezeret. Érdekesség, hogy több mint nyolcvan éve ugyanabban a gyönyörű, a XX. század első harmadából származó épületben van a főhadiszállás, mindez a hagyományokhoz való ragaszkodásként is értékelhető.

---

<sup>147</sup> The Guardia di Finanza and its Schools. Roma, 2006.

A következő szinten hat interregionális és húsz regionális parancsnokság van. A harmadik szint a 103 tartományi parancsnokságé, végül a piramis alsó részén a 640 helyi parancsnokság/egység áll.

Mindezekén túl 14 speciális légi és tengeri parancsnokság található még szerte az országban.

A felosztás úgy is helytálló, hogy a római központon kívül területi, helyi és különleges egységek alkotják a struktúrát.

### **2.3.7. Nem adóbeszedés, ellenőrzés**

Fontos tudnunk, hogy a GdF nem beszedi, hanem átfogóan ellenőrzi az adók jogszabályokban előírt módon történő befizetését, valamint a közpénzek felhasználását. Ellenőrzéseinek természetesen gyakori következménye a meg nem fizetett adó, adókülönbözet vagy éppen bírság megfizettetése. Utóbbi esettől eltekintve nincs adóbeszedési joga, mint a vám- és pénzügyőrségnek.

Itt említem meg, hogy Olaszországban is egyre több kezdeményezés mutat a nemzeti adóktól a helyi adóztatás irányába történő elmozdulásra. Ez növelné ugyan a GdF munkáját, de ez lehet a jövő útja.

Több hazai kiváló közigazgatási jogi szakember véleményével egyetértve, Magyarországon is a fiskális decentralizáció lehetne az egyik kulcsa a valódi hatalommal bíró közepszint létrehozásának a jelenlegi súlytalan megyerendszer helyén.<sup>148</sup>

A GdF működését pénzügyi rendőrségként kell elképzelni, hatásköreihez társul némi rendészeti jellegű feladatkör is.

A prevenció éppen úgy hozzátartozik a testület munkájához, mint az elkövetett bűncselekmények, jogsértések felkutatása, valamint ezek nyomozása. A nyomozások kapcsán – a hazai jogszabályi környezethez hasonlóan – az ügyész szerepe meghatározó, de meghatározott esetekben jogszabályi felhatalmazás alapján a GdF egyes szervei, bizonyos tárgykörben (drog, terrorizmus, szervezett bűnözés stb.) önállóan jogosultak titkosszolgálati eszközöket alkalmazni.

---

<sup>148</sup> SZEGVÁRI PÉTER: Államreform hogyan és mikor? *Önkörkép*, 2006/4.

### **2.3.8. A pénzügyi rendőrség munkája a gyakorlatban**

A Nucleo Polizia Tributaria a legnagyobb operatív egység Rómában, ezren dolgoznak a parancsnokságon. A következőkben igyekszem összefoglalni a gyakorlati munkájukról szerzett tapasztalataimat. A struktúrából gyorsan kiderül, hogy a parancsnokság munkája meglehetősen szerteágazó. A nem mindennapi feladatok közül lássunk néhányat.

Külön egység felügyeli és vizsgálja az illetékességi területen (Róma és Lazio) bejegyzett cégeket, ennek az a magyarázata, hogy néhány évvel ezelőtt még teljes fejetlenség uralkodott a fővárosba és környékére bejegyzett cégek nyilvántartása és felügyelete terén, ezt pedig a bünszervezetek természetesen kellőképpen ki is használták. Ezen túlmenően a korábbi években sikerült felszámolni egy olyan bünszervezetet, amely mögött a számtalan cégen túl, bírók, ügyészek, ügyvédek és egyéb köztisztviselők is álltak. Mára már sokkal „tisztább” a helyzet ezen a téren. Essen szó a korrupcióról is. A GdF-nél a statisztikák szerint rengeteget javult a helyzet a kilencvenes évekhez képest, mára elenyésző a korrupcióval kapcsolatos ügyek száma. 1990 és 1994 között annyira elharpódzott a korrupció Olaszországban, hogy a kormányciklus végén Bettino Craxi kormányfőt is letartóztatták korrupciógyanús ügyei miatt. Ez után nagyon kemény korrupcióellenes munka folyt a GdF-nél is, amelynek az lett a következménye, hogy a probléma mára elenyészőnek mondható. Ezt úgy sikerült elérni, hogy a kollegák állandó ellenőrzés, megfigyelés alatt vannak úgynevezett folyamatba épített vezetői ellenőrzések révén, másrészt bizonyos időközönként szűrőpróbaszerűen úgynevezett életszínvonal-mérést végeznek.

Az előző bekezdéshez kapcsolódóan szeretném megjegyezni, hogy egy „cégbírószági” rendőrség mondjuk a magyar vám- és pénzügyőrség szervezetében is elférne, és kimondottan hasznos lenne. A nyomozati szakterületen dolgozók véleménye szerint az egyre gyakoribb adócsalás, csődbűncselekmények, áfacsalások elleni elsődleges prevenció egy azonnali „szűrés” (cégvezető, székhely, telephely, bejegyzés körülményeinek ellenőrzése) lehetne, a frissen bejegyzett cégek tekintetében.

Szintén külön odafigyelnek az uniós forrásokat felhasználó cégekre, amelyekre önálló egység specializálódott. A tapasztalatok alapján elmondható, hogy nem véletlenül, ugyanis sok probléma van az EU-s pénzek felhasználása körül: túlszámlázások, pénzek elszivárgása stb.

A legnagyobb figyelem kétségkívül a szervezett bűnözői csoportokra irányul. A Nucleo Polizia Tributaria egyik egységeként működő szervezett bűnözés elleni csoporton (Gruppo d'investigazione sulla criminalità organizzata; GICO) belül az 1-es, 2-es csoport a bűnszervezetekre, a 3-as és a 4-es droggereskedelemre, az 5-ös pedig a cigaretta-kereskedelemre szakosodott. A szervezett bűnözés elleni harcról még lesz szó részletesen.

Érdekességképpen megemlítem, hogy az egyik legmeghatározóbb bűnszervezet, Sacra Corona Unita úgy kerül a római Nucleo Polizia Tributaria látóterébe, hogy Lazio tartományhoz tartozik Fondi, ahol Európa második legnagyobb zöldség- és gyümölcspiaca található, amely iránt az SCU erős „érdeklődést” mutat.

### **2.3.9. Szervezett bűnözés elleni központ**

A GdF szervezett bűnözéssel kapcsolatos tevékenysége a korábbiakhoz hasonlóan elsősorban a pénzügyi-gazdasági szempontokra terjed ki, ez azonban ebben az esetben kiemelkedő jelentőségű. A szervezett bűnözés elleni küzdelem az Állami Maffiaellenes Központban (Direzione Nazionale Antimafia; DNA) fut össze. Alatta vannak a többi között a GdF szervezett bűnözés elleni egységei. Ezek közül első helyen a *SCICO-t* (Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata) kell említeni, mint a GdF-en belüli szervezett bűnözés elleni központ, ennek megfelelően az illetékessége egész Olaszországra kiterjed. A GICO (Gruppi Investigativi sulla Criminalità Organizzata) pedig helyi szinten látja el a szervezett bűnözéssel kapcsolatos feladatokat. Számos esetben a SCICO kér segítséget valamely területi GICO-tól, más esetben pedig fordított a helyzet, és helyi szintről van szükségük valamilyen információra a központból.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bűnszervezetekkel nagyon nehéz felvenni a versenyt, mert igyekeznek mindig egy lépéssel az ellenfél előtt járni; naponta változtatják cégeiket, székhelyüket és a cégekben szereplő neveket. Éppen ezért kiemelt jelentősége van a naprakész információknak és azok biztonságos áramlásának. Egy megbízható és jól működő adatbázis és információs rendszer, a SIRO System látja el ezt a feladatot.

Az elemzés a munka egyik legfontosabb része. Kétféle módszert alkalmaznak, az egyik a kockázatelemzés, a másik a környezeti analízis. Természetesen az értékelő-elemző munka nyomán azonosíthatóvá válnak az új típusú csalások, trükkök, módszerek is.

Az elemzés az operatív munka alapja, az analízis után történik ugyanis az adott ügyben a konkrét stratégia meghatározása. A feladatot vagy a SCICO operatív egysége hajtja végre, vagy felkérlik valamelyik helyi GICO-irodát.

Nem olyan rég egy román állampolgárokból álló szervezett bűnözői csoport került a látókörbe, amelynek tagjai bankkártya-csalásra szakosodtak. A csalás lényege az volt, hogy hipermarketekben, benzinkutakon beépített embereik segítségével lemásolták a kártya adatait, majd a hamis kártyákkal Romániában kisebb címletek leemelésével elkezdték megcsapolni a károsultak bankszámláit.

### **2.3.10. Külkapcsolatok, nemzetközi együttműködés, missziók<sup>149</sup>**

A GdF tevékenységében meghatározó az ország határain átnyúló, de sok esetben Olaszországtól messze végzett külkapcsolati tevékenység.

Elsőként talán a missziókat kell megemlíteni. A legjelentősebbek Albánia, Koszovó, Haiti, Afganisztán, ezek bilaterális vagy multilaterális egyezményen, európai uniós együttműködésen, továbbá valamely nemzetközi szervezet felkérésén alapulnak.

A másik az olasz nagykövetségeire közvetlenül a GdF-től akkreditált attasék hálózata szerte a világon 12 országban, Dél-Amerikától Ázsiáig. Az országok kiválasztása különböző szempontok alapján történik, például a szervezett bűnözés, cigaretta- és drogcsempészet, pénzmosás elleni harc szempontjából meghatározó jelentőségű stratégiai pontok.

Az európai uniós együttműködés az első számú irányvonal a külkapcsolati tevékenységben, ennek keretében uniós források felhasználásával európai tagállamok vagy közösségen kívüli országok munkatársainak képzése, továbbképzése folyik.

A GdF nemzetközi tevékenységével kapcsolatban fontos felhívni a figyelmet egy miénktől eltérő, de nagyon hatékonyan működő megoldásra. A GdF egy hétfős munkacsoportot tart fenn a külügyminisztériumban, amely szervezetileg a az országos parancsnokág 2. számú főosztályának van alárendelve. Feladatuk a nemzetközi együttműködés lehetőségeinek felmérése, az egyes projektek megvalósíthatósági tervének el-

---

<sup>149</sup> Guardia di Finanza Annual Report, Roma, 2007, 36–40.

készítése, kapcsolattartás, illetve tanácsadás, állásfoglalás készítése a külügyminisztérium részére a GdF tevékenységét érintő kérdésekben.

Volt szerencsém a külügyminisztériumban dolgozó kollégákkal beszélgetni munkájukról, és azt a következtetést vontam le, hogy valamennyi jelentős nemzetközi program innen indul ki. A felesleges bürokratikus körök helyett, a naponta adódó és a GdF munkáját érintő kérdésekről, programokról, lehetőségekről a GdF a minisztériumban lévő munkatársain keresztül közvetlenül, első kézből értesülhet.

A döntéshozatal úgy történik, hogy az ügy gazdája készít egy összefoglaló jelentést a felmerülő lehetőségről, bemutatva annak jelentőségét, kitérve a megvalósíthatóságára és várható következményeire. Ha a munkacsoport vezetője aláírta, továbbítják a GdF főhadiszállására, ahol előbb a 2. számú főosztályvezető tábornokának asztalára kerül, majd innen jóváhagyásra az országos parancsnokhoz és vissza a külügyminisztérium titkárságára.

Jelenleg több projekt áll előkészítés alatt a GdF külügyminisztériumi szekciójánál, így például jó esély van arra, hogy a GdF részt vegyen az Európai Bizottság által kiírt droggereskedelem visszaszorítására irányuló együttműködésben. A kollégák kitűnő lehetőséget látnak a heroinútvonallal felgöngyölítésére készülő akcióban.

A droggereskedelemmel összefüggésben egyébként már jelenleg is folyamatban van egy nyugat-afrikai program. A Dél-Amerikából származó és tengeren érkező kábítószer első transzferállomása ugyanis valamelyik nyugat-afrikai ország (Mauritánia, Szenegál, Sierra Leone). Ezekben az országokban zűrzavaros a helyzet, és a hatóságok képtelenek a közrend fenntartására, a munkaerő olcsó, és „mindenre kapható”. Többnyire innen indul tovább a kábítószer Európába. A program keretében a tengeri kábítószerkereskedelem elleni harc terén jelentős tapasztalattal bíró olasz szakemberek az említett országok hatóságainak tartanak átfogó képzést.

A 2000 óta működő GdF „külügyi iroda” egyértelműen fellendítette a GdF határokon túli tevékenységét, sokkal intenzívebbé vált az együttműködés a külügyminisztériummal és a külkapcsolati aktivitás is jelentősen felpezsdült.

### 2.3.11. Logisztikai háttér, infrastruktúra

E területtel kapcsolatban az volt a benyomásom, hogy igyekeznek mindent tudatosan ésszerűsíteni, összevonni, annak érdekében, hogy a lehető leghatékonyabban, legcélszerűbben gazdálkodhassanak az erőforrásaikkal. Kiváló példa erre a Pratica de Mare-i légi bázis, amely repülőtér, logisztikai és kiképzőközpont is egyben.

Már érintettük az önálló légi és tengeri flottát. Mint már kiderült, a GdF feladatai rendkívül sokrétűek és összetettek. Számos esetben (például a cigaretta-, drogereskedelem vagy az illegális migráció) a „harc” színtere a tenger, ezért a GdF csak akkor lehet sikeres, ha az összes eszköze megvan a várható feladatai maradéktalan teljesítéséhez. Mindezek alapján talán érthető, hogy a világon a második legnagyobb légi rendőrség. Repülőgép- és hajóflottája tekintélyt parancsoló, mindazonáltal számos különböző jellegű gépből áll, amelyek a legkülönbözőbb feladatok végrehajtására is alkalmasak. Ezen a területen különösen fontos a folyamatos modernizáció, így jelenleg is számos, kiszolgált légi és vízi jármű cseréje történik, jóval modernebb, korszerűbb járművekre.

Az informatikával összefüggésben kiemelném, hogy négy éve minden egyes ügyiratot digitalizálnak, így lényegesen gyorsabb az ügyek, adatok, információk visszakereshetősége. Az utóbbi években hatalmas összegeket költöttek ilyen irányú fejlesztésekre, mindez valószínűleg középtávon hatványozottan megtérül. Szándékaik szerint 2009 végére mindent sikerülhet digitalizálni. Ez persze nem jelenti a hagyományos ügyiratkezelési szabályok figyelmen kívül hagyását, párhuzamosan folyik a papíralapú ügyintézés is.

A másik fontos tapasztalat ezen a területen az intranet jelentősége, amely nálunk is működik ugyan, de megkockáztatom, hogy korántsem olyan hatékonysággal, mint a GdF-nél. Olasz kollégáink mindennapi munkájának nélkülözhetetlen eszköze, alapja az intranet, amely nyilvántartások, adatbázisok, az egyes ügyek regisztrálására szolgáló munkaeszköz. Csendben jegyzem meg, hogy nálunk főként személyzeti hírek, közérdekű információk közzétételére szolgál az egyes testületeken belül, de sokkal kevésbé nélkülözhetetlen a napi munkában. A rendészeti szervek és az igazságszolgáltatás szervei közötti kommunikációban nagy jelentőségűek az elektronikus információs csatornák is. A jól bevált rendőri szoftverek közös alkalmazása tovább könnyítheti az együttműködést a rendőri és társszervek között.



### 2.3.12. Összegzés, konklúziók

Az eddigiekből kiderülhetett, hogy a GdF olyan professzionális, katonai alapokon nyugvó rendőri erő, amelynek elsődleges feladata a pénzügyi-gazdasági visszaélések megakadályozása és az elkövetett jogsértések felderítése. Ezen túlmenően a hagyományos rendészeti tevékenység körébe tartozó közrend, közbiztonság fenntartásában is szerepet vállal.

Olaszországban is gyakran felmerül a civilesítés problémaköre. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban nagyon meghatározó, hogy egy testületnek milyen történelmi gyökerei vannak, és ennek kapcsán milyen a társadalmi beágyazottsága. A GdF-re a katonai jelleg dominanciája jellemző, amely jelentős történelmi gyökerekből táplálkozik. A másik fontos tényező, hogy a testületre ruházott legfontosabb feladatok és hatáskörök miként teljesíthetők egyenruha és fegyver nélkül. Azt gondolom, bármelyik szálon indulunk is el, ugyanoda jutunk, mégpedig, hogy egy ilyen kiemelten felelősségteljes szervezet, amely a pénzügyi-gazdasági élet rendjének fenntartásáért felel, csak és kizárólag, fegyveres, egyenruhás szervként tudja hatékonyan ellátni jogszabályban foglalt kötelességeit.

Az állomány egészen más összetételű, itt elsősorban a tisztek jóval alacsonyabb arányára gondolok, ez a mienknél bizonyára lényegesen gazdaságosabb megoldás. A tiszti kar az állomány elitje, odakerülni és rendfokozatban előrébb lépni nem alanyi jog, hanem nagy elismerés, amely kizárólag az elvégzett munkán, valamint annak minősítési rendszerén nyugszik.

A külkapcsolatoknak kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak. Ezt támasztja alá a számtalan misszióban való részvétel, valamint a legkülönbözőbb szervezetek, együttműködések égisze alatt vállalt küldetések. Sok esetben az volt a benyomásom, hogy a helyüket kereső kelet-közép-európai országok hatóságai rengeteget tanulhatnának az egyedülállóan gazdag hagyományokkal és tapasztalattal bíró Guardia di Finanzától. Ráadásul az olasz fél nyitott az ilyen jellegű együttműködésre is.

Szimpatikus volt a képzési, továbbképzési rendszer kidolgozottsága, profizmusa. Az ot-tani kollégák nem nagyon akarták elhinni nekem, hogy nem is olyan régen egy jogi diplomával belépő pályakezdő tiszt együtt ül be az iskolapadba a frissen érettségizettel, és vállvetve tanulják például a büntetőjogot a tíz hónapos nappali rendszerű beiskolázás

keretében. A GdF-nél mindenki számára megvan a megfelelő szintű iskola, amelyben testre szabottan, a lehető leghatékonyabb módszerek alkalmazásával sajátíthatják el a szükséges szaktudást, nyelvtudást, kiegészítő, új ismeretanyagot. Úgy gondolom, hazánkban is halaszthatatlan a rendészeti, rendvédelmi szervek képzési rendszereinek újragondolása, itt elsősorban a különböző szintű és rendszerű közép- és felsőfokú képzések egységesítésére, optimalizálására és aktualizálására, valamint a rendészeti szakvizsga jelentőségének átértékelésére gondolok. Tovább szűkítve a kört, a vám- és pénzügyőrségnél különösen időszerű a képzési rendszer megújítása a XXI. század, a szakma követelményeinek megfelelően és a nemzetközi tendenciák figyelembevételével.

## 2.4. NÉMETORSZÁG

### 2.4.1. A rendészet bölcsője

Kezdjük azzal, hogy a rendészet szó nem vagy nem egyértelműen fordítható németre, ugyanis a *Polizei* szó egyszerre jelent rendőrséget és rendészetet, sőt esetenként vesélyelhárítást is. A témánk szempontjából jelentőséggel bír még az „*Ordnungsrecht*”, ami leginkább rendészeti jogként fordítható magyarra, de nem egységes jelentéstartalma és konzekvens használata Németország különböző területein.

A német rendészet megértésének kulcsa a föderalizmus, melynek árnyalt bemutatását tartalmazza a rendőrség és föderalizmus című szakkönyv.<sup>150</sup> A 16 tartomány – *Bundesland*– széles körű autonómiával bír, melynek részét képezi a helyi rendészeti struktúrájának meghatározása is. „Az ország külső biztonsága szövetségi ügy, a belső biztonság azonban a tartományok felelőssége.”<sup>151</sup>

A föderalizmus négy alappillére Jörg Ziegler szerint: a tagállami szuverenitás; a tagállamok közötti egyenlőség; a szolidaritás; valamint a szövetségi egység. Az említett szerző három olyan hatást emel ki, amelyek döntő befolyással voltak a német rendőri struktúra kialakulására. Ezek közül az elsőként említhető, hogy a szövetségi hatalmak a föderalizmus elvét a rendőrségnél is következetesen érvényesíteni kívánták. Ennek

<sup>150</sup> GADE, KIELER: *Polizei und Föderalismus. Aufgaben der Bundes- und Landespolizeien im verfassungsrechtlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Kohlhammer, Stuttgart, 2008.

<sup>151</sup> SALGÓ LÁSZLÓ – TÓTH LÁSZLÓ: *Rendészet a jogállamban. Magyar rendészet*, 2004/1, 17.

eredményeként egy 1949. évi jogforrás szerint a szövetségi rendőrség nem rendelkezik utasításadási joggal az állami vagy megyei rendőrség felé. A következő, hogy a rendőri jogosítványokat decentralizálni kell, a harmadik pedig a szubszidiaritás következetes alkalmazása.<sup>152</sup>

Az 1949-évi alaptörvény a rendészet és a rendőrség ügyeit tartományi hatáskörbe utalta. Az NDK-ban pedig érthető módon egységes, erősen centralizált és militarizált rendőrség jött létre.<sup>153</sup>

A történeti részben utaltunk rá, hogy a döntéshozatalra jogosult rendőrhatóságok és a végrehajtó közegek között különbséget kell tenni. Ez az elkülönítés a mai napig megfigyelhető, bár nehéz a gyakorlatban olyan szervet mutatni, amelynek tiszta lenne a „profilja”. A funkciók szervezeti telepítése alapján két alapvető rendészeti struktúra különíthető el. A tartományok egy részében élesen elválik egymástól a rendészeti és rendőrségi igazgatás, míg más tartományok egységesen kezelik azokat.<sup>154</sup>

Az ún. tartományi rendőrségek (Landespolizei) a tartomány területén teljes körű felhatalmazással bírnak a közrend, közbiztonság fenntartása tekintetében. Létrehozásuk tényleges decentralizáció eredménye.

A Bundespolizei, azaz a szövetségi rendőrség nem tévesztendő össze a többi rendőri szervvel, gyakorlatilag a korábbi határőrséget jelenti (Bundesgrenzschutz).

A Bundespolizei a belügyminisztérium (Bundesministerium des Innern) alárendeltségében működik. Németország biztonsági rendszerében kiterjedt és sokoldalú feladatokat lát el, amelyek elsősorban a Rendőrségi törvényben (im Gesetz über die Bundespolizei), valamint számos más jogszabályban vannak rögzítve. A Bundespolizei szoros együttműködésben végzi szerteágazó feladatait a közbiztonságért felelős többi szövetségi és tartományi, valamint a külföldi társszervekkel. A testület állománya 40 000 fő, amelyből 30 000 fő kiképzett rendőr.

---

<sup>152</sup> JÖRG ZIEGLER: A német rendőrség és a föderalizmus. In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1995/1, 155–162.

<sup>153</sup> SZIKINGER (1994) i. m. 49.

<sup>154</sup> SZIKINGER (1994)uo.

Mielőtt rátérnék a német pénzügyőrségre, szabadjon egy rövid amerikai kitérőt tenni és bemutatni a híressé vált New York-i csodafegyver az ún. „zero tolerancia”<sup>155</sup> németországi átültetésének kísérletét. Említettem az amerikai rendészet áttekintésekor, hogy a „zero tolerancia” elvének gyakorlati alkalmazása más körülmények között, meglehetősen problémás, különösen az európai országok vonatkozásában. Gondoljunk csak a korábban részletesen kifejtett rendészeti rendszerek teljesen eltérő gyökereire, felépítésére és működésére. Ezért Németországban úgy tartották, hogy a modellt nem lehet átvenni, de az egyes elemeit érdemes tanulmányozni. Az alábbi elveket ajánlották a német rendőrség, rendészet számára megfontolásra:<sup>156</sup>

- a rendőrségi feladatokat decentralizálni kell;
- hatni kell és nem visszahatni/reagálni;
- elsősorban a sajtóra, nyilvánosságra kell nyomást gyakorolni;
- a helyi adottságokra figyelve kell fejleszteni a koncepciót;
- kerülni kell az általános „séma” megoldásokat, módszereket.

Nürnberg városában azonnal megfogadták az iránymutatást és elkezdték alkalmazni az amerikai modell elemeit, amelyek mentén kidolgozták a „Biztonsági csomag Nürnberg városáért” címet viselő stratégiát. A középpontban az a „New York-i” vezérelv volt, hogy a hatóságnak kötelessége fellépni a pitiáner bűnelkövetéssel szemben is. „Ha ugyanis eltűrnék a bolti lopásokat, graffitit és a bliccelést, akkor eltűnik a határ a legális és illegális bűncselekmények közül. Gulianitól győzni tanulni ma azt jelenti, hogy takarítani tanulni.” –vallották Nürnberg előljárói. Az eredmény itt sem maradt el: Nürnberg Németország legbiztonságosabb nagyvárosa lett.

---

<sup>155</sup> A zero tolerancia egyik alapművének tekinthető: WILLIAM J. BRATTON – WILLIAM GRIFFITS – RAY MALLON – JOHN ORR – CHARLES POLLARD: *Zero Tolerance, Policing a Free Society* (NORMAN DENIS szerk.) 2. kiadás. London, 1998.

<sup>156</sup> WOLFGANG GEIERHOS: A zero tolerancia. A New York-i példa és a németországi tapasztalatok, Tudományos Konferencia 2003. Nov. 11-12. In Molnár Katalin (szerk.): *A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága*. Budapest: RTF, 2004, 43.

### 2.4.2. A német pénzügyőrség

Ezek után térjünk rá a német vámhatóság, a Deutsche Zollverwaltung megismerésére. „Van-e bejelentenivalója? Már régen nem redukálható a pénzügyőrök munkája erre a jól ismert kérdésre, kezdődik a német pénzügyőrségről szóló brossura bevezetője.<sup>157</sup> A német vámszolgálatnak úgy sikerült megőriznie központi szerepét a pénzügyi és rendészeti igazgatásban, hogy időközben az elsődleges munkaterp, azaz a külső határok jó része megszűnt az uniós határnyitás miatt. A magyarázat: új és jelentős feladatok, hatáskörök pénzügyőrségre telepítése. Így fordulhat elő, hogy Európa egyik legnagyobb pénzügyőrsége még mindig 40 000 fővel látja el rendkívül szerteágazó feladatait.

Ami már első pillantásra szembetűnő, hogy sokkal kevésbé militarizált a szervezet, mint nálunk Magyarországon. Nem az egyenruha és a szigorú hierarchia számítanak fő jellemvonásnak, hanem egy professzionális civil pénzügyi hatóság körvonalai rajzolódnak ki előttünk.

A vámügyekkel és a pénzügyőrséggel kapcsolatos kérdések teljes politikasemlegességnek örvendenek, ennek jótékony hatása kézzel fogható, jócskán profitál belőle a német társszervezet

A pénzügyőrség szerteágazó feladatai a belső piac 1993-as bevezetésével, majd az új tagországok 2004 és 2007-es csatlakozásával jelentősen megváltoztak.<sup>158</sup>

A testület munkája két fő részre bontható, amit tökéletesen tükröz a strukturális felépítés is. Az egyik az általános vámigazgatás (allgemeine Zollverwaltung) a másik pedig a nyomozási tevékenység (Zollfahndung). Utóbbival külön foglalkozok az alábbiakban.

Általánosítva azt mondhatjuk, hogy a pénzügyőrség a rendelkezésre álló eszközökkel védi a polgárokat, a gazdaságot és a környezetet. A védendő tárgyak közül:– pénzügyi érdekek (finanzielle Interessen), közrend, közbiztonság (öffentliche Ordnung und Sicherheit) egyik sem élvez kiváltságot, egyforma jelentőséget tulajdonítanak valamennyinek. Az amerikai rendszerrel összevetve azt mondjuk, jelentős eltérés tapasztalható e-tekintetben. A tengerentúlon ugyanis a Customs and Boarder Protection-nal

---

<sup>157</sup> Die Bundeszollverwaltung, Bundesministerium der Finanzen, Bonn, Oktober 2008. 5.

<sup>158</sup> Uo. 23.

szemben támasztott mindent mást megelőző érdek a terroristák és azok fegyvereinek USA-n kívül tartása, ezt követi a kereskedelmi és utasforgalom zavartalan biztosítása és a jogszabályokban foglalt egyéb kötelezettségek. Magától értetődik, hogy ez a szigorú erőssorrend „szeptember 11” óta van így.

Nézzük kicsit részletesebben, mit takarnak az imént röviden összefoglalt feladat és hatáskörök<sup>159</sup>.

1. A gazdaság működésének felügyelete, annak igazgatásában való közreműködés, például a nemzetközi kereskedelem előfeltételeinek megteremtése.
2. Állami bevételek beszedése. Vámok és adók (fogyasztási, energia, kávéadó etc.) beszedése éves szinten 112,6 Milliárd EUR-t tesz ki (2008. évi adat), ami az adóbevételel ~50 %-a.
3. Szervezett bűnözés, különösen a drog és cigarettacsempészet visszaszorítása
4. Feketemunka és illegális foglalkoztatás elleni harc
5. Az európai ipar és a hazai munkaerőpiac védelme, különösen a jogvédelem alá tartozó termékekre vagy a dömping árúk elleni fellépésre.
6. Embargókban való részvétel.
7. Közrend, közbiztonság fenntartása körében a kiviteli és behozatali tilalom betartatása: meghatározott gyógyszerek, egészségkárosító szerek, fegyverek, lőszer
8. Mezőgazdaság versenyképességének erősítése, uniós források felhasználása
9. Végrehajtási tevékenység. A lejárt és nem teljesített hatósági követelések saját hatáskörben történő foganatosítása pénzügyőrök által, bírósági végrehajtó bevonása nélkül
10. Környezetvédelemben és az egészséges környezet fenntartásában való részvétel. Így védett növények és állatokkal való kereskedelem visszaszorítása, nagy kiterjedésű járványok elleni küzdelem stb.

---

<sup>159</sup> Zeit zum Durchstarten, Bundesministerium der Finanzen, Bonn, Mai 2008. 10.

Vessünk egy pillantást az egyenruhára, helyesebben a szolgálati öltözetre (Dienstkleidung), ahogy Németországban hívják az uniformist. Ez a tény is arra utal, hogy a német pénzügyőrség kevéssé militarizált, mintsem a civil igazgatás része. Ezt erősíti még, hogy szolgálati öltözetet mindösszesen az alábbi négy területen szolgálatot teljesítők viselnek. Határokon, kikötőkben, repülőtereken, mobil ellenőrző csoportokban, valamint a feketemunka elleni küzdelemben. Szeretném külön felhívni a figyelmet, arra a tényre, hogy a szolgálati öltözetet viselők és polgári öltözetben szolgálatot ellátók keresete között elenyésző a különbség. Ez nálunk Magyarországon nem mondható el, itt ugyanis hatalmas szakadék van a civilek és az egyenruhások illetménye között. Ezért igyekszik a minden gyakrabban az aktuális magyar kormány –kizárólag költséghatékonyági szempontok alapján- civilesíteni a rendvédelmi szervek állományának mind nagyobb részét és ezért ragaszkodik érthető módon foggal-körömmel az egyenruhához valamennyi érintett testület. Talán, hazánkban is az említett feszültséget kellene elsőként feloldani.

Nem illik a keresetek felől kérdezősködni, azonban mindez megkerülhetetlen, ha objektív képet szeretnénk kapni a német pénzügyőri igazgatásban dolgozókról. A hivatalnokok fizetéseit tartalmazó 2009. évi táblázat<sup>160</sup> tanulsága szerint a legalacsonyabb kezdő fizetés 1 615 euró, az elérhető legmagasabb összeg pedig B11 fizetési kategóriában 11 026 euró. Az adó illeszkedik a kereset összegéhez és 15–43% között van. A hazai és német kollegák illetménye között már adózás előtt is hatalmas szakadék tátong, mely a nettó bérek esetében még tovább nő. Egy főosztályvezetőnek (Abteilungsleiter) megfelelő szinten 6 000 euró fizetésnél mindössze 33 % az adó mértéke. Van egy további jelentős különbség a német és magyar kereseti viszonyok között. A hazai pénzügyőri fizetések esetében figyelembe kell venni a jelentősnek nevezhető érdekeltségi jutalom kifizetését, ami éves szinten 2–4 havi összeg is lehet. A jutalom kifizetésének elsődleges feltétele a pénzügyi kormányzat által előre meghatározott és meglehetősen magas bevételi elvárások teljesítése. A jutalomból eltérő mértékben ugyan, de elenyésző kivételtől eltekintve a teljes állomány részesül. Ezzel szemben Németországban a havi fix fizetés tisztas megélhetést biztosít és jutalmat csak néhány kiválasztott kap ( 10 %), ők viszont jelentős összeget vihetnek haza évente 1 alkalommal.

---

<sup>160</sup> Besoldungstabelle 2009. Für Beamtinnen und Beamte des Bundes, Berlin, 2009.

### 2.4.3. Szervezeti felépítés

A német pénzügyőrség szervezeti struktúrája négy szintre osztható.

A legfelsőbb szint a Pénzügyminisztérium III. számú „Főosztálya” ( Abteilung III. ). A következő szint az állami monopóliumok igazgatásának szervezete. A területi szervek közül azonos szinten helyezkedik el a már említett Zollkriminalamt (ZKA) és az ún. Bundesfinanzdirektionen (Hamburg, Potsdam, Köln, Neustadt an der Weinstrasse és Nürnberg székhellyel), amelyek az adott régió irányítását látják el. A ZKA alá nyomozóirodák, míg az öt régiós igazgatóságok alá összesen 43 fővámhivatal (Hauptzollamt) és 277 vámhivatal (Zollamt) tartozik. Utóbbi kettő képezi a német vámigazgatás helyi szintjét.<sup>161</sup>

Itt kell megjegyezni, hogy a német kormányzat 2008. január 1-jével állította fel az öt régiós igazgatóságot, mely egy hosszú távú reform egyik jelentős állomásának tekinthető, melyről még szót ejtünk.

### 2.4.4. Nyomozás

A nyomozati szakterület élén a kölni székhelyű Zollkriminalamt (ZKA) áll. A szervezet fő feladata a pénzügyi vonatkozású bűnelkövetés üldözése és visszaszorítása. A ZKA koordinálja és irányítja a hozzá tartozó nyomozóirodák (Zollfahndungsamt, melyből nyolc van Németország-szerte) munkáját. Kiemelt ügyekben pedig a ZKA végzi a nyomozást. A nyomozati szakterület állománya kb. 5000 főre tehető.

A német pénzügyőrség széles körű nyomozati felhatalmazással rendelkezik. Európában nagyon változó a pénzügyőrségek nyomozati hatásköre. Az egyik véglet Dánia, ahol elenyésző a saját hatáskörben lefolytatható nyomozás lehetősége, szemben Franciaországgal, Olaszországgal vagy Németországgal, amely országokban kimondottan tág nyomozati felhatalmazással bírnak az adott országok pénzügyőrségei.

Feltétlen említést kell tenni az ún. Gemeinsame Ermittlungsgruppen (GER), azaz közös nyomozócsoportok működéséről. Ez annyit tesz, hogy a rendőrséggel „párhuzamos hatáskörök” kapcsán, közös nyomozócsoportok alakulnak, melyekben helyet kapnak

---

<sup>161</sup> Die Bundeszollverwaltung, Bundesministerium der Finanzen, Bonn, Oktober 2008. 23.



mindkét testület nyomozó munkatársai. Sokkal hatékonyabb egy nyomozás a kapacitás egyesítésével a rendelkezésre álló információk közös felhasználásával és a feladatok elosztásával. Ez egy majd 40 éves múltra visszatekintő (1970-ben alakult az első GER), rendkívül eredményes együttműködés a német rendészetben. Mára minden jelentősebb területen létrejöttek közös nyomozócsoportok (cigaretta és kábítószer-bűnözés, pénzmosás stb.)

#### **2.4.5. Állomány összetétele, felvétel**

A kereken 40 000 fős állomány négy csoportra bontható: einfache; mittlere; gehobene; höhere Dienst. Nehéz pontos fordítást megadni az előbbi fogalmakról, de a jelentéstartalmuk szerint alsó, közép, felső és legfelsőbb szolgálatként nevezhetnénk őket. Előbbi kettő (einfache, mittlere Dienst) a tényleges végrehajtói állományt takarja, ők teszik ki a testület létszámának mintegy 70 százalékát. A gehobene Dienst jórészt a kis és középvezetők beosztása (~25 %), míg a höhere Dienst a felső vezetői, illetőleg kiemelten fontos beosztások (pl: minisztérium) velejárója, de ez mindösszesen 1,5 % (!)-ra tehető. A fennmaradó 3–4 % a közalkalmazotti –Mitarbeiter- kategória. Az, hogy ki melyik kategóriába kerül besorolásra, elsősorban a végzettségtől függ.

A hivatalnoki status Németországban változatlanul népszerű álláslehetőség. Kettőt említve csak az előnyök közül: egyrészt még manapság is biztos munkahelynek számít, másrészt a hivatal által megfizetett magas egészségbiztosítási járulék szociális biztonságot teremt a hivatalnokok számára.

Fentiek alapján érthető, hogy a közelmúltban a német pénzügyőrségnél 200 álláshelyre több mint 1 000 fő jelentkezett, azaz ötszörösnél magasabb a túljelentkezés. Más európai országokhoz hasonlóan itt is gondot okoz a magánszféra elszívó hatása, amely Németországban magasnak mondható: 5-10 % között mozog.

A felvételi eljárás három részből áll: előbb írásban matematika és általános intelligencia tesztet töltenek ki a jelentkezők, ezt követően már csak a legjobbak vesznek részt az elbeszélgetésen.

Rendkívül tanulságos a német képzési rendszer. Minden állománycsoport számára különböző, testre szabott képzési modellt alakítanak ki. Ez azért indokolt, mert nagyon eltérő az állomány összetétele, előképzettsége és a munkához szükséges tudásanyag. Most

nincs értelme valamennyi említett állománycsoport kiképzését ismertetni, ezért egyet kiragadva a szisztémát igyekszem röviden bemutatni.

A mittleren Dienst a pénzügyőrség legnépesebb állománycsoportja, most az ő kiképzésüket kísérik végig. A sikeres felvételt követően négy hónapos „alapozó” tanfolyamra kerül sor a potsdami vagy sigmaringeni központban. Ez egy közbenső vizsgával végződik, melynek sikeres abszolválása feltétele a továbblépésnek. Legfeljebb egy ismétlési lehetőség van, ellenkező esetben már itt véget ér a kiképzés. A következő lépés a gyakorlati képzés, mely három részből áll. Önvédelmi és lövészet képzés 10 héten keresztül, majd egy éves gyakorlati idő, amit (fő)vámhivatalnál tölt a jelölt, végül gyakorlatorientált előadások várnak rá 2 × 3 hét időtartamban a regionális képzőközpontokban. Innen visszatér mindenki az alapkiképzés helyszínére, hogy elvégezze a 4 hónapos záró tanfolyamot. Végül a záróvizsgák következnek, 4 írásbeli és 1 szóbeli, ahol vizsgánként szintén mindössze egyetlen ismétlési lehetőség van. Összeadva a heteket, hónapokat kerekén 2 év jön ki, ami alatt a jelölt mind elméleti, mind gyakorlati szempontból olyan tudásra tesz szert, mellyel felvértézve az első pillanattól kezdve hatékony munkaeerő válik belőle.

#### **2.4.6. Eredmények, hatékonyság**<sup>162</sup>

A német pénzügyőrség 2008. évi eredményei nagyon meggyőzőek, erről tanúskodik az elmúlt év mérlege. A pénzügyőrség felügyeletét ellátó államtitkár –Werner Gatzer– két dologra hívja fel a figyelmet a tavalyi munka értékelése kapcsán. Az egyik, hogy mára a pénzügyőrség nélkül elképzelhetetlen a munkaerőpiac védelme és megóvása (feketemunka elleni harc fontossága), másrészt imponálóak a testület által beszédett adóbevételeiről tanúskodó adatok. A 2008-ban pénzügyőrség által realizált 112,6 Mrd euró adóbevétel, egyrészt majd 2,5 milliárddal meghaladja az egy évvel korábbit, másrészt az állam adóbevételeinek felét teszik ki. A feketefoglalkoztatás elleni küzdelem keretében 63 000 esetben 56,7 millió euró büntetés került kiszabásra, sőt a bíróságok a pénzügyőrség által indított eljárások kapcsán 1556 év szabadságvesztésre ítélték az érintetteket.

Előbbiekén túlmenően néhány összefüggésről még érdemes szót ejteni. A német gazdaságot, ipart és az egészséges versenyt veszélyeztető áru és védjegyhamisítás, valamint a

---

<sup>162</sup> Überzeugende Zoll-Jahresbilanz 2008. [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de) (letöltés: 2009. VI. 15).

hazánkban is jól ismert rossz minőségű dömpingárúk csak Németországban 70 000 munkahelyet veszélyeztetnek. Emiatt ezen a területen nagyon komoly a pénzügyőri aktivitás, ezt bizonyítják a majd 11 000 ilyen irányú eljárás.

Külön érdekesség, hogy kereken 2 000 pénzügyőr foglalkozik végrehajtással, akik bírósági végrehajtók helyett saját hatáskörben érvényesítik a lejárt hatósági követeléseket és foganatosítanak intézkedéseket a késlekedőkkel szemben. Az elmúlt évben 4 millió végrehajtási ügyben működtek közre, 1 Mrd eurót meghaladó tartozást sikerült behajtaniuk az adósokon.

#### **2.4.7. Újdonságok, különbözőségek, ötletek**

Hazánkban a reform, az átalakítás és átszervezés fogalmai gyakran összemosódnak. A reform Németországban tényleges átalakítást jelent, amely által hatékonyabbá válik a vámigazgatás szervezete. Kiemelendő, hogy a reformokat hosszú távon igyekeznek megvalósítani, azok átfutási ideje meghaladja a 10 évet is. A nyújtott reformfolyamat lényege, hogy készül egy átfogó koncepció, amely a lényeges elemeket, valamint annak átfutási idejét tartalmazza. A koncepciót a politika rendelkezésére bocsátják. A kormányzat részletesen megtárgyalja azt, majd elfogadják. Innentől kezdve a politika nem szól közbe, és kormányváltástól függetlenül a reformfolyamat megy a maga útján. A reform talán legfontosabb láncszeme a politikai konszenzus, kompromisszum.

A németországi rendészeti-rendőrségi reformokról az alábbiakat írják egy 2008-ban hazánkban megjelent műben. „A gyors társadalmi változások világában egy fontos szereplő sem menekülhet a reform szükségessége elől, legkevésbé az olyan intézmények, mint a rendőrség, amely állandó interakcióban van a társadalommal. Éppen ezért logikusnak tűnik, hogy a reformnak a rendőrség közösség felé nyitására kell irányulnia, és képessé kell tennie a rendőrséget arra, hogy rugalmasabban reagáljon a jövőbeli változásokra.”<sup>163</sup>

Fentiek fényében közel sem meglepő, hogy a német pénzügyőrség szervezete az utóbbi időben jócskán megváltozott, erre azért volt szükség, mert jelentősen módosultak feladatok, hatáskörök és az uniós határnyitás miatt eltolódtak a hangsúlyok. A „jövő pro-

---

<sup>163</sup> DANIELISZ BÉLA – JÁRMY TIBOR: *A rendészet Európában*, Budapest: Duna Palota Kulturális Kht, 2008, 173.

jekt” az ezredfordulón kezdődött és még napjainkban is tart. A projekt lényege, hogy minden feladatkör egy szinttel lejjebb került. Ezáltal kapacitás szabadult föl, amelyet új feladatok megoldására lehetett fordítani. A korábbi 21 pénzügyi igazgatóság helyébe mindösszesen 5 lépett.

A (fő)vámhivatali rendszer úgy került átalakításra, hogy figyelembe vették a vám, adó és pénzügyi szempontból releváns vállalkozások földrajzi elhelyezkedését és a súlyponti helyekre telepítették a vámhivatalokat.

A német reformok lényege abban foglalható össze, hogy közép és hosszú távon gondolkodnak, első körben a nélkülözhetetlen átfogó változások valósulhatnak meg, majd ezt követi a rugalmas, folyamatos megújulás.

A nyomozati szakterületen alkalmazott közös nyomozócsoportok ötlete külön megfontolást érdemel, hiszen hazánkban a német viszonyokhoz hasonlóan vannak a rendőrséggel párhuzamos hatáskörök.

Előbbi nem kizárólagos formája a rendőri-pénzügyőri együttműködésnek, ugyanis kiválóan működik az in Pol - in Zoll rövidítéssel bíró kooperáció. Ennek alapelve, hogy a szükséges (pl. bűnügyi) információcserén túl a rendőrség és a pénzügyőrség azonos területen dolgozó munkatársai szakmai tapasztalatokat és ötleteket is cserélnek rendszeres egyeztetések keretében.

### 3. A BIZONYTALAN ALAPRA ÉPÜLŐ HÁZ, AVAGY A RENDÉSZET FOGALMAINAK TISZTÁZÁSA

Szamel Lajos 1990-ben a rendészettel foglalkozó művében a következő kritikai megjegyzéssel él. „A hatályos magyar jogban teljes fogalmi zűrzavar észlelhető, éspedig szerintünk abból az okból, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia idejében keletkezett német fogalomrendszer átöröklődött a Horthy- korszakon keresztül a mába, és vegyült részben a német jogrendszer hatásától lényegileg mentes szovjet jogrendszerből átvett fogalmakkal, valamint a hazai jogalkotásba elméleti megalapozás nélkül beépített fogalmakkal.”<sup>164</sup> Szamel professzor a művének írásakor nem is sejtette, hogy a zűrzavar, kuszaság tovább fokozódik majd. Mindez bekövetkezett és 20 évvel a rendszerváltás után azt kell mondanunk, teljes a káosz.

Korinek Lászlónak egyik tanulmányában olvashatjuk, hogy „... a rendészet működési zavarai már a mindennapokban is megmutatkoztak. (...) a rendészeti alapstruktúrák megújulásra várnak, ezért tudományos igényű elemzésük tovább nem halogatható feladat.”<sup>165</sup>

Ez a fejezet arra hivatott, hogy „tisztá vizet öntsön a pohárba” és lényegre törően ismeresse azokat az okokat, tényezőket, körülményeket, amik hozzájárultak a mai helyzet kialakulásához.

#### 3.1. RENDÉSZET

A „Polzeistaat” kifejezés rendészeti igazgatási államot jelent. A rendészet a rendőrállam központi alkotóeleme és gondolati problémája. A Polizei elsősorban rendészet és csak másodsorban jelenti a szervezeti értelemben vett rendőrséget.<sup>166</sup> A rendészet mindig az

---

<sup>164</sup> SZAMEL LAJOS: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990, 27.

<sup>165</sup> KORINEK (2008/1) i.m. 71.

<sup>166</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 83.

emberek viselkedését igyekezett befolyásolni, ezért a katonai kényszer mindvégig „test-idegen” maradt a rendészet lényegétől.

A rendészet ezért hagyományosan a közrendet és közbiztonságot fenyegető veszélyek közigazgatási eszközökkel történő elhárítása.<sup>167</sup>

A történeti részben már említésre került, hogy a Németországban a XVIII. századig a rendészetet azonosították a közigazgatás egészével. Ezen a logikai szálon juthatunk el odáig, hogy a modern közigazgatás első formája a rendészet civilesítésével jött létre. Később a németek is arra törekedtek, hogy a rendészet leválasztásra kerüljön, tárgyát igyekeztek pontosan meghatározni, hogy a rendőrség végre kizárólag a rend, a biztonság és a köznyugalom fenntartásával foglalkozhasson. A fordulópont az 1794-ben születő porosz Allgemeines Landrecht, melynek 17. cím, II. rész, 10 szakasza szerint: „a rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közönséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye.”<sup>168</sup> A definíció világosan a veszélyelhárításban jelöli meg a rendészeti működés lényegét. Ennek megértése és elfogadása azonban hosszú folyamat volt, ugyanis a polgárok sokáig ügyes-bajos dolgaik intézése kapcsán a rendőrséghez fordultak. Erről tanúskodik a Porosz Közigazgatási Felsőbíróság „Kreuzberg” ítélete, mely elutasította a rendészeti intézmények veszélyelhárításon kívüli alkalmazását.<sup>169</sup> Tóth József súlyos tévedésnek nevezi a rendőrállam elképzelését, amely szerint a rendészet némi kivétellel átfogja az államigazgatás egészét, sőt egy olyan kijelentéssel egészíti ki, aminek máig ható jelentősége van: „Éppen olyan tévedés lenne a jogállamban azt hirdetni, hogy a rendészet nem közigazgatás.”<sup>170</sup>

A német terminológiában a rendészeti generálklauzula kifejezte a rendészet fogalmát, megjelölte a rendészeti feladatokat és egyben általános felhatalmazást adott az állami veszélyelhárítás számára.<sup>171</sup>

---

<sup>167</sup> SZIKINGER uo.

<sup>168</sup> SZIKINGER ISTVÁN: A rendvédelem jogi alapkérdései, In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk): *Új rendészeti tanulmányok*. 1997/1, 41.

<sup>169</sup> GÖTZ i. m. 18.

<sup>170</sup> TÓTH (1939) i. m. 36–37.

<sup>171</sup> SZIKINGER (1997/1) i.m. 45.

Kmety Károly a századfordulón Hegelre utalással kijelentette, hogy képtelenség valamennyi lehetséges veszélyt törvényben meghatározni és a rendőri intézkedés eseteit kimeríteni. Ezért javaslata szerint „a kormánynak, mint legfőbb rendőrhatalóságnak, az önkormányzatnak, mint a rendőrség helyi hatóságának a biztonság fenntartása érdekében meg kell adni a hatalmat...”<sup>172</sup>

A századelő hazai jogtudósai (Concha Győző, Tomcsányi Móric, Tóth József, Magyary Zoltán) különböző módon és formában ugyan, de elfogadja a szabad belátás elvét. A teória egyetlen itthoni monográfiusa Szontagh Vilmos volt.<sup>173</sup>

Magyary Zoltán a magyar közjog atyja az alábbiakat mondja a közigazgatásról és a rendészetéről; „a közigazgatás az állam szervezete a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására.” Az állam a társadalmi együttélés érdekében megkövetel bizonyos magatartást az egyénektől, ami a szervezet fennállását és működését lehetővé teszi. Továbbmenve, ezt az állampolgárok jogi kötelezettségévé is teszi. „Az államnak azt a működését, amellyel az embereknek ezt a kötelezettségét érvényesíti, rendészetnek nevezzük. Az államnak ezt a működését is a közigazgatás fejti ki, az embereknek ezeket a kötelességeit ezért közigazgatási kötelességeknek, megszegésüket pedig közigazgatás-ellenességnek is hívjuk.”<sup>174</sup>

A rendészet „...a közigazgatás egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz” ...melynek azonban „...célja határozottan körül van írva: az általános nyugalom, biztonság és rend biztosítása. A rendészet azonban nem pozitív, hanem védő, elhárító tevékenység. Ebben is különbözik a szakirányú közigazgatástól, amelynek pozitív feladatai vannak”.

Magyary Zoltán elfogadja, sőt a dolgok természetéből eredő sajátosságnak tekinti a rendészet nagy cselekvési szabadságát. „A rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni és azok

---

<sup>172</sup> KMETY i. m. 325.

<sup>173</sup> SZONTAGH VILMOS: A közigazgatás szabad belátása (diszkrécionális közigazgatás) Magyar Jövő Rt., Miskolc, 1928, 229. In *Új rendészeti tanulmányok*, 1997/1, 43.

<sup>174</sup> MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 563–582.

mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozni.” Magyary professzor a rendészeti feladatokat az alábbiak szerint csoportosította:

1. Közrend fenntartása, 2. Közbiztonság fenntartása, 3. Politikai vagy államrendészet, 4. Közigazgatási rendészet, 5. Igazságügyi rendészet, 6. Rendőri büntetőbíráskodás<sup>175</sup>

Varga Zs. András napjainkban a következőképpen foglalja össze a közigazgatás fogalmát:

„A közigazgatás a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, melynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja (igazgatás), mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés-előkészítés, döntés és végrehajtás során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés által.”<sup>176</sup>

A közigazgatási működést egy szervekből álló rendszer, illetve annak elemei fejtik ki. A közigazgatási szervezetrendszer szűkebb értelemben a közigazgatás szerveit fogja át, míg tágabb értelemben minden olyan szervet és jogalanyt, aki részt vesz közigazgatási feladatok megvalósításában, hatásköröket gyakorol vagy a közigazgatás szervéhez kapcsolódik.

Berényi Sándor szerint „a rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában.”<sup>177</sup>

Szamel Lajos munkássága során behatóan vizsgálta a rendészet fogalmát és az alábbi megállapításra jutott. „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”<sup>178</sup> Fontos hozzáfűzés, hogy a közrend jogi rend,

---

<sup>175</sup> MAGYARY (1942) uo.

<sup>176</sup> PATYI–VARGA i. m. 36.

<sup>177</sup> BERÉNYI SÁNDOR: *Magyar államigazgatási jog*. Különös rész. Budapest, ELTE ÁJTK, 1993.

<sup>178</sup> SZAMEL (1990) i. m. 30.



amely azonban nem azonos a teljes jogrenddel, ugyanis nem minden jogellenes magatartás sérti a közrendet is egyben. Rendészeti beavatkozást kizárólag jogilag szabályozott magatartás válthat ki.

Napjainkban Balla Zoltán az alábbi alkotó elemeket határozza meg és fűzi hozzá a rendészet fogalmához. „A rendészet fogalmának meghatározása többek között azért nehéz feladat, mert ez a tevékenység a közigazgatás több ágazatában eltérő súllyal funkcionál, esetenként más és más céllal és szervezetrendszerrel.” Fogalmi elemek: „A rendészet: - a közigazgatásban realizálódó állami feladat; - feladatait, hatáskörét jogszabályok rögzítik; - a közhatalom birtokában akár kényszert is alkalmazhat; - működése centrumában a rend vigyázása áll; - legtipikusabb szerve a rendőrség.” Végül a szerző a következő definíciót adja. „A rendészet olyan állami, közigazgatási tevékenység, amely a közbiztonság megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul”.<sup>179</sup>

Egyesek szerint a rendészet legfeszítőbb ellentéte az, hogy miként realizálható az eredményesség és a törvényesség egyidejűleg. Az eredményes fellépés széles felhatalmazást igényel, a törvényesség azonban korlátok közé kell szorítsa a hatósági kényszer alkalmazását.<sup>180</sup> Az ellentmondás feloldásának legkézenfekvőbb magyarázata az, hogy a rendészetet olyan közigazgatási tevékenységként fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit adja, de tényleges működését nem határozza meg.

A másik, gyakran felmerülő paradoxon, hogy az emberi jogok védelmét meghatározott esetekben kizárólag az emberi jogok korlátozásával biztosíthatja. Ezen témakör részletes kifejtése azonban egy későbbi fejezetben kerül sorra.

Összességében megállapítható, hogy a hazai szakirodalom a rendészetet –különösen a szocializmust megelőző időszakban– a közigazgatás részének tartotta. Korábban a szabad belátás elve, később pedig a rendészeti működés jogi keretek közé szorítása kapott nagyobb hangsúlyt.

### **3.2. RENDÉSZET KONTRA RENDVÉDELEM**

---

<sup>179</sup> BALLA ZOLTÁN: A RENDÉSZET FOGALMÁNAK TISZTÁZÁSÁHOZ, IN. *MAGYAR KÖZIGAZGATÁS*, 2000. JANUÁR, L ÉVFOLYAM 1. SZÁM, 18-22.

<sup>180</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 123.

A rendészet, rendvédelem fogalmak még napjainkban is gyakran keverednek a jogirodalomban, zűrzavart okozva ezzel. Fontosnak érzem, hogy tisztázzuk a rendészet – rendvédelem fogalompár jelentéstartalmát, valamint a téma kapcsán kialakult vitát és annak előzményeit.

A tárgyban készült tanulmányokban, cikkekben, hol az egyik, hol a másik kifejezést olvashatjuk, helyenként pedig szinonimaként használják a két fogalmat. Az alábbiakból kiderül, hogy egészen mást jelent rendészet és rendvédelem, nem beszélve a fogalmak létrejöttének különböző eredetéről, indítékairól.

A rendszerváltás után éles vita bontakozott ki, „két szekértáborra” oszlott a szakma: rendészet és a rendvédelem pártiakra. Az alábbiakban igyekszem az érveket és az ellenérveket sorra venni és alaposan körüljárni a kérdéskört.

### **3.2.1. A rendvédelem érvei**

„A rendvédelem megnevezés az 1980-as évek végén a hadtudomány, a történettudomány, illetve a jogtörténet néhány művelője körében került szóba (...) Az 1990-ben alapított Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság a nevébe is felvette.”<sup>181</sup>

Parádi József a rendvédelem terminológia kitalálója a következőképpen magyarázza fogalom létrejöttét. „A korábbi fogalomrendszer nem volt alkalmas arra, hogy téren és időn átívelő módon összefogja a rendfenntartás történetét, mert napjaink helyzetének fogalmi tükröződését alkotta. Következésképpen alkalmatlan volt más korok, alapvetően eltérő rendvédelmi helyzetének a kifejezésére. Ezért hoztuk létre a rendvédelem, rendvédelem-történet fogalmát.”<sup>182</sup>

A rendvédelem iskola hívei a rendvédelmi szerv kifejezéssel az adott szerv militarista, katonai jellemzőit (hivatásos szolgálati viszony, egyenruha és fegyverviselési jog, szigorú hierarchia stb.) kívánják hangsúlyozni.

Ezen elmélet legnevesebb képviselői: Parádi József, Zachar József, Opál Sándor.

---

<sup>181</sup> PAPP i. m. 158.

<sup>182</sup> PARÁDI JÓZSEF: Rendvédelem kontra rendészet. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. I. kötet. Pécs, 2002, 7.

A rendvédelem fiatal diszciplína, jegyzi meg Parádi József a rendvédelem-fogalom megalkotója, majd hozzáteszi, hogy a XIX. században még a bűnesetek történetének feltárása állt a figyelem középpontjában. A nyugati kutatók csak a II. világháború után kezdtek el sokkal komplexebb formában foglalkozni a rendvédelemmel és a megfigyelés tárgyának hangsúlya a történeti feltárásról a bűnüldöző rendvédelmi szervek kialakulására, felépítésére, szervezetére és működésére helyeződött át.<sup>183</sup> A kizárólag történeti aspektusú rendvédelmet felváltotta tehát egy sokoldalú vizsgálódás. Az egyik táborba tehát ők, azaz a militarista szemlélet hívei tartoztak, akik jobbára történészek voltak, hadtörténeti módszerekkel dolgoztak.

Parádi József rendvédelem definíciója a következő: „...az állam fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, amely vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül is a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, közigazgatási jog részének tekinthető. A rendvédelmi jog tárgyalásának magvát az úgynevezett rendvédelmi testületek jelentik.”<sup>184</sup>

Zachar József a következőképpen ír a rendvédelmi szervekről. „Azok a katonailag szervezett, de nem a haderő kötelékébe tartozó fegyveres csapatok, amelyek megbízatása a közbiztonság, a közrend és köznyugalom fenntartása, és amelyek feladatköre állam-biztonsági, politikai, bűnügyi, igazgatásrendészeti területre terjed ki. (...) A rendvédelmi testületek az adott állami berendezkedés működőképességét garantálni hivatott belső erőszakszervezet végrehajtó szervei és természetesen a politikai hatalmat gyakorló kormányzat irányzatának megfelelően kerülnek megszervezésre, továbbá mindenkor annak irányítása alatt állnak.”<sup>185</sup>

Ezen utolsó két félmondattal kapcsolatban kritikai élel jegyzi meg Papp Judit, hogy az említett szervezési elv és módszer megegyezik az egypártrendszerű pártállami politikai rendszer által már megvalósítottakkal.<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> PARÁDI JÓZSEF: Előszó. In SZÉKELY ZOLTÁN – BUGNITS RICHÁRD: *Rendvédelem – történeti Füzetek Repertórium* (1990–2000). Budapest, 2006, 5.

<sup>184</sup> PARÁDI (1996) i. m. 7–12.

<sup>185</sup> ZACHAR JÓZSEF: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában. In *Rendvédelem-történeti Füzetek*, Budapest, 1992.

<sup>186</sup> PAPP i. m. 165.

„Rendvédelemnek tekintem mindazokat a tevékenységi formákat, amelyek az ország törvényekkel szabályozott alkotmányos belső rendjének fenntartására és folyamatos biztosítására irányulnak. A közrend és közbiztonság fenntartásának kérdése nem szűkíthető le sem a rendőrség sem más rendészeti feladatokat ellátó szervezet munkájára.”<sup>187</sup> - vallja Opál Sándor a rendvédelmet taglaló tanulmányában.

Kovács István szerint a rendvédelem „... az állam fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül is a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, a közigazgatási jog részének tekinthető. (...) A rendvédelem sokféle rendfenntartó tevékenység összessége.”<sup>188</sup>

A rendvédelem fogalmának használatát élesen kritizáló Papp Judit egy tanulmányában kifejti, hogy a rendvédelem-történeti konferenciákon „a rendvédelem megnevezés visszamenőleges hatályúvá vált, azaz a legrégebbi időktől elkezdték alkalmazni. (...) Amikor az előadók rendvédelemről beszéltek akkor fegyveres testületekről, amikor pedig ezen szervezetek tevékenységét érintették, akkor a rendészeti igazgatás (hagyományos) elnevezést használták.”<sup>189</sup>

Ligeti Miklós szintén kritikai szemlélettel van a rendvédelem terminológia iránt. „A rendvédelmi megközelítést azért utasítom el, mert a civil igazgatási tevékenységek közül számosat katonai logika alapján működtet, és továbbra is fenntartja azt a jogállamban képtelen állapotot, miszerint az állami működés egyes területei nem a jog, hanem a parancs uralma alatt állnak.”<sup>190</sup>

### 3.2.2. A rendészetpárti érvek

Finszter Géza a magyar rendészet talán legkiválóbb hazai ismerője az alábbiak szerint fogalmazza meg a rendészeti igazgatás definícióját. „A közigazgatás egyik ágazata, amelynek társadalmi rendeltetése az, hogy a jogsértőnek minősített emberi magatartá-

<sup>187</sup> OPÁL SÁNDOR: Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonság-politika. In *Rendészeti szemle*, 1991/11.

<sup>188</sup> KOVÁCS ISTVÁN definíciója. In SPALLER ENDRE: *A rendészettudomány bevezetője. Magyar Rendészet*, 2004/1, 36.

<sup>189</sup> PAPP uo.

<sup>190</sup> LIGETI MIKLÓS: Gondolatok a rendszerváltozás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti szemle*, 2008/7–8. 134.

soktól a hatósági kényszer eszközeivel – legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – védelmezze a társadalmat.”<sup>191</sup>

A „közigazgatási jogi iskola” hívei azt mondják, hogy a rendészet közigazgatási jogi tevékenység, s mint ilyen a közigazgatás szerves része. A rendészet a közigazgatás részeként megvalósuló „rendőrigazgatás”, míg a rendvédelem a honvédelemmel mutat közös vonásokat. A rendészetpártiak visszanyúltak a közigazgatási jog tudományának háború előtti eredményeihez, értékes hagyományaihoz. Legismertebb képviselői napjainkból: Finszter Géza, Berényi Sándor, Madarász Tibor, Szamel Lajos, Katona Géza. Az általuk leggyakrabban idézett jogtudósok pedig a következők: Somló Bódog, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Magyary Zoltán, Bibó István.

Papp Judit szintén ebbe a körbe tartozik, szerinte a rendészet a civil közigazgatás részeként valósul meg, sőt azt a jogállam axiómájának tartja. Mindazonáltal élesen bírálja a rendvédelem-fogalom koncepció nélküli használatát, amelynek jogalkotásban történő manifesztálódásáról árnyalt képet fest.<sup>192</sup>

A rendészeti szerv az államnak arra rendelt hatósága, amelynek kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak a megvédelmezése a jogellenes magatartásoktól.<sup>193</sup>

A rendészet hívei azt állítják, hogy egy szervezetnek olyan elvek szerint kell működnie, amely leginkább megfelel funkcióinak. A katonai szervezeti megoldások a katonai feladatok kapcsán nélkülözhetetlenek, de nem vezetnek eredményre rendészeti funkciók teljesítésekor, sőt egyenesen akadályozzák azt és alkotmányos aggályokat vetnek fel – álltja Finszter Géza és a nyomozótól, a parancs iránti feltétlen engedelmesség problémakörére világít rá.<sup>194</sup>

A rendészetpártiakat gyakran éri az a vád, hogy rendészet jogi kötődéseinek hangsúlyozásával az angolszász modellnek hódolnak. „A modern rendészet, mint a közigazgatás

---

<sup>191</sup> FINSZTER GÉZA: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. BUDAPEST, RTF (2008 a), 167.

<sup>192</sup> PAPP i. m. 155–178.

<sup>193</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 123.

<sup>194</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 39–49.

első formája, éppen francia és német mintákra vezeti vissza eredetét” –utasítja vissza a vádat Finszter Géza.

Konklúzió levonása helyett álljon itt néhány releváns vélemény a vita kapcsán.

Papp Judit szerint „a rendvédelem fogalom kiválón alkalmazható az elmúlt évszázadok, évezredek védekezési, védelmi tevékenységének leírására, kategorizálására. Napjaink viszonyaira vonatkoztatva azonban a jogi szabályozásban nem a rendvédelem, hanem a rendészet a helyes kategória.” Ugyanakkor elismeri a rendvédelem kategória megalkotására tett kísérlet hasznait, tanulságait és inspiráló jellegét, majd így folytatja: „a jogszabályalkotás tárgykörébe tartozó alapkérdések kimunkálása nélkül nem lehet a jogállami működés minimális követelményei szerinti egyértelmű, egymásnak nem elmentmondó, kellően állandó szabályokat alkotni.”<sup>195</sup>

„A rendészet rehabilitációját követelő kutatók nem számoltak a realitásokkal, írásaik ezért nem többek meg nem valósult kívánságok listájánál. Azt szerettük volna elérni, hogy a rendőrség visszatérjen a civil közigazgatásba (...) kerüljön a jog uralma alá. Nem sikerült. (...) Szorgalmaztuk továbbá, hogy a kormányzat ossza meg a közbiztonságért vállalt felelősséget az önkormányzatokkal és így a közbiztonság helyi feladatai kerüljenek a helyi autonómiákhoz. Ez is hiú ábránd maradt. Vereségünk szinte teljesnek mondható.”<sup>196</sup> – ismeri el Finszter Géza a rendészetpártiak nevében.

Parádi József véleménye a vita kimeneteléről. „A rendvédelem kifejezés 1990 óta átment a köztudatba. Az elnevezést illetően a vitát ezért feleslegesnek tartjuk. A kifejezést ugyanis másfél évtizede használja a média is. A rendszerváltás óta keletkezett több, mint háromszáz jogszabályban szerepel a rendvédelem elnevezés.”<sup>197</sup>

### **3.3. RENDÉSZET – RENDVÉDELEM A JOGALKOTÁSBAN**

Ezek után ejtsünk szót a rendészetet – rendvédelmet érintő jogi szabályozás mögöttes koncepciójáról a rendszerváltástól kezdődően, ez ugyanis érdekes és hasznos összefüggésekre irányíthatja a figyelmünket.

---

<sup>195</sup> PAPP UO.

<sup>196</sup> FINSZTER (2003) i. m. 62–63.

<sup>197</sup> PARÁDI (2002) i. m. 7.

„Az 1990-es választásokat követően megalakult kormány a rendőrség egységének fenntartása mellett határozottan meghirdette a közbiztonság-védelmi apparátus lehető legteljesebb demilitarizálását”- írja Szikinger István a rendőrséggel foglalkozó művében<sup>198</sup>. Horváth Balázs az Antall-kormány belügyminisztere így vélekedik a rendszerváltás előtti rendőrségről: „... a gondolkodást megnyomorító, önálló kezdeményezésre képtelen, felelősséget vállalni nem tudó egyének gyülekezete a szocialista hatalom rendőrsége. Az ilyen működést segítette a mindent jótékony homályban tartó titkosság, a katonai rend és a feltétlen engedelmisség elve. A szigorúan hierarchizált felépítésen nyugvó rendszert habozás nélkül általánossá tették olyan területeken is, ahol a munka természetellenen ellentmondott a katonai rendtartásnak.”<sup>199</sup>

Szamel Lajos 1990-ben megfogalmazott álláspontja szerint a rendőrségnek fegyveres testületnek kell lennie, azonban ez a felfegyverzettség nem azonos a militarizáltsággal, vagyis a katonai hierarchiával, katonai fegyelemmel és teljes centralizáltsággal. Egy fegyveres és egyenruházott szervnek nem kell feltétlenül katonailag is szervezettnek lenni. Sőt Szamel professzor azt a helyes következtetést is levonja, miszerint a diszfunkciók, illetve azok veszélyének kiküszöbölése érdekében szükséges volna a rendőrség civilizálása, státusát az államigazgatási szervekéhez kell igazítani.<sup>200</sup>

Ezek alapján egyértelműnek tűnt a változtatás igénye a rendőrség demilitarizálására, valamint a honvédség és a rendőrség elválasztására. Ehhez képest az 1994-es Rendőrségi törvény<sup>201</sup> nem hozott érdemi változásokat, gyakorlatilag a „rég rendszer” élt tovább, holott a törvény indokolásában a jogalkotó maga is kinyilvánítja, hogy folytatódnia kell a rendőri szervezet demilitarizálási folyamatának. A kérdés véglegesen az ún. Szolgálati törvény (Hszt.)<sup>202</sup> elfogadásakor dőlt el, ekkor vált világossá, hogy a demilitarizálási szándék megghiúsulásának az oka, a célként kitűzött katonai rendvédelem kiépítése.<sup>203</sup> A szolgálati törvény elfogadása körüli huzavonáról az alábbiakban még részletesen szó lesz.

---

<sup>198</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 107.

<sup>199</sup> HORVÁTH BALÁZS: A jövő rendőrségéért. In *Beliügyi Szemle*, 1990, 4.

<sup>200</sup> SZAMEL (1990) i.m. 91–92.

<sup>201</sup> A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv.

<sup>202</sup> 1996. évi XLIII. tv. a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szól.

<sup>203</sup> SZIKINGER (1998) uo.

Joggal tűnhet úgy bárkinek, aki fellapozza az elmúlt közel 20 év rendészettel; rendvédelemmel kapcsolatos jogalkotási termését, hogy tényleges elméleti megalapozás nélküli, ötletszerű jogalkotás folyt ezen a területen. Tekintsük át, mire is célok ezzel.

Vajon tudatosult-e a jogalkotókban a rendszerváltás óta, hogy dönten, választani kellene a két elmélet között, majd pedig konzekvensen azonos terminológiát használni. Az alábbiak támpontot jelenthetnek az előbbi kérdés megválaszolásához.

A rendvédelem „terminus technicus” a jogi szabályozásban 1993-ban bukkan fel először, méghozzá a honvédelmi törvényben.<sup>204</sup> Ez a jogszabály elsőként sorolta fel a rendvédelmi szerveket úgy, mint rendőrség, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, büntetés- végrehajtás, vám-és pénzügyőrség, a polgári védelem, valamint a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóság. A jogalkotó kiemelte, hogy az említett testületek alapvető feladataikon túl közreműködnek egyes honvédelmi és országmozgósítási feladatok ellátásában.<sup>205</sup> A jogszabály pontosan meghatározta, hogy melyek a rendvédelmi szervek előbbi felhatalmazáson alapuló legfontosabb feladatai. Az új 2004. évi honvédelmi törvény szintén ismeri és alkalmazza rendvédelmi szervek fogalmát.

Az 1994-ben megszülető Rendőrségi törvény<sup>206</sup> (Rtv.) is használja a rendvédelmi szerv terminológiát, „...hangsúlyozva, hogy az-e körbe vonható szervezetek a civil közigazgatástól elkülönülve működnek és személyzetük nagyobb része hivatásos szolgálati jogviszonyban teljesíti feladatait.”<sup>207</sup>

Az Rtv. értelmező rendelkezései között az előbbiektől eltérő tartalmú felsorolást találunk a rendvédelmi szervekről. A különbség abban állt, hogy ez a jogszabály a Határőrséget is ebbe a körbe sorolja, szemben a honvédelemről szóló törvénnyel, ugyanakkor csak a polgári védelem állami szerveit tekintette rendvédelmi szerveknek, a nemzetbiztonsági szolgálatokat nem.

További jogalkotói következetlenségre enged következtetni, hogy az 1995-ben megszülető vámtörvény<sup>208</sup> nem is használja a rendvédelem megnevezést, holott a Vám- és

<sup>204</sup> 1993. évi CX. törvény a honvédelemről.

<sup>205</sup> 1993. évi CX. törvény a honvédelemről, 65- § (1) bek.

<sup>206</sup> 1994. évi XXXIV. tv. a rendőrségről.

<sup>207</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 153.

<sup>208</sup> 1995. évi C. törvény a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról.



Pénzügyőrséget mind a honvédelmi, mind a rendőrségről szóló törvények e körbe sorolták. Az említett disszonanciát támasztja alá az itt idézett mondat: „...a vámszervezet szervei és más nemzetközi áruforgalom szabályozásának ellenőrzésében illetékes hatóságok, intézmények, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, fegyveres erők és rendvédelmi szervek kötelesek hivatalos eljárásuk során együttműködni.”<sup>209</sup> A törvény kimondja, hogy a vámigazgatásra háruló végrehajtási feladatokat Vám- és Pénzügyőrség végzi. A törvény pusztán annyit mond, hogy a Vám- és Pénzügyőrség a pénzügyi igazgatás részét képezi.

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény állami fegyveres rendvédelmi szervként határozza meg „Bv.” szervezetét. Azt, hogy mi minősül rendvédelmi szervnek, különös formában mondja meg, ugyanis egyszerűen utal az Rtv. értelmező rendelkezéseire.

Szintén 1995-ben született egy olyan jogszabály a nemzetbiztonsági szolgálatokról,<sup>210</sup> amely átfogóan szabályozta a polgári és a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok működését is. A jogszabály szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a Kormány irányítása alatt álló, országos hatáskörű, önállóan gazdálkodó költségvetési szervek. Ez a jogszabály a Határőrséget szintén nem sorolta a rendvédelmi szervek közé.

A Határőrség a Polgári védelemről szóló törvény<sup>211</sup> értelmező rendelkezési között sem kerül a rendvédelmi szervek közé besorolásra. Ez a jogszabály tisztázza, hogy a polgári védelem hivatásos és nem hivatásos elemekből álló, a honvédelem rendszerében megvalósuló szervezet, amelynek célja, hogy fegyveres összeütközés, katasztrófa vagy más veszélyhelyzet esetén a lakosság élet-és vagyonbiztonságának feltételeit megteremtse, valamint az ilyen helyzetekre az állampolgárokat felkészítse.

Emlékezzünk vissza egy pillanatra a rendszerváltás utáni első kormány demilitarizálási szándékára. Ezzel összhangban állt az a kormányzati elképzelés, miszerint: „...a szovjet mintára felépített katonai határőrizet megbomlott, és a határőrséget a belügyminiszter irányításával működő határrendészetté kell átszervezni, ami nem része többé a fegyve-

---

<sup>209</sup> 1995. évi C. törvény 190. § (2) bek.

<sup>210</sup> 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

<sup>211</sup> 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről.

res erőknek.”<sup>212</sup> Váratlan fordulatként értékelhető, hogy az 1993-as alkotmánymódosítás megerősítette a határőrség kettős –rendészeti és katonai– jogállását. Ez nem csak az előzőek fényében meglepő, hanem maga az alkotmánymódosító törvény indokolása is megjegyezte, hogy az általános európai gyakorlat szerint a határőrizeti szervek rendészeti feladatokat ellátó, rendőri jellegű fegyveres egységek. Megfogalmazódott a követelmény, hogy a határőrséget rendészeti szervvé kell továbbfejleszteni, a rendészeti feladatokat pedig el kell választani a fegyveres erőktől és azok feladataitól. Szikinger István megjegyzi, hogy „...az 1993-as alkotmánymódosítás inkább praktikus kompromisszumként, nem pedig elvi megoldásként konzerválta a szovjet típusú szervezeti felállást.”<sup>213</sup>

Az 1997-es határőrizeti törvény fenntartotta az előbb ismertetett kényszermegoldást, ezért egyes szerzők kritikai felhanggal, szarkasztikusan csak a „remilitarizálási” folyamat termékének nevezik eme jogforrást. „A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre bízva, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.” Komoly aggályokat vetett fel, hogy az akkor hatályos Alkotmány 40/B. § (2) bekezdéséből levezetve a fegyveres erők rendészeti feladatokat nem, vagy csak meghatározott kivételes esetekben láthattak el. A megoldás a 40/A. § (1) bekezdése, amely megengedte a főszabálytól való eltérést. Ezzel együtt a disszonancia kitapintható. A rendőrség és honvédség eltérő rendeltetésével később még részletesen foglalkozunk.

A határőrség kettős jogállása csak a 2004. évi CIV. törvény rendelkezési alapján került megszüntetésre. A szóban forgó alkotmánymódosító törvény emelte be egyébként az alaptörvénybe a rendvédelmi szervek kifejezést.

A jogalkotási „jéghegy csúcsa” kétség kívül a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény, amelyet szolgálati törvényként szokás emlegetni. (rövidítve: Hszt.).<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> SZIKINGER (2008) i. m. 113.

<sup>213</sup> SZIKINGER (2008) i. m. 114.

<sup>214</sup> 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról.

A törvény szerint fegyveres szervek a fegyveres erők (Honvédség, Határőrség) és a rendvédelmi szervek, utóbbi alá értve a rendőrséget, polgári védelmet, a vám- és pénzügyőrséget, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságot. Apró jogalkotói „kuriózum”, hogy az állami és önkormányzati tűzoltóság rövid idő leforgása alatt immár harmadik névvel jelent meg a jogforrásokban. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok pedig ugyan fegyveres szervek, de nem tartoznak a rendvédelmi szervek közé.

A már említett „remilitarizálási” folyamat eredményeként értékelhető, hogy a Hszt. a szolgálati viszonyt a katonai szolgálatellátás mintájára szabályozta. Az általános indokolásból világosan és egyértelműen kiderült, hogy a jogalkotási folyamat ezen eleme a honvédelmi viszonyok szabályozásához kapcsolódik.<sup>215</sup>

A hozzáértőknek szemet szúr a törvény ama kiindulópontja, hogy „a hivatásos szolgálat –bármely fegyveres szervnél teljesítik is–, tartalmát tekintve lényegében azonos”. Nem kell különösen szakavatottnak lenni ahhoz, hogy érzékeljük a disszonanciát, mely alapján egy ernyő alá vonják, mondjuk a fegyver nélküli tűzoltó szolgálatellátását a katonáéval vagy akár a pénzügyőrével.

„Valójában máig sem lehet tudni, hogy mi volt az igazi indoka a rendőrség, a katonaság, a nemzetbiztonsági szervek, és még sok minden más, igen eltérő funkciójú apparátus egyetlen, militarista sémába gyömöszésének.”<sup>216</sup>

A törvényjavaslat parlamenti vitájában kormánypárti (!) és ellenzéki képviselők is megfogalmazták komoly kételyeiket és aggályaikat. Így felmerült többek között, hogy demokratikus jogállamokban a rendőr nem katona, és felvetették, hogy az ebben a törvényjavaslatban megfogalmazottak homlokegyenest szembe mennek a kormányzat eredeti elképzeléseivel, azaz a demilitarizálás szándékával. A Rendészeti Kutatóintézet állásfoglalást készített a készülő jogszabályról, most ebből idézek. „Azt lehet mondani, hogy a tervezet az egyes szervek funkcióihoz kapcsolódó, azt szolgáló szabályozás helyett a társadalomtól indokolatlanul elszakított, privilegizált, ugyanakkor kiszolgáltatott, egységes fegyveres tömb kialakítására törekszik. Ennek során szükségképpen alárendeli a szakmai szempontokat és az alapjogokat is a feltétlen engedelmisség követelményének. Mindez mélységesen idegen a demokratikus jogállamiság gondolatától.”

---

<sup>215</sup> SZIKINGER (1998)i.m. 108.

<sup>216</sup> SZIKINGER (1998) uo.

A törvényjavaslat vitájában a cáfolhatatlan ellenérvekre való rácsodálkozás után érthetetlen módon mégis –ahogy Szikinger István fogalmaz– az „átpasszírozás stratégiája” következett. Mécs Imre SZDSZ-es képviselőtől elhangzott mondat sok mindent elárul: „Most már elkéstünk ezzel .... Valóban civil irányba kellene mennünk, de most a szolgálatoknál várják ezt a törvényt.”<sup>217</sup>

### 3.4. A MAGYAR ALAPTÖRVÉNY A RENDÉSZETRŐL

Az Alkotmányunk rendészeti- rendvédelmi „canossája” szintén megér egy „külön misét”. Az alaptörvényünk VIII. fejezete – A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek- az egyik leggyakrabban módosított része alkotmányunknak, szám szerint tíz alkalommal került sor erre a rendszerváltás óta. Ebben jelentős szerepe van a Határőrség jogállását érintő folyamatos változásoknak (előbb fegyveres erő, majd kettős rendeltetésű szerv, végül a rendőrségi integráció velejárói).

Az Magyar Köztársaság 1989. októberi Alkotmánya még ismerte és használta a rendészet kifejezést, ugyanakkor a szabályozásból következően a fegyveres szervek (honvédség, rendőrség) működése hierarchikus rendben, centralizált felépítéssel, hivatásos; szolgálati jogviszonyban, katonai elvek szerint volt meghatározva.

Az Alkotmány 2004. évi módosítása (2004. évi CIV tv.) emelte be a rendvédelmi szervek fogalmát az alaptörvényünkbe /terminológiaváltás/, addig ugyanis „Fegyveres erők és a Rendőrség” szerepelt a VIII. fejezetében. Fegyveres erő alatt, a Magyar Honvédséget és a Határőrséget kellett érteni. Maga a fejezet címe is kisebb metamorfózison ment keresztül a mögöttünk álló két évtizedben. „Az eredeti alkotmányozási szándék szerint a fegyveres és a rendőrség szabályozását szolgáló rendelkezések ma már nyíltan töredékesek, hiszen a Magyar Honvédség mellett csak egyes rendvédelmi szerveket kíván szabályozni.”<sup>218</sup> Ez a töredékesség a szövegben érhető tetten igazán, hiszen a 40/A-C. §-

---

<sup>217</sup> MÉCS IMRE: Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának országgyűlési vitájában. Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve, 1996. február 20. ülés.

<sup>218</sup> PATYI ANDRÁS: A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek (VIII. fej.) In. JAKAB ANDRÁS (szerk): *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 1423.

ban lévő szabályok jó része a Honvédségre, némelyek a rendőrségre vonatkozik, a többi rendvédelmi szervre vonatkozóan azonban semmit nem találunk.

Egy nyelvtani apróságra, érdekességre szeretném felhívni a figyelmet. A fejezet címének eredeti szövegében a rendőrség kis betűvel, míg az Rtv-ben nagy kezdőbetűvel szerepelt a „Rendőrség”. Az ellentét feloldásának sajátos módja, hogy az alaptörvény fejezetcímét akként módosították, hogy a rendőrség szó elhagyásával, az általános rendvédelmi szerv kifejezés került a címbe. A szövegben ugyanakkor egy „suttymban” elvégzett módosítással átírták nagybetűsre. „Ez a fejezetcím azonban az alkotmányos szabályozás egyik mélypontja (mondhatni, szégyene) [...]”<sup>219</sup>

Az említett 2004. évi módosítás, mely megszüntette a Határőrség kettős jogállását, két rendvédelmi szervről tesz említést: rendőrség, határőrség, míg a VIII. fejezet címe a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek címre változott. Az, hogy mely szerveket érti az új terminológia rendvédelmi szervek alatt, arra csak következtetni lehet, ugyanis a jogszabály szövege nem sorolja fel azokat, de rendelkezéseket tartalmaz a Honvédség, Rendőrség, Határőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozóan.

2007-ben újabb alkotmánymódosítás (2007. évi LXXXVIII. tv.) következett a tárgyban, a VIII. fejezet ismételen új címet kapott: a Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek. A rendszerváltás óta ezen a téren talán legjelentősebb alkotmánymódosítás megszüntette a Határőrség önálló jogállását, elhárítva ezzel az utolsó akadályt is a Rendőrség – Határőrség integrációjának útjából.

Amennyiben a honvédelmet a hadseregnél szélesebb szabályozási tárgykörnek tekintjük, ide értve többek között az állam honvédelmi tevékenységét, a minősített időszakos hatalomgyakorlást, a honvédelmi feladatok ellátásának rendszerét, valamint a fegyveres erők államszervezeti tagozódását, akkor védelmi alkotmányról (Wehrverfassung) beszélhetünk.<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> PATYI uo.

<sup>220</sup> PATYI uo.

Az egyes rendvédelmi szervek közül egészen pontosan egyet jelöl meg a jogalkotó, méghozzá a rendőrséget. A rendvédelmi szervek katalógusának megállapítását a törvényalkotásra bízta, mely a korábban említettek szerint, a Játv<sup>221</sup> által valósult meg.

Az átmenetinek gondolt alkotmány gyökeret eresztett, és kisebb-nagyobb változtatásokkal ugyan, de ma is hatályos. Az elmaradt alkotmányozás okait később még részletesen boncolgatom, itt csak egyet emelek ki. Ez pedig az „alkotmányozási kényszer” hiánya, ugyanis a felmerülő joghézagokat az Alkotmánybíróság betöltötte alkotmányértelmezési tevékenységével. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az Alkotmány számos más rendelkezése is foglalkozik a honvédelemmel. A teljes magyar honvédelmi alkotmányt e szabályok összessége jelenti.<sup>222</sup>

Az alkotmányunk 1949 óta két dolgot tett a rendészettel. Egyrészt elszakította eredeti közegétől, a közigazgatástól, másrészt pedig teljes mértékig monopolizálta a rendészetet az állam számára. Az eredmény ismert, rendészetünk képtelen az érdemi változtatásra, továbbá minden próbálkozás ellenére nem sikerül visszailleszteni korábbi helyére, a közigazgatásba.

Fentiek alapján szinte adja magát a kérdés, hogy miként egyeztethető össze mindez a jogi szabályozás egyértelműségének, átláthatóságának jogállami követelményével?!

Végül Papp Judit és Szamel Lajos gondolataival zárom a szabályozásbeli áttekintést.

„A szervei elhatárolást célzó rendvédelmi szerv elnevezés bevezetése a jogi szabályozásban végül is nem hozott előrelépést. Álláspontunk szerint ugyanis nem egyszerűsítette, hanem éppen ellenkezőleg: nehezebbé, áttekinthetlenebbé (már-már kaotikussá) tette a joganyagot a követhetetlen és végig nem gondolt szabályozás.”<sup>223</sup>

Szamel Lajos álláspontja a jogalkotási munkáról: „...aki nem túlságosan mélyrehatóan tanulmányozza az utóbbi évek „rendvédelmi” jogalkotásának termékeit, kénytelen konstatálni, hogy azok az elméleti megalapozás hiányában tisztázatlan, gyakorta egymással

---

<sup>221</sup> A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló, 2006. évi LVII. tv. Hatályos változata, ugyan ezzel a címmel a 2010. évi XLIII. tv.

<sup>222</sup> SZIGETI PÉTER: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2008, 52.

<sup>223</sup> PAPP i.m. 164.

ütköző fogalommal operálnak, s ebből olykor többféle értelmezhetőség, olykor értelmezhetlenség ered.”<sup>224</sup>

### 3.5. KÖZREND, KÖZBIZTONSÁG

A rendészet történetében történtek és a mai napig történnek kísérletek a kulcsfogalmak átkeresztelésére. Egyik ilyen nagy jelentőségű, visszhangot kiváltó próbálkozás Otto Mayertől ered még a XX. század elején. Ő átvette korábbi szerzőktől és elkezdte konsekvensen használni a „jó közösségi rend” kifejezést.<sup>225</sup> Érvelése nem állt stabil alapon, logikai zsákutcába jutott vele, így a szakma elvetette, jegyzi meg Szamel Lajos professzor.

Mára vitathatatlanul a közrend és a közbiztonság a két központi fogalom a rendészetben. A legfontosabb tisztázandó kérdés a tényleges jelentéstartalom, illetőleg a fogalmak egymáshoz való viszonya. Utóbbi kapcsán egyesek a közrend részének tartják a közbiztonságot, míg mások úgy vélik, hogy függetlenek egymástól, s mindegyik önálló értéket képvisel.<sup>226</sup>

Elsősorban a hazai szakirodalmat igyekszem áttekinteni és annak tükrében vizsgálni, hogy milyen jelentésváltozáson ment keresztül az említett két fogalom, valamint mit jelentenek napjainkban.

#### 3.5.1. Közrend

Az 1931-es porosz rendészeti igazgatási törvény indokolása következő közrend definíciót adja: „azoknak a normáknak az összessége, amelyeknek követése az ugyanazon rendőri körzetben lakó emberek véleménye szerint elengedhetetlen feltételei a kívánatos szintű együttélésnek.”<sup>227</sup> Azt gondolom az idő jócskán eljárt ezen meghatározás felett. Az itt használt terminus technikusok inkább csak megmosolyogtatják az embert, de elképzelhetetlennek tűnik azok közhatalmi eszközökkel történő kikényszerítése napjainkban.

---

<sup>224</sup> SZAMEL LAJOS: Közigazgatás – rendészet – rendészeti szankció. In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1997/1, 7.

<sup>225</sup> OTTO MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht*. München–Leipzig, 1924, 207–214.

<sup>226</sup> SZAMEL (1997) i. m. 9.

<sup>227</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 84.

Concha Győző műveit áthatja Otto Mayer munkássága. Kulcsfogalma a rend, de nem a mayeri –imént említett– jó közösségi rend, hanem a közrend. Concha a közrendet három részre bontja: állami, társadalmi és természeti rendre, s mindegyikkel kapcsolatban megjelöli a rendőrség legfontosabb feladatait. A közrend egyrészt emberi tevékenységnek, röviden a munkának, másrészt a különböző javaknak (vagyon, műveltség, erkölcs, becsület, hatalom) megosztása és összefüggése személyek, helyek és idő szerint.<sup>228</sup> Arra a következtetésre jut, hogy a közrendsértés nem merül ki emberi magatartásokban, azt előidézheti természeti katasztrófa is.

Tomcsányi Móric a rend és a közrend közé beilleszt egy harmadik fogalmat, a jogrendet. A közrendet a jogrend részének tartja, azonban nem a közérdek egészéhez, csupán egy meghatározott részéhez kapcsolja.<sup>229</sup>

Magyary professzor más utat választ, ugyanis nem használja a rend fogalmát, ellenkezőleg, szerinte a rendből nem vezethető le a rendészet. Ugyanakkor a rendészet feladatainak tárgyalásakor nála is előjön a közrend és a közbiztonság fenntartása, illetve helyreállítása.<sup>230</sup>

Tóth József a harmincas években két terjedelmes művében<sup>231</sup> is foglalkozik a rendészetrel, amelyekben természetesen érinti a közrend témakörét is. Az említett két mű kapcsán kritikai hangvétellel jegyzi meg Kántás Péter, hogy csalódás éri azokat, akik azzal a reménnyel veszik kezükbe a két könyvet, hogy megelik benne a rendészet tárgyának meghatározását.<sup>232</sup> Tóth József szerint a rendészet elsődleges feladata a közigazgatás előfeltételeinek megteremtése közhatalom útján. Előfeltételnek a veszélyelhárítást, a közrendet és a közbiztonságot nevesíti. Így tehát nála is a rendészet egyik, de nem kizárólagos alkotóeleme a közrend.

Szamel Lajos szerint a rendészet kulcsfogalmai körül kialakult „kusza és labilis” helyzetből (lásd jelen fejezet elején lévő idézetet) úgy lehet kiszabadulni, hogy a rendészet-

---

<sup>228</sup> CONCHA GYŐZŐ: *Politika*. Budapest, 1905, 308., 440.

<sup>229</sup> TOMCSÁNYI MÓRIC: *Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem*. Budapest, 1929.

<sup>230</sup> SZAMEL (1997) i.m. 19.

<sup>231</sup> TÓTH JÓZSEF: *A rendészeti ténykedés alakjai*, Eger, 1939; valamint: *A rendészetfogalom a nemzetszocialista államban*, Szent János Nyomda, Eger, 1938.

<sup>232</sup> KÁNTÁS (2007) i. m. 34.



fogalomból számítani kell minden olyan elemet, amely a rendőrállam idején került bele. Szamel professzor szerint a rendészet meghatározásához elegendő a közrend fogalmának tisztázása. Ott ugyanis, „ahol ez fennáll, ott élet és vagyonbiztonság is van”<sup>233</sup>

Szikinger István több tanulmányában is foglalkozik a közrend – közbiztonság kérdéssel és megjegyzi, hogy a rendészet rendőrállamhoz kapcsolódó fogalom, a jogállam soha nem tudta azt problémamentesen a rendszerébe illeszteni. A legtöbb gond a közrenddel volt és van, ugyanis máig őrzi nyomokban az eredeti porosz definíció mögöttes jelentését.

Szikinger István arra az álláspontra helyezkedik, hogy: „...a közrendnek nevezett kategória lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi beavatkozás lehetőségét.”<sup>234</sup> Érvelése alátámasztásaként a német rendészetet említi.

A szóba hozott német rendészet egyébként a következő definícióját adja a közrendnek (öffentliche Ordnung): „...azon íratlan szabályok összessége, amelyeket az egyének a nyilvánosság előtt követnek és elengedhetetlen feltételei egy állam által szabályozott együttélésnek. (ezen szabályok alatt nem a jogi normák értendők)...”<sup>235</sup>

Egyesek tehát a közrend tartalmát erkölcsi, íratlan szabályok összességként értelmezik. Ebben az esetben azonban felmerül egy ellentmondás, mégpedig az, hogy íratlan „jogon túli” tárgyakat védelmezzünk a jog eszközeivel, akár legitim erőszak igénybevételével.<sup>236</sup>

Az alkotmányos jogállamiság hívei keményen szembeszállnak az olyan jogalkotással, ami a közrend védelmére hivatkozással megengedi alapjogok korlátozását. Különösen veszélyes, ha általános felhatalmazás megszerzéséhez húzzák elő a közrend védelmének ütőkártyáját.

Mások, amint arról már szó volt, jelesül említhetjük Concha Győzöt, azt vallják, hogy a közrendbe a társadalmi és jogi normák vegyesen tartoznak bele.<sup>237</sup>

---

<sup>233</sup> SZAMEL (1997) i. m. 29–30.

<sup>234</sup> SZIKINGER (1194/2) i. m. 46.

<sup>235</sup> GÖTZ (2001) i. m. 53.

<sup>236</sup> SZAMEL (1990) i. m. 13–16.

<sup>237</sup> CONCHA i. m. 306–308.

Finszter Géza szerint ezen a logikai szálon juthatunk el a közrendnek a jogi rendből történő levezetéséhez is, amely már nem kerül ellentmondásba a rendészet joghoz kötöttségével.<sup>238</sup>

Finszter másokhoz hasonlóan ellentmondásosnak tartja a közrendről kialakult képet és ingatagnak tartja azt a felfogást, amikor „jogon túli” tárgyakat védelmeznek közhatalmi eszközökkel.

Kántás Péter gyakorlatilag a közrendnek és a közrend elleni jogsértéseknek szentelte a PhD. disszertációját. Ki szeretném emelni a dolgozatnak azt a tanulságos részét, amelyben a hatályos joganyagot vizsgálja a közrend használatának szempontjából és az alábbi következtetésekre jut. „A közrend fogalom jogszabályi, illetve kommentátori meghatározás hiányában megengedhetetlenül széles hatósági mérlegelést tesz lehetővé. A kifejezés tartalma ellentmondásos, viszonya a többi rokon jogfogalommal teljességgel tisztázatlan. Mindezek ellenére alapjogok korlátozását teszi lehetővé, adott esetben olyan módon, hogy a foganatosítása idejére a vitát sem tűri el, jogorvoslatra tehát csak utólag van lehetőség.”<sup>239</sup>

Kántás Péter szerint a jogrend legalább két részre osztható: magánjogi rendre, illetve a közjog által létesített közrendre.<sup>240</sup> A rendészet feladata a közrendnek a közjog által jogsértőnek minősített magatartásoktól való védelme a közjog eszközeivel. A szabad piacgazdaság körülményei között kialakult egy egészen újfajta áru, szolgáltatás: személy és vagyonbiztonság piaci alapon történő megvásárlása. A helyzet kialakulása teljesen érthető és szinte szükségszerű volt, hiszen a rendszerváltás óta egyre több magánszemély és vállalkozás hajlandó komoly összegeket áldozni arra, hogy biztonságban érezze magát és vagyonát. Természetesen a rendőrségnek nem feladata kielégíteni az egyre növekvő piaci igényeket. Tekintettel arra, hogy a biztonsági cégek egyre hangsúlyosabban követelnek helyet maguknak a közrend, közbiztonság területén, minél nagyobb szelet tortára kívánnak szert tenni a, ezért a rendészet egyik alternatív megoldásaként értelmezhető. Ilyenformán elkerülhetetlennek érzem a kérdés részletes elemzését a dolgozat későbbi részében, amely az alternatívákat hivatott számba venni.

---

<sup>238</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 21–22.

<sup>239</sup> KÁNTÁS (2007) i. m. 56–57.

<sup>240</sup> KÁNTÁS PÉTER: A rendészet fogalmához. *Új rendészeti Tanulmányok*, 1997/1, 50–66.

Nem léphetünk azonban tovább anélkül, hogy ne említenénk meg Kántás Péter azon elméletét, miszerint a rendészet „sürgősségi ellátás”, melynek leghatásosabb eszköze a legitim erőszak. Szikinger István szerint ugyan érdekes ez a hasonlat, de sántít, például annak ideiglenes jellege miatt. Szikinger István hozzáteszi még a rendészet egészére vetítve, hogy azok a próbálkozások –ahogy Kántás is teszi–, amelyek a rendészet fogalmának meghatározását a jogállam értékrendszerén belül keresik, nem fogadhatják el az anyagi és eljárási garanciarendszerekből „kilógó” súlyos alapjogi korlátozásokat.<sup>241</sup>

Vessünk egy pillantást az Alkotmányra ebből a szemszögből. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az Alkotmány, a 2007. évi módosításáig a rendőrség feladatainak meghatározásánál nem tartalmazta a közrend fogalmát, addig ugyanis a belső rend fordulattal élt a jogalkotó. Ez a bizonyos „belső rend” az 1989. október 23-án hatályba lépő alkotmány szóhasználatában azért volt indokolt, mert az állambiztonsági szervek a rendőrségen belül kaptak helyet. Ezen szervek feladata az alkotmány és az ország szuverenitása feletti örökös titkosszolgálati eszközök igénybevételével. Megjegyzendő, hogy ez a megoldás a régi rendszer sajátossága volt; pártállami örökség. Ez a felemás helyzet 1990-ben oldódott meg, a négy önálló nemzetbiztonsági szolgálat felállításával, melyek száma 1995-ben ötre emelkedett. Ezáltal a belső rend kifejezés oka fogyottá vált.

### 3.5.2. Közbiztonság

A kilencvenes évek végén neves nemzetközi rendőrségi szakértők világították át a magyar rendőrséget és egyik első jelentésükben ekként határozták meg a közbiztonságot: „A közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az a része ami ahhoz szükséges, hogy az egyének és a közösségek megvalósíthassák a társadalom számára értékes céljaikat.”<sup>242</sup>

A közbiztonság a kialakult értelmezési gyakorlatban állami-jogi értékek összességét jelenti, emeli ki Szikinger István a német jogirodalom alapján.<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 87.

<sup>242</sup> FINSZTER GÉZA: Közbiztonság és közbátorság. In. NÉMETH ZSOLT (szerk), *Írások Tauber István emlékére*, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest. 2009. 66-83.

<sup>243</sup> SZIKINGER (1994/2) i. m. 46.

A német rendészet tankönyvének is nevezhető Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht a következő meghatározást adja: „A közbiztonság a jogrend, az egyének jogainak és jogos érdekeinek, valamint az állam és közhatalom más hordozóinak, intézményeinek és rendezvényeinek sérthetlensége.”<sup>244</sup>

Finszter Géza összefoglalásában a közbiztonság normatív értelemben egyrészt államcél, melyért a végrehajtó hatalom a felelős, másrészt a jog által is elismert társadalmi érték, aminek megóvása érdekében indokolt lehet akár az alapvető emberi jogok korlátozása is. A jog azonban konkrétan meghatározza azokat a „tényállásokat”, amikor az alapjogok - a szükséges és arányos mértékben- korlátozhatóak, a közbiztonság védelme érdekében.

A közbiztonság alatt azt a nyugalmat értjük, amikor személyünket és javainkat biztonságban tudjuk. A közbiztonság olyan kollektív termék, amelyben részt vesznek az egyének, közösségeik és az állam szervezetei. Materiális értelemben a közbiztonság a társadalmi viszonyok együtthatása, amely a hétköznapokban létezik és megélhető, „élvezhető”, avagy nem létező és emiatt valamilyen veszély fenyegeti a társadalmat és az egyéneket.<sup>245</sup>

Nyíri Sándor a közbiztonságot jórészt szubjektív kategóriaként fogja fel, amelyek védelme rendészeti eszközökkel kevésbé közelíthető meg. Amennyiben ezen a szalon folytatjuk gondolatmenetünket könnyen és gyorsan a jogállamiság alapeszméivel találhatjuk szembe magunkat.<sup>246</sup>

Az Alkotmánybíróság többek között<sup>247</sup> a 13/2001 (V.14) AB határozatban foglalkozik a közbiztonság fogalmával, és az alábbiakat állapítja meg.

„A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött

---

<sup>244</sup>GÖTZ (2001) i. m. 43.

<sup>245</sup>FINSZTER (2008a) i.m. 24–26.

<sup>246</sup>SZIKINGER (1998) i. m. 89.

<sup>247</sup>További, a tárgykört érintő AB határozatok még: 178/1992, 21/1996, 14/2000.

tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A jogrendszerben a közbiztonság, hol a közrend egyik elemeként jelenik meg hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét, hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel. A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet.<sup>248</sup>

Az Alkotmánybíróság közbiztonság (közrend, köznyugalom) értelmezésével foglalkozó határozataiból az alábbi konklúziót vonja le Kántás Péter:

- a) demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele, és így általánosságban alkotmányos értéket és alkotmányos célt képvisel;
- b) értéktartalma relatív, azaz függ a demokrácia fokától, a közösségek mindenkori tolerancia szintjétől;
- c) a közrend részeként felfogott köznyugalom elvont, egyéni jogokat nem sértő veszélyeztetése nem vonhat maga után kriminalizálást;
- d) a fogalom materiális tartalmának meghatározása jogalkotói és jogalkalmazói feladat, tehát alkotmányértelmezés tárgyát nem képezheti.<sup>249</sup>

Amint az, az utolsó mondatból is kiderül az Alkotmánybíróság kihátrált a vizsgálatunk tárgyát képező bizonytalan jelentésű fogalmak kifejtéséből, azt „továbbutalja” jogalkotói, jogalkalmazói hatáskörbe.

### 3.6. VESZÉLY

A rendészet fogalmának nem tartalmi eleme ugyan, mégis gyakran megjelenik az irodalomban a veszély (Gefahr) kifejezés. A klasszikusnak számító német terminológia a következő megfogalmazást használja: „Olyan tényállás, amely belátható időn belül, nagy valószínűség szerint a közbiztonság és a közrend sérelmét eredményezné.”<sup>250</sup> Amennyi-

<sup>248</sup> 13/2001 (V.14.) a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi XI. törvényerejű rendelet módosításáról szóló és az Országgyűlés által 2000. december 5-n elfogadott, de még ki nem hirdetett jogszabály alkotmányellenességének előzetes vizsgálatáról szóló AB határozat.

<sup>249</sup> KÁNTÁS (2007) i.m. 82.

<sup>250</sup> GÖTZ (2001) i. m. 61.

ben ez bekövetkezik, úgy kár keletkezik, ami egyet jelent a közrend, közbiztonság normáinak vagy az érintett jogtárgyak megsértésével. Nyíri Sándor megfogalmazásában a rendészeti veszély a közbiztonság sérelmének várható bekövetkezését jelenti.<sup>251</sup> A német irodalom szerint a veszélynek mindig konkrétnek kell lennie, ahhoz, hogy az jogszzerű rendészeti intézkedés kiváltására alkalmas legyen. Szikinger István szintén ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy a (rendészeti) veszély szubjektív kategória, vagyis nagyon nehezen jelölhető meg a rendészeti fellépés szükségességének küszöbe. Azonos magatartás, mondjuk, nyilvános meztelenkedés egészen más beavatkozást igényel Budapest belvárosában, csúcsforgalomban, valamint egy elhagyott folyóparton szürkületkor. Mankóként szolgál a bírói praxis, amely kialakította a veszélyek számos fajtáját, iránymutatást adva ezzel a rendészeti beavatkozás számára.<sup>252</sup> Általános érvényű szabálynak az tekinthető, hogy egyedi intézkedésnek konkrét veszély esetében van helye. Szikinger kifejti még, hogy további nehéz elhatárolási kérdéseket vet fel a látszatveszély, a vélt veszély és a veszély gyanújának elkülönítése. Ezeknek azért van különös jelentősége, mert a jogállami rendészeti működés egyik legfontosabb kérdése az, hogy mikor jogosult vagy köteles beavatkozni adott helyzetben a hatóság.

---

<sup>251</sup> NYÍRI SÁNDOR: A rendőrség és az emberi jogok védelme az alkotmány tükrében. In. KORINEK LÁSZLÓ (szerk.) Rendészeti Szemle. 2010/3. 3-11.

<sup>252</sup> SZIKINGER (1998) 89–91.

## 4. A RENDÉSZET ALKOTMÁNYOS MEGALAPOZÁSA

A történeti fejezetből emlékezhetünk rá, hogy a meghatározó jelentőséggel bíró német rendészet fogalmat sokáig a teljes közigazgatással azonosították. Ezt követően a (jó) közösségi rend teóriája került előtérbe. Később megkülönböztették az ún. „jóléti vagy népboldogító” és a „biztonsági” rendészetet. A két terület végleges megkülönböztetésének alapja a korábban említett Allgemeines Landrecht (1794), valamint a Kreuzberg ítélet (1882). Előbbire gyakran olyan kontextusban hivatkoznak, hogy innen eredeztethető a veszélyelhárításhoz szükséges általános rendőrségi felhatalmazás, más néven rendészeti generálklauzula intézménye. A Kreuzberg döntés világossá és egyértelművé tette, hogy a rendőrség dolga a veszélyelhárítás, ezen túlmutató állami beavatkozás speciális törvényi alapokat igényel. A jogállamiságot azonban közel sem elégítette ki a rendészet veszélyelhárításra történő korlátozása.<sup>253</sup> Így érkezünk el a jogállamiság teóriájához, amely egészen napjainkig gyakran összeütközésbe kerül a rendészet fogalmaival és működésével. A jogállamisággal könyvtári irodalom foglalkozik, a két kötetes alkotmány kommentár<sup>254</sup> is több, mint ötven oldalon át „boncolgatja” a jogállamiság kérdéseit.

### 4.1. JOGÁLLAMISÁG

Otto Mayer megfogalmazása szerint a jogállam a jól rendezett közigazgatási jog állama. A jogállamiság összetevői: hatalmi ágak szétválasztása, a törvény uralma, a közigazgatási jog rendezettsége, valamint a közigazgatás igazságszolgáltatásszerű működése.<sup>255</sup>

A polgári nemzetállamok megszületésével, a közjog és magánjog elkülönítésével, valamint az emberi és állampolgári szabadságjogok alanyi jogként való elismerésével adottá váltak az előfeltételek egy modern rendészeti igazgatás, professzionális rendőri szakma

---

<sup>253</sup> SZIKINGER (1994/2) i. m. 42–76.

<sup>254</sup> GYÖRFI TAMÁS- JAKAB ANDRÁS: Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog (I. fejt. 2.§) In. JAKAB ANDRÁS (szerk): *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 155-211.

<sup>255</sup> SPALLER i. m. 27–44.

megvalósulásának. A modern rendészet lényege, hogy a rendészet szervei szigorúan a jog uralma alatt, a „szükséges és arányos” legitim erőszak alkalmazásával védelmezik a társadalmat a jogszabálysértő magatartásoktól.

Sajnos tapasztalatból tudjuk, hogy a XX. században, a diktatúrák igyekeztek teljes mértékben átpolitizálni a rendészetet, azaz saját céljaik megvalósításának egyik eszközeként tekintettek rá. Számos esetben meglazult az alkotmányos demokráciákban garanciaként szolgáló, stabilan lefektetett joguralom a rendészet felett. Ez azt is jelentette, hogy a rendészet ezekben az évtizedekben militarista vonásokat öltött, jellemzően nem a szakértelem volt a meghatározó, hanem a hatalom feltétlen szolgálata és a totális centralizáció.

Balla Zoltán kiemeli a rendészet – jogállamiság összefüggéseiben, hogy „ (...)a rendszerváltás gyökeres fordulatot igényel a rendészet terén. A döntő változás, hogy a polgári demokrácia egyáltalán nem valami előre kitűzött célhoz, megrajzolt modellhez kívánja eljuttatni az emberi együttélést. Ellenkezőleg, a hatalmat alárendeli a társadalomnak, amely azt saját képére formálja.”<sup>256</sup>

A jogállami átmenet egy autoritárius és egy demokratikus rendszer közötti időszak, melynek eredményeképpen egy országban intézményesednek a demokratikus normák.<sup>257</sup> Hivatkozott szerző szerint ennek az átmenetnek három szakasza van. Első a demokratikus normák szükségességének megjelenése, ezt követi a demokrácia megteremtésének időszaka, végső szakasza a konszolidáció.

A jogállam –Rechtsstaat- kifejezés a német alkotmányjog alkotása, az ésszerű állam –Verstandesstaat- teóriájából nőtt ki. „A jogállam nem egy bizonyos állam pragmatikus szabályossága, hanem bizonyos államoknak eszméje elsősorban, s így érték kategória”,

---

<sup>256</sup> BALLA ZOLTÁN: *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira* (Ph.D. értekezés), 1998-2001. RTF könyvtár. 86.

<sup>257</sup> DAINE ETHIER: *Democratic Transitions and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, The Macmillan Press LTD, London, 1990, 4. In FARKAS VAJK: *Rendszerváltás spanyol módra, Hasonlóságok és különbségek a spanyol és a magyar jogállami átmenetben*, *Iustum, Aequum, Salutare* 2009/3, 171–194.



jegyzi meg Tamás András professzor úr.<sup>258</sup> A kifejezést több ország jogszabályaiban is megtalálhatjuk, különösen igaz ez a rendszerváltó országokra. Tamás professzor hozzát teszi még, hogy a jogállam a rendőrállam ellentéte, s az az elleni küzdelemben jött létre elméleti megalapozása. Gneist, Stahl és Mohl német közjogászok neveit emeli ki ennek kapcsán, de megemlíti Kant és Hegel hatását is. Kaarlo Tuori finn professzor nyomán a jogállam négy modelljét különbözteti meg: ún. liberális; szubsztantív; formális és demokratikus jogállam.

Nem szabad megfeledkezni a jogállam eszméjének angol változatáról sem, ez pedig a Rule of Law elve. Az angolszász rendészeti modellek ebből merítve alakították ki struktúrájukat. Tamás András három fordítását adja a kifejezésnek, jelezve, hogy egyik sem kifogástalan: a jog törvényszerű rendje, a jog szabályossága, a jog uralma.<sup>259</sup> A jogállam német eszméje leginkább utóbbit jelenti.

A klasszikus jogállami fejlődés a XIX. század végére azzal a következménnyel is járt, hogy megváltoztatta a rendőrség szakmai arculatát, ugyanis a közbiztonsági és bűnügyi feladatok markánsan elkülönültek egymástól.<sup>260</sup> Így a közbiztonsági rendészet a közigazgatás részévé vált, a bűnügyi nyomozás pedig az igazságszolgáltatás előkészítésének feladatát látta el. Ekkortól mondható el, hogy az örökös, beavatkozó és a felderítő rendészet eltérő jogi alapokon, más szabályok szerint működik.

A modern piacgazdaság kialakulásával az állam szerepvállalása, funkciója jelentősen átalakul, megváltozik. Az állami feladatok alakulásának terjedelmére döntő befolyással van a jogállamiság intézménye, ugyanis a korábbi szerepvállalás tartalmi elemei számos területen számottevően szűkülnek, korlátozódnak. A jogállamiság megjelenésével átalakult, átstrukturálódott az államszervezet, mégpedig a hatalommegosztás, a hatalmi ágak elválasztásának elvei mentén. Ez természetesen érintette a rendészetet is. A változás lényege abban foglalható össze, hogy a korábbi szabad belátáson alapuló rendszettel szemben megfogalmazódó igény, a tevékenység jogszabályok közé szorítását tűzte ki célul. Ezen túlmenően a közigazgatás részeként működő rendészet alapvonásait, fő irányait és funkcióit törvényi szintű jogszabályokban kell meghatározni. „Modern társada-

---

<sup>258</sup> TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest: Szent István Társulat, 2001, 209.

<sup>259</sup> TAMÁS ANDRÁS (2001) i.m. 221.

<sup>260</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 106–107.

lomban (...) a rendészeti igazgatás jogállami kötöttsége alkotmányos szintű követelményként fogalmazódik meg, amelynek elsődleges korlátai az alkotmányban rögzített alapvető emberi és állampolgári jogok.”<sup>261</sup>

Az 1989. október 23-án elfogadott Alkotmány szerint: „A Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam.”<sup>262</sup> Ez immár nem csupán deklaráció, hanem alaptörvényi norma is, amely az államszervezet működésének egészétől, annak valamennyi szervétől számon kérhető, ide értve a rendészet jogát és a rendőrséget is –állapítja meg Finszter Géza.<sup>263</sup>

Előbbiek nyomán megállapítható, hogy a jogállamiság alapértékeit kitöltő olyan elvek és szabályok is alkotmányos rangra emelkednek, amelyeket hierarchiában alacsonyabb jogforrások nevesítenek. Ennek oka pedig az, hogy a szóban forgó szabályok tartalma a jogállam klauzulából közvetlenül következik.<sup>264</sup>

Az Alkotmánybíróság határozataiban kirajzolódó jogi rendszerváltás azt jelenti, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Ez nem csak azt jelenti, hogy a jogszabályoknak és az állami működésnek kell összhangban lennie az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat.<sup>265</sup>

Megjelölhetünk ugyan jelentős dátumokat, a jogállami átmenet kezdetét és végét, azonban a folyamat mindaddig nem ér véget, amíg a jogállami értékeknek megfelelő alkotmány nem érvényesül a teljes jogrendszerben. Ez rendszerint túlmutat a rendszerváltás eseményein.<sup>266</sup> Ahogy ezt az Alkotmánybíróság megfogalmazta: „A jogállamiság tény-megállapítás és program egyszerre.”<sup>267</sup>

---

<sup>261</sup> FICZERE LAJOS: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1997/1, 23–31.

<sup>262</sup> 1949. évi XX. törvény: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 2. § (1) bekezdés.

<sup>263</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 144.

<sup>264</sup> GYÖRFI-JAKAB (2009) i. m. 156.

<sup>265</sup> FINSZTER (2003) i.m. 187–188.

<sup>266</sup> FARKAS VAJK: Rendszerváltás spanyol módra, Hasonlóságok és különbözőségek a spanyol és a magyar jogállami átmenetben. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2009/3, 173.

<sup>267</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozatrészlet.

Jogos tehát az elvárás, hogy a rendészetnek is teljesítenie kell az alkotmányosság próbáját. A rendészet alkotmányosságának objektív fokmérője az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlata, amelyet külön fejezetben dolgozom fel.

## 4.2. A RENDÉSZET ALKOTMÁNYOS MŰKÖDÉSE

Finszter Géza szerint, ahhoz, hogy a rendészet hézagmentesen illeszkedjen az alkotmányos struktúrába, az alábbi három feltételnek kell teljesülnie.<sup>268</sup>

Első a joguralom érvényesülése, ami azt jelenti, hogy a rendőrség a jog hadserege, működése szigorúan a jogszabályok által meghatározott keretben valósul meg. Ennek érvényesítése elsősorban a bünyügyi rendészet terén érhető tetten, míg a közrendészet jobban megtűri a felhatalmazáson alapuló mérlegelési jogkört.

Második a hatalmi ágak megosztásának követelménye. Ezen elv elsősorban rendőrség irányítását ellátó végrehajtói hatalmat inti óvatosságra és önmérsékletre. Mindazonáltal jelentősen eltérő a kormányzati felhatalmazottság mondjuk a közbiztonsági és bünyügyi rendészet irányítása tekintetében. Salgó László szerint a 80-as évektől kezdődően négy nézet különíthető el, a rendőrség hatalmi ágak struktúrájában elfoglalt helye alapján. Az első az állam- és jogbölcseleti indíttatású, mely szerint a rendőrség a végrehajtó hatalom abszolút és feltétlen része. A második kriminológiai alapokon nyugvó elképzelés az igazságszolgáltatás részének tartja a rendőrséget. A harmadik „középutasnak” aposztrofált nézet szerint a rendészet szervei egyik alrendszerbe sem sorolja, hanem önálló, külön hatalmi ágként kezeli. A negyedik pedig a szolgáltató közigazgatás részeként aposztrofálja.<sup>269</sup> A rendőrség, mint speciális hatalmi ág teóriájának gyökerei Tomcsányi Móricig nyúlnak vissza, jegyzi meg Salgó, Tóth szerzőpáros. Ligeti Miklós szerint a rendőrség önálló hatalmi ágként való kezelése, a rendvédelmi koncepción nyugszik és elfogadhatatlan, mert „kikezdi a hatalmi ágak szétválasztásán és az egymást kölcsönösen kontrollálva történő gyakorlásán alapuló jogállamiságot”.<sup>270</sup>

---

<sup>268</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 106–109.

<sup>269</sup> SALGÓ LÁSZLÓ – TÓTH LÁSZLÓ: Rendészet a jogállamban. *Magyar rendészet*, 2004/1, 8.

<sup>270</sup> LIGETI i. m. 135.

Szabó András szerint a szocialista állam azért nem sorolta a rendészeti szerveket egyik államszervezeti alrendszerbe sem, mert közvetlenül függtek a hatalomtól, ilyenformán nem voltak a végrehajtói hatalom részei.<sup>271</sup>

A harmadik az emberi jogok érvényesülésének olyan formán történő érvényesítése, hogy a jogkorlátozások (adott esetben alapvető emberi jog) csak törvényi felhatalmazáson alapulhat, és ki kell állnia a szükségesség-arányosság próbáját. A jogkorlátozások részben a rendészeti- igazgatási jogforrásokban (pl. Rtv.), másrészt a büntetőeljárás törvényben (kényszerintézkedések) találhatóak. A legitim fizikai erőszak rendőrség által történő alkalmazhatósága és az emberi jogok védelme sok esetben kerül ellentmondásba egymással, amelynek feloldása komoly fejtörést okoz, ezért képezi folyamatosan szakmai viták tárgyát.

A rendészet alkotmányos működésnek, további konjunktív feltétele a rendészeti funkciók éles elkülönítése. A jogellenes magatartások megelőzése, azok visszaverése legitim fizikai erőszak alkalmazásával, valamint a büntető igazságszolgáltatás előkészítése.<sup>272</sup>

### 4.3. RENDÉSZETI FUNKCIÓK

Kiindulási alapként különítsük el egymástól a feladatot és a funkciót, ugyanis a két fogalom értelmezése vitatott. A magam részéről Lőrincz professzor megfogalmazására hagyatkozom, aki a következőképpen foglalja össze az elválasztás lényegét. „A funkció általánosabb jellegű, szélesebb tartalmú fogalom, mint a feladat: a szerv társadalmi rendeltetésének lényegét határozza meg. A feladat ehhez képest konkrétabb teendőket jelöl, a funkció ellátásához szükséges teendőket.”<sup>273</sup>

Ligeti Miklós rámutat, hogy a rendőrség funkcióinak elemzése arra ad választ, hogy mennyire alkalmas a militarizált rendőrségi struktúra eleget tenni a rendészeti feladatok ellátásának. Hozzáfűzi továbbá, hogy kiderülhet az is, miként alakíthatók a rendőrségi feladatok szolgáltatásokká, mely esetekben érvényesülnek a civil közigazgatás szerve-

---

<sup>271</sup> SALGÓ–TÓTH (2004) i.m. 10.

<sup>272</sup> FINSZTER GÉZA: A rendészet rendszere. *Kriminológiai tanulmányok 39, IRK FERENC (szerk)*, Budapest, 2002, 37–71.

<sup>273</sup> LŐRINCZ LAJOS: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, Rejtjel kiadó, Budapest, 1997, 23.

zólvelei vagy éppen, hogy melyek azok a funkciók, amelyeknél a centralizáció és hierarchia nélkülözhetetlenül szervezési elvek.<sup>274</sup>

A rendészeti feladatok meghatározása mindaddig kevésbé volt problémás, amíg általános ún. generális klauzulában volt összefoglalható: „a rendőrség feladata, hogy mindent megtegyen a közbiztonság fenntartásáért. Az egyetlen kívánalom az eredményesség. A cél elérésének szabályai azonban nem voltak lefektetve, azaz másképp fogalmazva mindent megtehetett a rendőrség, ez tipikusan a rendőrállami formula”.<sup>275</sup> A jogállam felbukkanásával a jog uralma került előtérbe, differenciálódtak a funkciók, és szigorú szabályok határozták meg, miként látható el egy-egy rendőri feladat. Különösen igaz ez a bűnüldözés akkurátus szabályozásra. A rendészeti funkciókat Finszter Géza felosztását követve tekintjük át.<sup>276</sup>

#### **4.3.1. Jelenlét, őrködés**

Gyakorlatilag a közterület rendjének veszélyektől történő megóvását jelenti. Önmagában a jelenlét főszabály szerint nem jár együtt jogkorlátozással. Erre akkor kerül sor, amikor a hatóság tagja észleli a közrendet sértő veszély felmerülését, és legitim fizikai erőszakkal megpróbálja elhárítani azt. A jelenlét megszervezése igenis komoly szakmai ismereteket igényel, ezt bizonyítja az Egyesült Államokban végrehajtott két kísérlet. Az elsősre a hetvenes években került sor és Kansas City kísérletként ismerhetjük. A rövid lényege az volt, hogy a várost egy vonallal két részre osztották, egyik felében duplájára emelték, a másikban pedig megfelezték a rendőri jelenlétet. A meglepő eredmény az volt, hogy a város két fele közül egyikben sem volt érdemi változás a bűnelkövetés vonatkozásában. Már is levonták a téves következtetést: nincs összefüggés a rendőri jelenlét és a közbiztonság alakulása között. Ennek tökéletes cáfolata a második, ún. Minneapolis-i kísérlet. Olyan módon ismételték meg a kísérletet, hogy a város „fertőzött területein, forró pontjain” duplázták meg a rendőri jelenlétet, a fennmaradó közterületen megfelezték azt. A forró pontok bűnelkövetési statisztikája jelentősen javult, míg a többi területen nem emelkedett.<sup>277</sup> A máig helytálló következtetés szerint, a jelenlét, őrkö-

---

<sup>274</sup> LIGETI i. m. 136.

<sup>275</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 31.

<sup>276</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 32–34.

<sup>277</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 33.

dés funkciója komoly szakmai jártasságra kell épüljön, továbbá nagyon fontos figyelembe venni a helyi viszonyokat és társadalmi igényeket. Pontosan ezen az úton jutunk el a közösségi rendőrség elméletéhez, melynek legelemibb alkotóelemei: a helyi társadalommal való szoros együttműködés, igényihez történő alkalmazkodás, kommunikáció és kooperáció. A közösségi rendészettel később még találkozunk a dolgozatban.

Az őrködés az egyik leginkább társadalmasítható, szolgáltatássá alakítható rendészeti funkció, amelyet a rendőrség képtelen monopóliumként kézben tartani, ugyanis a magánszféra irányából felmerülő igényeket léptelenség kielégíteni rendőrségi jelenléttel, őrködéssel.<sup>278</sup> Ilyenformán rendészet ezen területébe gyakran betüremkedik a magán és az üzleti szféra, amely megérezte az ebben rejlő anyagi lehetőségeket.

Finszter Géza szerint a jelenlét funkciója nem több az önvédelemnél, ezért abban a rendőrség mellett részt vesznek önkéntes segítők, mint a polgárőrök vagy a közterület-felügyelők.

Itt szükségét érzem felhívni a figyelmet egy általam lényegesnek vélt problémára. A magyar közigazgatás és a magyar rendészet is tele van felesleges párhuzamokkal. Ennek eklatáns példája, hogy a rendőrség mellett számtalan (fél)civil testület, szerveződés kíván részt venni, helyet és felhatalmazást követelve maguknak a közrend, közbiztonság, elsősorban helyi szintű fenntartásában. Az Önkormányzati rendészet egyes kérdéseivel foglalkozó ECOSTAT vitasorozat 2009. szeptemberi alkalmával,<sup>279</sup> szintén felmerült ez a kérdés, de teljes körű, hiánytalan listát a szakma krémje sem tudott meghatározni. Számomra egyértelmű a konklúzió: teljességgel szükségtelen a rendőrségen kívül meghatározhatatlan számú szerveződés országos vagy helyi szinten. Jól átgondolt stratégiával ki kellene alakítani a rendőrség helyi, önkormányzati szinten történő egységes és hatékony támogatását. Mindezt egységes szervezési elvek alapján, mégis rugalmasan, a helyi közösség igényeihez alkalmazkodva. Megszüntetve ezzel az önkormányzati rendészet szükségtelen sokszínűségét, amely elsősorban a szabályozatlanságból, a hozzá nem értésből, valamint az ötletszerű döntések végrehajtásából táplálkozik.

---

<sup>278</sup> LIGETI i. m. 136.

<sup>279</sup> KÖKÉNYESI JÓZSEF: *Az önkormányzati rendészet néhány kérdése*. Budapest, ECOSTAT Közigazgatástudományi Intézet vitasorozata, 2008.

### 4.3.2. Legitim fizikai erőszak monopóliuma

Az imént tárgyalt jelenlét és örökös a közbiztonsági rendészet első összetevője. A másik nem különben fontos összetevő a veszély felmerülését követő cselekvéssorozat, sérelem, károkozás megakadályozása, azaz legitim fizikai erőszak alkalmazása.

A rendészet egyedi ismertetőjegye, hogy a jogsértés megszüntetésére rendelkezésre áll a legitim fizikai erőszak alkalmazása, ez különbözteti meg más hatósági jogviszonyoktól. Ezt szokás rendészeti monopóliumnak nevezni. Amennyiben felmerül a közbiztonság veszélyeztetése, akkor a rendészeti intézkedés esetén alá-fölérendeltségi viszony keletkezik, melyben a hatóság van felül és fizikai erőszakkal szerez érvényt a rend helyreállítására irányuló törekvéseinek. A felhatalmazását a rendészeti - anyagi és eljárásjogi- jogszabályokból meríti.

Az erőszak-monopólium ellenzői figyelmének középpontjában a rendőri hatalom deviáns megnyilvánulásai állnak, ők a társadalomkritikai szemlélet képviselői. Egon Bittner amerikai szociológus szerint rendészetet az erőszak alkalmazás során nem kötik jogi normák, mert a veszélyhelyzet, amelyek kapcsán felhatalmazásuk van erőszakot alkalmazni, nem határozhatóak meg jogi hipotézisek keretében. Odáig merészkedik, hogy a rendőr gyakran maga önkényesen vesz elégtételt a bűnelkövetőn, és nem bízta azt az igazságszolgáltatásra, azaz megtorolja azt.<sup>280</sup> A szakmai megközelítés szembehelyezkedik az előbbiekkal. Az erőszak csak és kizárólag veszélyhelyzet velejárója lehet, önmagában nem értelmezhető. Ekkor azt kell mérlegelni, hogy a veszély elhárítása megköveteli-e az erőszak alkalmazást, tehát szükséges-e, az erőszakkal okozott kár arányos-e a veszélyhelyzet elhárításával, valamint, hogy volt-e rendőrségnek jogszabályon alapuló felhatalmazása, tehát törvényes volt-e. A társadalomkritikai szemlélet éles bírálatát fogalmazza meg a kanadai Jean Paul Brodeur, aki élesen támadja Egon Bittner elméletét, mert szerinte az nem vesz tudomást az erőszak veszélyelhárító jelentéséről. Szemléltető hasonlata szerint ez olyan, mintha a tűzoltás rendeltetését bizonyos mennyi-

---

<sup>280</sup> BITTNER EGON: Police discretion in the apprehension of mentally ill persons. Social problems. In FINSZTER (2008a) i. m. 35.

ségű víz szétlocsolásában próbálnánk megragadni, megfélelvezve arról, hogy ezzel a tűz is elaludt.<sup>281</sup>

A rendőri közreműködés más jellegű kritikáját fogalmazza meg Anthony V. Bouza aki, azt mondja, hogy a különböző eljárások „állami résztvevői” (rendőr, bíró) mérlegelési jogkörükben „észrevétlenül” az általuk kívánt irányba terelhetik az ügyeket. A mérlegelés egyik sajátos megnyilvánulásaként értékelhető a vezetői döntés, amely meghatározza azokat a bűncselekményeket, amelyek üldözése elsőbbséget élvez.<sup>282</sup>

Érdekes problémát vet fel, hogy a veszélyhelyzet felismerése és elhárítása kizárólag a közterületen ró-e a hatóságra feladatot, avagy köteles beavatkozni a magánszférába is, amennyiben bizonyos jogsértések jutnak a tudomására. A rendészeti rendszerek eltérően vélekednek a kérdéstről, a hagyományos kontinentális szisztéma szerint a védelmet a közterületre kell korlátozni. Egy sor esetben kerültek szembe a hatóságok a közelmúltban ezzel a problémával Magyarországon is, amikor is vita tárgyát képezte, hogy magánterületen szükségszerű-e a rendőri beavatkozás.

A jogállam kialakította kritériumrendszerét az erőszak alkalmazására vonatkozóan, annak érdekében, hogy az erőszak jogszerűsége és szakszerűsége mérhető, értékelhető legyen:

- a) eszközjellegű: rendeltetése nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése, megszakítása, a felelősségre vonás elősegítése;
- b) szükséges: csak akkor kerülhet rá sor, ha nincs más módja a veszélyelhárításnak;
- c) minimális: lehető legkisebb sérelem okozásával;
- d) arányos: nem okozhat nagyobb hátrányt, mint amilyen veszélyt elhárítani hivatott;
- e) relatív: csak a jogellenes magatartás helyszínén és csak addig, amíg a jogellenes állapot fennáll;

---

<sup>281</sup> BRODEUR JEAN PAUL: Police et coercion, *Revue Française de Sociologie*, XXXV-3. In FINSZTER (2008a) i. m. 36–37.

<sup>282</sup> ANTHONY V. BOUZA: *The Police Mystique*. New York and London: Plenum Press, 1990, 35.



g) professzionális: az erőszak alkalmazásának alapja a kellő szakmai tapasztalat és jártasság.

Egy dolgot még feltétlenül meg kell említeni, mégpedig azt, hogy a rendvédelmi szervnek és eljáró tagjának vállalnia kell (ene) a felelősséget az erőszak alkalmazásáért és annak módjáért. A centralizált rendben működő alakulatok tagjai szolgálati parancsok végrehajtói. Az ilyen testületek vezetői a jogszerűségért, a parancskiadója a szakszerűségért felel, feltéve, hogy a felelősségre vonásnak megvan a mag fóruma.<sup>283</sup> Ezzel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság egyik jogegységi határozatában kihangsúlyozta, hogy minden rendészeti intézkedés közigazgatási aktus és ilyenformán annak jogossága, törvényessége bírósági úton felülvizsgálható.<sup>284</sup>

Joggal merül fel ezek után sokakban az a kérdés, hogy nem telepszik-e túlságosan a jog a rendészeti fellépésre? Ezzel elérkeztünk a rendészet egyik legégetőbb paradoxonjához, nevezetesen: miként érvényesíthető egyidejűleg a jogszerűség és a hatékonyság? Ligeti Miklós fejtegetése a csapaterő, mint speciális rendőri erőszak alkalmazása kapcsán szintén ezt a kérdéskört vizsgálja. „Jogállamban a rendészeti generálklauzula ezen a rendőrségi működési területen annyiban másodlagos, hogy a bevetethőség előfeltételeit a jognak igenis ki kell dolgoznia.”<sup>285</sup>

### 4.3.3. Az információszerzés funkciója, a bűnügyi rendészet

Az eljárásoknak ebben a szakaszában már nem a megsértett közrend helyreállítása a cél, hanem az állam büntető igényének az érvényesítése. A bizonyítás valamely múltbeli eseményt rekonstruál, nincs kárelhárító vagy enyhítő szerepe és a legitim erőszak alkalmazása büntetőeljárás kényszerintézkedésekre korlátozódik. A jog nem teszi lehetővé a feltétlen eredmény elérését, sőt inkább elfogadja, beletörődik a törvényesen lefolytatott eljárás sikertelenségébe. A bizonyítási eljárás rendje az alkotmányos büntetőeljárás szigorú hatálya alatt áll, igényli a külső kontrollt.

Köztudott, hogy a bűnüldözési feladatok nem kizárólag a rendőrség hatáskörébe tartoznak. Meglehetősen széles mondjuk a Vám- és Pénzügyőrség nyomozó hatósági felha-

<sup>283</sup> FINSZTER (2002) i. m. 45–46.

<sup>284</sup> 1/1999. számú Legfelsőbb Bírósági Jogegységi Határozat.

<sup>285</sup> LIGETI i. m. 136–137.

talmazása számos Btk. tényállás esetében. Egy újabb nyomós szakmai érv amellet, hogy nem kizárólag a rendőrség a rendészet letéteményese, holott gyakran ez a kiindulási alap az egyes kutatásokban. Vannak továbbá olyan hatóságok is, amelyek feladata bűncselekmények felderítése titkosszolgálati eszközökkel, holott nem nyomozóhatóságok: nemzetbiztonsági szolgálatok, Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat. Tovább szélesíti a palettát az ügyészség, amelynek rendészeti feladatai egyáltalán nincsenek, a nyomozás során azonban kiemelkedő szerepe van.

Szabadjon itt a téma kapcsán egy pillanatra az ügyész eltérő szerepére utalni a tengeren túlról. Az Egyesült Államokban az ügyész nem az igazságszolgáltatói, hanem a végrehajtói hatalom része, azaz a végrehajtói gépezet munkatársa. Ugyanakkor az ügyész dönti el, hogy meginduljon-e a nyomozás vagy sem, azonban a felettes ügyész felülvizsgálja (Supervisor Prosecutor) a döntést. Ennek kapcsán jegyzi meg kritikai hangvétellel Anthony V. Bouza, hogy az ügyészek elvileg egy sonkás szendvicset is megvádolhatnának, de szinte kizárólag a „tisztá ügyekben” tesznek vádemelési javaslatot. Ennek magyarázata az „elítélési ráta”, amely munkájuk sikerességének fokmérője.<sup>286</sup> Az államügyészek (Federal Prosecutors, más néven US Attorneys), az USA szövetségi kormányának képviselői a 94 igazságszolgáltatási körzetben, egyúttal a rendészeti szakembergárda (Enforcement Officer) vezetői is. Szintén az USA-nál maradva, érdekes kérdést vet fel a tagállamok határain átnyúló bűnözés kérdése. Ha egy konkrét jogesetet veszünk példaként, ahol három New York-i fiatal New Jerseyben elrabol egy embert, és New Yorkban megölik. Az USA-ban ugyanis nincsenek olyan egyértelműen lefektetett hatásköri; illetékességi szabályok, mint nálunk, ezért ilyen esetben ez érintett államok nyomozó hatóságainak egyeztetésén dől el, hogy hol induljon és/vagy folytatódjon a nyomozás.

Visszatérve a bűnügyi rendészethez, erősen vitatott annak rendszertani helye. Egyesek szerint a nyomozás a rendészeti igazgatás részének tekinthető. Mások a közbiztonság fenntartása, valamint a bűnüldözés dichotómiáját akként oldják föl, hogy a nyomozást az igazságszolgáltatás egyik elemeként, a büntető per előkészítő szakaszaként tartják számon. Egyes szerzők különbséget tesznek a nyomozás elrendelése előtt, valamint a

---

<sup>286</sup> ANTHONY V. BOUZA uo.

büntetőeljárásai nyomozás között és előbbit a rendészethez, utóbbit az igazságszolgáltatáshoz sorolják.<sup>287</sup>

Finszter Géza nézetével szembehelyezkedik többek között Szikinger István is, aki szerint a bűnüldözés nem sorolható a rendészet körébe.

A bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést. Nagyon fontos ezt kiemelni, különben végzetesen összekeveredik egymással a két hatalmi ág, nevesül a végrehajtás és az igazságszolgáltatás. Ez az, az eset, amikor a szerepek felcserélődnek és a rendőr büntetni akar, a bíró pedig a rendőr szerepébe helyezve magát a társadalom védelmezőjeként lép fel. A közbiztonsági és bűnügyi rendészet egysége vagy elválasztása régi vita, amely a mai napig nem dőlt el. Mindenesetre az általánosságban megállapítható, hogy szervezetileg mind az elkülönítésre, mind az egységes megoldásra is találunk jócskán példát. Az angol rendőrségi modellben például összefonódott az említett két szakterület. Holott az angolszász jogfelfogás a történeti fejlődés során markáns eltéréseket (például tiszta vádelv intézménye vagy az ügyész eltérő szerepe, jelentősége) mutatott a kontinentális rendszerekhez képest, mára a két szisztéma jelentősen közelít egymáshoz.

A felderítés és a nyomozás a bűnüldöző testületek alapfunkciójának tekinthető, amelynek kettős célja emelhető ki. Az első a rendészeti cél, ami magában foglalja a még le nem leplezett előkészületi cselekmények feltárását és a jogsértő magatartás megszakítását, ráadásul mindezt titkos, leplezett formában megvalósítva. A rendészeti jelleget támasztja alá, hogy a felderítés szabályai jórészt a rendészeti jogban vannak lefektetve. A veszélyelhárító tevékenység alapját a megszerzett információk szolgáltatják, melyek megszerzésének szabályait a jog szigorúan és akkurátusan meghatározza és bizonyos esetekben a tevékenység bírói, ügyészi engedélyhez kötött. A másik cél az állam büntető igényének érvényesítéséhez szükséges nyomozás. Ezen a ponton el kell különíteni egymástól a nyomozás és a felderítés eltérő indítékait. Előbbi arra épít, hogy a jogsértő cselekmény a múltban megtörtént, ezt igyekszik a tényállással rekonstruálni, az elkövető személyét beazonosítani és kézre keríteni. A nyomozás egyetlen legitim célja az igazságszolgáltatás előkészítése, az állam büntető igényének az érvényesítése, semmi esetre sem várható tőle feltétlen eredményesség és nem célja az elkövető legyőzése. A nyomo-

---

<sup>287</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 39–44.

zás fő eszköze az előbb említett információszerzés, mely szigorú szabályok szerint zajlik, nem történhet, autonóm, önkényes módon.<sup>288</sup>

A felderítés hipotézise ezzel szemben az, hogy a jogsértő cselekmény még folyamatban van, ezért elsődleges cél a cselekménnyel előidézhető veszélyek felmérése, és sikeres beavatkozáshoz szükséges információk megszerzése. Ez kizárólag rejtőzködéssel és konfrontáló magatartással érhető el, további zárt és erősen centralizált és hierarchizált szervezeti formát igényel. A felderítés nyilván a bűncselekmény kifejlődésének csak bizonyos stádiumában történhet, ennek mikéntjét a jog részletesen definiálja.

Ligeti Miklós szerint a felderítés különösen problematikus területe a titkos felderítés. A titkos felderítés rendészeti ágát a magyar jog titkos információgyűjtésnek nevezi, míg a bűnügyi felderítés elnevezése titkos adatszerzés. A jogállamnak kimondottan szüksége van mindkét felderítési módra. Nevezett szerző hozzáteszi, hogy a titkos információgyűjtésnek különböző válfajai léteznek, külső engedélyhez kötött és nem kötött eszközök. A rendőrség információszerző funkciója összekapcsolja a közrendvédelmi és bűnügyi rendőrségi feladatokat.<sup>289</sup>

Konklúzióként megállapítható, hogy az általános rendészeti felhatalmazás gyakran elegendő a veszélyelhárítás sikeres befejezéséig, ezen a ponton túl viszont a bűnüldözés nem bír hasonló felhatalmazással és önállósággal, annak lehetőségei erősen behatároltak és egyetlen célja az igazságszolgáltatás előkészítése.

„Minél erősebb jogi kötöttségek kellenek adott rendészeti funkciók körülbástyázására, annál kisebb annak az esélye, hogy az adott funkció hatékonyan és jogállami szempontból aggálymentesen alakítható társadalmi szolgáltatássá.”<sup>290</sup>

#### **4.4. MÁS ASPEKTUSÚ FELOSZTÁSOK**

Ligeti Miklós külön csoportba sorolja az igazgatásrendészeti feladatokat és hatósági típusú, jogalkalmazói tevékenységnek tekinti azokat. Ebbe a körbe sorolandó a közbiztonságra veszélyes eszközök előállításával, forgalmazásával, felhasználásával

---

<sup>288</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 39–44.

<sup>289</sup> LIGETI i. m. 139–141.

<sup>290</sup> LIGETI i. m. 141.

kapcsolatos;- valamint a vagyonvédelmi és magánnyomozói tevékenység engedélyezése, közlekedés-rendészet, menekültügyi és idegenrendészettel kapcsolatos feladatokban történő közreműködés és a szabálysértési hatósági jogkör. Elég végignézni az iménti felsorolást, megállapítható, hogy ezek a rendőri feladatellátás leginkább civil tevékenységei. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a menekültügyi, idegenrendészeti feladatok jó részét egy civil hatóságra telepítették át (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal).

A közlekedés-rendészet olyan közigazgatási jellegű tevékenység, amely mind veszélyelhárító, mind jelenléti funkciókat ötvöz és egyesíti a közrendvédelem és az igazgatás-rendészet jellemzőit. Szabadjon itt most a közlekedés-rendészet köréből egyetlen érdekes kuriózumra felhívni a tisztelt olvasó figyelmét, ez pedig az igazoltatás intézménye. Önmagában az is elgondolkodtató kérdés, hogy az Rtv. által szabályozott rendőri igazoltatás alkalmával közrendvédelmi eszköz, igazgatásrendészeti alkalmazása történik. Ez abból fakad, hogy a rendőrség a közlekedést „diffúz és strukturálatlan veszélyhelyzetnek” fogja fel, amely szükségessé teszi, minden további előzmény nélkül is az igazoltatás alkalmazását.<sup>291</sup> Az igazoltatás maga pártállami örökség, túlélte a rendszer-váltást és az Országgyűlés által minősített többséggel elfogadott Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. Törvény 29. § (4) bekezdésében kapott helyet. „Az említett jogszabály alapján a rendőrség évente egymillió- kétszázézer igazoltatást hajt végre, rendszeresen ellenőrzik az autók csomagtartóját, kiüríteti a járókelők zsebét. A katonai hatóságok járnak el így a megszállt országokban.”<sup>292</sup>

A rendvédelmi szervek közül a rendőrség és a pénzügyőrség is jelentős szabálysértési hatósági jogköröket gyakorol. Magyary Zoltán professzor előbbi tevékenységet hívja rendőri büntetőbíráskodásnak. Ugyanakkor tudjuk azt, hogy a szabálysértés jogági elhelyezkedése vitatott, emiatt szokás keresztbe fekvő funkciónak hívni. Korábban, amikor még büntett, vétség, kihágás hármass felosztást alkalmazta a büntetőjog, akkor ez utóbbi felelt meg a mai szabálysértéseknek. Jelenleg a közigazgatási jog keretében van szabályozva mind a szabálysértési anyagi, mind az eljárási jog. Ugyanakkor azt is világosan kell látnunk, hogy a szabálysértés tipikusan civil közigazgatási tevékenység.

---

<sup>291</sup> LIGETI i. m. 138.

<sup>292</sup> KŐSZEG FERENC: Rendőrség és politika című előadás, Sydney. 1999. szeptember 8. (<http://www.helsinki.hu>), In LIGETI i. m. 138.

„Az igazgatásrendészet – közlekedés-rendészet – szabálysértési hatáskör hármáról összességében elmondható, hogy militarizált, rendvédelmi modellben működő rendőrség szuboptimális hatékonysággal teljesít, mert nem észleli, hogy jelentős mértékben civil igazgatási, illetve igazságszolgáltatási területen mozog. Ezek a területek részben nem igénylik, részben nem is tűrik a katonai centralizációt.”<sup>293</sup>

Szikinger István társadalom és a közhatalom viszonyában vizsgálja a csoportosítást és ez alapján három funkciót állít fel, amelyek megoszlása szerinte jelentősen rányomta a bélyegét a szervezeti rendre és a jogi szabályozás jellegére. Az említett három funkció a közösségi, a külső (katonai típusú), valamint bürokratikus rendfenntartás.<sup>294</sup> Az alábbiakban az említett szerző nyomán röviden áttekintem, hogy mit jelentenek az idézett funkciók.

A közösségi rendfenntartás fő jellemzői a rugalmasság, a problémákra való gyors reagálás és az informális megoldások alkalmazása és a társadalmi részvétel a rendvédelemben. Ezek miatt erősebb a rendvédelem társadalmi elfogadottsága, nagyobb a bizalom, ugyanis a közösségi rendészet a köz érdekeit tartja szem előtt, figyelni és azonnal leereagálja a közrend, közbiztonság terén felmerülő problémákat. Ezzel a kérdéssel, mint a rendészet egyik alternatívájával még részletesen kívánok foglalkozni a dolgozat későbbi részében.

A külső vagy katonai rendfenntartás megértéséhez egy megszálló hadsereg rendfenntartó tevékenységére érdemes asszociálni. Ebben az esetben a közösségtől idegen érdekek védelméről, érvényesítéséről van szó, ezért gyakran szokás elnyomó tevékenységként aposztrofálni. Ebben a modellben különösen nagy jelentősége van a nagy fokú fegyelmeknek és a könyörtelen végrehajtásnak, ugyanakkor tudnunk kell, hogy a döntéshozatal és a végrehajtás élesen elválják egymástól.

Az első két rendszer törekvése a fennálló helyzet elfogadtatására és a stabilitás garantálása, ezzel szemben a bürokratikus modell a korábbi állapotokhoz képest változást teremt. Ebben a megoldásban a végrehajtás - kikényszerítés szervezete szorosan összekapcsolódik a közhatalom gyakorlásának struktúrájával. Egyre nagyobb számban jönnek létre speciális szervezeti egységek, valamint a szakosított, az állami tevékenység

---

<sup>293</sup> LIGETI i. m. 139.

<sup>294</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 47.

egy- egyes ágazataihoz vagy funkcióihoz szorosan kapcsolódó rendvédelmi alrendszerek, mint a pénzügyőrség vagy elkülönült bűnügyi rendőrség. Szikinger István hozzáteszi, hogy a három modell elméleti absztrakció eredménye és egyik sem létezik „vegytiszta” formában, sokkal inkább jellemző az ismertetett elemek keveredése.

#### 4.5. A „RENDŐRKÖDÉS” (POLICING), MINT HIVATÁS

Az, hogy a rendőri munka felfogható-e hivatásnak, megoszlanak a vélemények a szakirodalomban. Az angol rendőri kézikönyv 747 oldalban foglalja össze a rendőrök alapképzéséhez szükséges valamennyi tudásanyagot, minden tantárgyat és szakterületet egyfajta „codexként”.<sup>295</sup> Ez az irányadó szakkönyv is részletesen foglalkozik a kérdéssel és megállapítja, hogy az idők folyamán először csak négy hivatás létezett, ez pedig a jogtudomány művelése, a gyógyítás, az egyházi szolgálat és a katonaság. Minden más később alakult ki és folyamatosan bővült a kör. Érveket és ellenérveket sorakoztat fel a rendőri hivatás mellett és ellen, végül arra a következtetésre jut, hogy a rendőr (élet)hivatást gyakorol.

Szorosan kapcsolódik a témához, az idézett műnek egy másik érdekes részlete is. Az alfejezet azzal foglalkozik, hogy mi minden szól a rendőri hivatás választása mellett.<sup>296</sup> Az okokat két részre osztja, külső és belső okokra. Előbbihez sorolja a vonzó fizetést, a karrierlehetőséget (mind rendfokozati, mind beosztási előrelépés lehetőséget értve ezalatt), és a korai nyugdíjba vonulás kedvezményét tisztességes nyugdíjjal. Belső motívációk a következők: elszántság, vágy társadalom fejlesztésében, védelmében történő szerepvállalásra; hasznos, érdekes és izgalmas munka; fontos és felelősségteljes „hatalomgyakorlás mások felett”.

Sokatmondó a rendőri kézikönyv szerzőjének azon megállapítása, hogy a külső motívációk (extrinsic motivation), bár meghatározók, mégsem elegendők a sikeres rendőri hivatás gyakorlásához. Érdeemes lenne ezen a kijelentésen elmerengeni a hazai rendvédelmi szerveink dolgozóinak, hogy valóban a klasszikus értelemben vett előbb ismertetett rendőri, pénzügyőri és egyéb hivatást gyakorolják-e. A nagybetűvel írt rendőri hivatás gyakorlásának azonban kellő alapot és feltételrendszert kell teremteni, ebben

---

<sup>295</sup> BRYAN CALESS – KEVIN LAWTON-BARETT – ROBERT UNDERWOOD – DOMINIC WOOD, ROBIN BRYANT szerk.): *Blackstone's Student Police Officer Handbook 2*. kiadás. Oxford University Press 2007, 91–94.

<sup>296</sup> ROBIN BRYANT: i. m. 36–37.

viszont az érintett döntéshozóknak és a jogalkotónak van kiemelkedő szerepe és felelőssége.

#### 4.6. RENDŐRSÉG KONTRA KATONASÁG

A rendészet alkotmányossága kapcsán megkerülhetetlen a rendőrség és a katonaság viszonyának tisztázása, azaz a rendészet és a honvédelem elválasztása, illetve a közrend, közbiztonság védelem militarizálásának problémaköre.

A rendőr és a katona, olyan hivatásokat gyakorolnak, amelynek célja valamilyen veszély megelőzése, elhárítása. Mindkét szakma speciális szaktudást igényel, mégpedig a veszélyt beazonosítani, felismerni és a lehető leghatékonyabban elhárítani, ha szükséges legitim erőszak igénybevételével.<sup>297</sup>

A dolgozat más részeiben részletesen foglalkozunk a jelenlegi rendőrségi struktúra militarista jellegének kialakulási folyamatával, különös tekintettel a rendszerváltás eseményeire és hatásaira, ezért most csak egy érdekes korai előzményre szeretném felhívni a figyelmet.

A Budapest fővárosi rendőrséget szabályozó 1881. évi XXI. törvénycikk szerint a rendőrség polgári intézmény, kizárólag annak őrségi személyzete áll katonai fegyelmi szabályok alatt, míg a tiszti állomány, detektív és a szolga állomány nem ilyen szervezetben volt foglalkoztatva.<sup>298</sup>

A rendszerváltást követően elmaradt a rendőrség átalakítása, így továbbra is a militarizáltság, centralizáció és hierarchia maradtak meg fő jellemzőknek. Szamel professzor arra hívta fel a figyelmet, még a kilencvenes évek elején, hogy egy felfegyverzett szervezetnek nem feltétlenül kell militarizáltnak is lennie.<sup>299</sup> A rendőrségnek felfegyverzettnek kell lennie ez nem is kérdés. Azonban a militarizáltságából adódó diszfunkciók miatt szükséges volna a rendőrség általános „civilizálása”, azaz a szervezet státusának az államigazgatási szervekhez igazítása – folytatja Szamel Lajos.

---

<sup>297</sup> FINSZTER (2003) i. m. 58.

<sup>298</sup> SZAMEL (1990) i. m. 90–91.

<sup>299</sup> SZAMEL (1990) uo.



Nem véletlen, hogy a szolgálati törvény parlamenti vitájában az egyik képviselő kiemelte, hogy egy demokratikus államban a rendőr nem katona.<sup>300</sup> Felhívta a honatyák figyelmét arra, hogy a javaslat szembehelyezkedik az Alkotmánynak az alapjogok korlátozására vonatkozó tételével, amikor a fegyveresekre más mércét állapít meg.

Különösen kényes kérdés a parancsuralmi rendszer érvényesítése a rendvédelmi szerveknél, holott az kimondottan katonai szervezet működésének az alapja. Abszurd helyzetet teremt, amikor a parancs teljesítése fontosabb, mint a szerv rendeltetésének megfelelő eredmény elérése. „A bűncselekmény elkövetésének kivételével a rendőr a törvénysértő utasítást, illetőleg parancsot is köteles teljesíteni. Ez a rendelkezés még a rendőröknek a proletárdiktatúra időszakában volt alávetettséget is meghaladja.”<sup>301</sup> Gyakorlatilag azt is mondhatjuk, hogy a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szervezeti és Működési szabályzata<sup>302</sup> a rendszerváltás előtti rendőrségi normákat fogalmazta újra.

Európa több országában a történelmi hagyományok alapján nyugvó sajátos megoldást jelent a hadseregekről leváló rendőri szervek, mint a csendőrség. Az olasz csendőrség (Carabinieri) azonban rendőri teendői mellett megőrizte katonai jellegét és a hadsereg negyedik fegyvernemeként tekintenek rá, azaz szükség esetén bevetethők a hadsereg részeként is. A csendőrségekkel részletesen foglalkozom még.

## 4.7. NEMZETI ALKOTMÁNYOK A RENDÉSZETRŐL

„Az állam kétféle módon változhat meg; vagy azért, mert alkotmánya tökéletesebbé válik, vagy azért, mert az megromlik. Ha az állam megőrizte alapelveit, az alkotmány módosítása ennek javulását jelenti; de ha elveszítette elveit, az alkotmány megváltozása megromlásának jele. (...) Az államok az egyik alkotmányról a másikra történő észrevétlen áttérés idején néha virágzóbbak, mint az egyik vagy a másik alkotmány alatt. Ilyenkor a kormányzat minden rugója megfeszül; minden állampolgárnak igényei vannak. Akár támadják, akár kedvelik egymást az emberek, nemes vetélkedés folyik azok kö-

---

<sup>300</sup> KŐSZEG FERENC: Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának országgyűlési vitájában a Parlament 1996. február 20-i ülésén, OGY hiteles jegyzőkönyve.

<sup>301</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 111.

<sup>302</sup> 1/1990. (I.10) BM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról.

zött, akik a hanyatló alkotmányt védelmezik, és azok között, akik a felülkerekedő új alkotmányt támogatják.<sup>303</sup>»

Az uniós tagállamok alkotmányait fellapozva megállapítható, hogy azok egészen más-ként rendelkeznek a rendészetről, rendvédelemről. A különbözőségek és az eltérések az alkotmányos szabályozásban, mint látni fogjuk nagyon jelentősek. Egyes charták részletesen szabályozzák a rendészet szervezetét és működését, míg mások még csak említést sem tesznek azokról. Ezek alapján három csoportba sorolhatók a tagállamok. Nézzük az egyes szabályozási formák rövid kifejtését egy-egy uniós tagállam példáján keresztül.<sup>304</sup>

Az első csoportba azon tagállamok tartoznak, amelyek alaptörvényei részletesen szabályozzák a rendészet szervezetét és működését. Ezt szokás a rendészet pozitív alkotmányos szabályozásának hívni. Példaként nézzük Ausztria alkotmányát, amely a pozitív szabályozás egyik iskolapéldája. Az osztrák alkotmány 10. cikk 7. alpontja szerint „a szövetségi törvényhozási és végrehajtási hatáskörbe tartozik a köznyugalom, a közrend és közbiztonság fenntartása...” A 14. alpont rendelkezik a szövetségi rendőrség és a szövetségi csendőrségről.

A tartományok önálló hatáskörébe utalja a helyi biztonsági rendőrséget és kimondja, hogy a tartományokban a szövetségi közigazgatási szervek teljesítik a „közvetlen szövetségi közigazgatást”, ha ilyenek nincsenek, akkor a tartományi közigazgatási hatóságok látják el ezen feladatokat („közvetett szövetségi közigazgatás”).

A legfőbb közbiztonsági hatóság a szövetségi belügyminiszter. Tartományi tekintetében a közbiztonsági igazgatóság felel a helyi biztonságért.

Az osztrák alaptörvény 18. szakasza egyértelművé teszi, hogy a rendészet a közigazgatás része és a közigazgatás kizárólag a jog uralma alatt működhet („csak törvények alapján”), ez az elv meghatározó a rendészet működését illetően. A magyar modellben a közigazgatástól elszakított és militarizált, ám közigazgatási feladatokat is ellátó rendőrség önálló hatalmi ágként történő felfogása, illetve ilyen minőségének elfogadása a köz-

---

<sup>303</sup> MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Fordította: Csécsy Imre, Sebestyén Pál. Osiris-Attraktor Kiadó, Budapest, 2000, 267–268.

<sup>304</sup> BADÓ ATTILA (szerk.) – TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest: KJK Kerszöv, 2005.

igazgatás széles területeit valójában elzárja a joguralom princípiuma elől– jegyzi meg Ligeti Miklós ezzel kapcsolatban.<sup>305</sup>

A második csoportot azon országok alkotják, amelyek alkotmányai a közigazgatás törvényes működésének kereteit határozzák meg, de nem térnek ki részletesen a rendészeti hatóságokra, ez a rendészeti igazgatás áttételes szabályozása. Ezen megoldás kapcsán nézzük Finnország szabályozását.

A rendészet alkotmányos alapja abban ragadható meg, hogy az alaptörvényben a közigazgatás működésének keretei kerülnek meghatározásra, valamint a rendőri hatalom korlátai. Az alkotmány szabályai szilárd alapot biztosítanak a rendvédelem működése számára, holott a rendvédelem szervei nevesítésre sem kerülnek az alaptörvényben.

A finn alkotmány azonban nevesíti a központi államigazgatás szerveit: a kormány és a minisztériumok mellett, hivatalokból, intézetekből és más szervekből áll. Az állam rendelkezhet területi helyi szervekkel is. Itt érdemes megjegyezni azt, hogy a közigazgatás átalakítása, modernizációja sokkal rugalmasabban megvalósulhat abban az esetben, ha ehhez nem kell alkotmányt módosítani.

A harmadik megoldás az előzőekhez képest más logikával építkezik, ugyanis az alapjogok részletes felsorolását tartalmazza, azaz indirekt megmondja, hogy a hatóságok mit nem tehetnek, igaz ez akkor is, ha a hatóság intézkedése a közrend, közbiztonság megóvása érdekében történne. Ezt hívjuk a rendészet negatív alkotmányos szabályozásának. Belgium alkotmánya sem a rendészetről, rendőrségről, sem magáról a közigazgatásról nem tartalmaz részletes szabályokat, azonban az alapjogok tekintetében számos garanciális szabályt magában foglal. A fegyveres erők vonatkozásában azt olvashatjuk a 184. cikkben, hogy a csendőrség szervezetének és hatáskörének megállapítása törvényhozási tárgy. Előbbiek alapján a belga alkotmány a rendészet negatív szabályozási módszerét teszi magáévá.

A nemzeti alaptörvények vizsgálatakor, érdemes még egy szempontot figyelembe venni, ami érdemben befolyásolja a rendészeti szervek munkáját, ez pedig az alapjogok

---

<sup>305</sup> LIGETI i. m. 135.

korlátozása, a kényszerintézkedések szabályozásának módja.<sup>306</sup> Egyes országok jogfel-fogása szerint az elítélés előtti szabadságelvonás rendjének meghatározását az alaptör-vény szabályozási tárgyának tekinti. Az ilyen alkotmányok meghatározzák a kényszerintézkedések okait, mint a spanyol vagy portugál alaptörvény, de szintén állást foglal a román és a bolgár alkotmány is.

Egy másik megoldást alkalmaz a német és a norvég közjog, mégpedig azt, hogy az alap-törvény tömören a személyi szabadsághoz való jogot rögzíti, annak korlátozásának sza-bályait az eljárási törvényekre bízta. Hasonló alapokon nyugszik a lengyel, cseh, horvát gyakorlat is. A cseh törvényhozás, annyiban alkotott újat, hogy az alapvető jogok rész-letes garanciális szabályait egy önálló törvényre, az alapvető jogok és szabadságok chartájára bízta.

Balla Zoltán doktori értekezésében sorra veszi a rendészet jogállami elveit, úgy mint: A törvénynek való alávetettség elve; - szükségesség és arányosság elve; - nyilvánosság és társadalmi ellenőrzés elve.<sup>307</sup> Az értekezés más részeiben valamennyi elvet érintem, most azonban az elsővel, a törvényesség elvével foglalkozok részletesen.

#### **4.8. A TÖRVÉNYESSÉG ELVE A RENDÉSZETBEN**

A törvényesség (legalitás) elve tömören annyit jelent, hogy a rendészeti szervek feladat és hatásköreiket kötelesek a jogszabályokban előírt módon, formában és terjedelemben gyakorolni. Ez egyrészt magában foglalja a vonatkozó eljárási jogszabályok maradéktal-an betartását a rendőri intézkedés során. Egy rendőri eljárási jogsértés ugyanis különö-sen nagy súllyal esik latba.<sup>308</sup> Másrészt a konkrét jogi hatású aktusainak -határozatainak, döntéseinek- is ki kell állniuk a törvényesség próbáját. Egy utcán foganatosított rendőri intézkedés jogi megítélése meglehetősen problémás, hiszen egy azonnali végrehajtást igénylő szóbeli határozatként is felfogható. Ezért van kiemelkedő jelentősége a megfe-lelő garanciális szabályoknak és a hatékonyan működő jogorvoslati lehetőségeknek.

---

<sup>306</sup> KÖVÉR ÁGNES: A szabadságkorlátozó kényszerintézkedések a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság ítélke-zési gyakorlatában. *Belügyi Szemle*, 2002/2-3., 202–228.

<sup>307</sup> BALLA ZOLTÁN: A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira (Ph.D. értekezés), 1998-2001. RTF könyvtár. 91-101.

<sup>308</sup> SZAMEL (1990) i.m. 42–44.

A Legfelsőbb Bírósági Közigazgatási Kollégiumának állásfoglalása szerint: „A rendőri intézkedések illetve kényszerítő eszközök alkalmazása elleni – a büntető, államigazgatási vagy szabálysértési eljárás körén kívül érvényesített, vagy egyéb jogszabályi felhatalmazás alapján benyújtott – panasz folytán indult eljárás során a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az intézkedést sérelmező személy között közigazgatási jogviszony jön létre, a panasz elbírálása tárgyában másodfokon a rendőri szerv vezetője által az Rtv. 93. § /3/ bekezdése alapján hozott határozat - a Pp. 324. § (2/) bekezdés a) pontja szerinti – a bíróság által felülvizsgálható – hatósági államigazgatási ügyben hozott határozat.”

A jogalkotó a rendőri intézkedés elleni jogorvoslat elintézését fő szabály szerint szervezeten belül hagyja, annak elbírálását az intézkedést foganatosító szerve bízta. A panaszt elbíráló határozat elleni fellebbezést a felettes szerv bírálja el. Két alternatíva azonban még kínálkozik az állampolgár számára: az egyik a Rendészeti Panasztestület, a másik pedig a hivatkozott Jogegységi Határozatban leírtak szerinti bírói út. Külföldön bevett gyakorlat, példának okáért Németországban, hogy a rendőri intézkedés ellen azonnal bírósághoz lehet fordulni, minden további nélkül.

A Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagjai által foganatosított kényszerintézkedések ellen a jogszabály<sup>309</sup> szerint panasznak van helye, amelyet – a rendőrséghez hasonlóan- a foganatosító szerv, az ezt megtámadó fellebbezést pedig a felettes szerv bírálja el. Ezt követően lehet a jogerőre emelkedést követően jogszabálysértésre hivatkozással bírósághoz fordulni.

Az opportunitás elvével kapcsolatban nem egységes a szakirodalom. Az egyik nézet szerint a rendészeti hatóságok a törvények keretei között a szükséges intézkedéseket a „kötelességszerű mérlegelés” alapján kötelesek megtenni, ha valakit, valamit veszély fenyeget. Ennek az álláspontnak a bírálói szerint a rendészeti beavatkozás a „kötelességszerű mérlegelés” és nem a legalitás függvénye.<sup>310</sup> Ugyanakkor tudjuk azt, hogy minden mérlegelési felhatalmazást csak céljának megfelelően szabad felhasználni. A „kötelességszerű mérlegelés” a porosz rendészeti jogban tételezett fogalom: felhatalmazás, amelynek birtokában a rendőrhatalóság jogosult dönteni a beavatkozás módja és mér-

<sup>309</sup> A Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX törvény 9. § (4) bek.

<sup>310</sup> SZAMEL (1990) i. m. 55.

téke felől is. Ez az értelmezés súlyos anomáliákat szülhet, visszaélésekhez vezethet. Nincs lehetőség most ezeket részletezni, de kiemelve egyet közülük, feltehetünk egy kérdést. Az állampolgárnak van-e a rendőrhatalommal szemben alanyi közjoga, és azt miként érvényesítheti bírói fórum előtt? Szamel professzor szerint csak akkor, ha a rendőri intézkedésre okot adó jogszabály nemcsak a közérdeket, hanem az egyén érdekét is védelmezni kívánta. A oportunitás másik megközelítése szintén a porosz jogrendből származik. Lényege, hogy a rendészeti hatóság eltekinthet a beavatkozástól vagy annak bizonyos módjától, ha az nem lenne célszerű az adott esetben. Ebbe a doktrínába már belép a méltányosság elve is, ugyanakkor ez a megközelítés nem alkalmazható a bünygyi rendészetben, ott minden kétséget kizáróan a legalitás elvének kell uralnia az eljárást. Konklúzióként megállapítható, hogy „legalitás - oportunitás” kettősének problémája végül is arra redukálódik, hogy a rendészet (rendőrség) mérlegelési jogkörének mekkora legyen a terjedelme. (...) A legalitás elvének tehát a rendészeti (rendőri) működésben feltétel nélkül érvényesülnie kell, ezt az elvet nem lehet az oportunitás elvének a közbeiktatásával fellazítani.”<sup>311</sup>

#### **4.9. A KÖZBIZTONSÁG, MINT ALAPVETŐ EMBERI JOG?**

Miután áttekintettük a rendészeti funkciókat és csoportosítottuk azokat különböző szempontok szerint, továbbá vizsgáltuk, hogy mik a jogi szabályozás rendszertel kapcsolatos alapelvei és miként szabályozzák a rendészetet az európai alkotmányok, most irányítsuk figyelmünket az alapjogvédelem kontra alapjog-korlátozás problémakörére.

„Anne Humphires narancssárga liliomos protestáns pártjelvényét kitűzve útjára indult. A jelvény viselését semmi nem tiltotta. Nehezményezte viszont a zömmel katolikus lakosság, amelynek képviselői egyre fenyegetőbben közeledtek a hölgyhöz. Ekkor érkezett a helyszínre Connor alfelügyelő, aki baljós előjeleket érzékelvén megkérte Anne Humphirest a jelvény eltávolítására. Miután ő erre nem volt hajlandó, a rendőr maga tépte le a tömeget ingerlő szimbólumot. Az ügy bíróság elé került, amely – ha nem is egyhangúlag – úgy ítélte meg, hogy a közbéke megóvásának célja jogszerűvé teszi az önmagában egyébként nem megengedett beavatkozást.” Ezzel az egyszerű, hétköznapi XIX. századi Írországból származó, ám rendkívül sokatmondó történettel kezdi Szikin-

---

<sup>311</sup> SZAMEL (1990) i. m. 64.

ger István egyik tanulmányát<sup>312</sup>. Ahogy ő fogalmaz, „mint cseppben a tenger, benne rejlik a rendvédelem összes alapvető problémája”. Emeljünk ki néhányat az eset kapcsán bennünk felmerülő kérdésekből: Mit tehet meg, meddig mehet el a közhatalom letéteményese a rendőr intézkedése során? Egyáltalán nyúlhat-e olyan eszközökhöz, amely a jog szabályait sértik? Intézkedései során kiléphet-e a törvény betűi mögül? Útját állhatja-e jogszerű magatartásoknak, annak érdekében, a közrend, közbiztonság fenntartására hivatkozással? Végül, korlátozhat-e alapjogai gyakorlásában bárkit egy másik alapjog védelmezése érdekében? Van-e ezekben az esetekben bármilyen garancia vagy hatékony jogvédelem az állampolgárok kezében? Hosszasan folytathatnánk a gondolatainkban sorjázó kérdéseket. A következőkben ezeket igyekszünk körbejárni, sőt kísérletet teszünk megválaszolni is azokat.

#### 4.10. KIINDULÁSI ALAPOK, ALAPJOGVÉDELEM

„A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”<sup>313</sup>

„A polgári alkotmányosság két alappillére az emberi jogok védelme és a demokratikus hatalomgyakorlás. A kettő nem tetszőleges, hanem meghatározott viszonyban áll egymással. Az emberi jogok biztosítása a cél, a közhatalom gyakorlása pedig az eszköz. (...) Ma az Alkotmánybíróságtól kezdve a strasbourgi fórumokig sok lehetőség van az alapjogok érvényesítésére.”<sup>314</sup>

Alapvető jogoknak nevezzük az emberi jogok azon csoportját, amelyet a nemzeti alkotmányok és a nemzetközi egyezmények alapvető jogként ismernek el. Az alapvető

---

<sup>312</sup> SZIKINGER ISTVÁN: A rendvédelem jogi alapkérdései, In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk), *Rendészeti szemle*, 1997/1, 32.

<sup>313</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 8. §.

<sup>314</sup> BALLA (1998-2001.) i. m. 87.

jogok védelme két fázisból áll. Egyfelől az alapjogok alaptörvényben történő rögzítését, másfelől e jogok hatékony intézményes biztosításáról való gondoskodást jelenti.<sup>315</sup>

Az alapvető jogok védelmében kulcsszerep jut az állam hatóságainak és azon belül az erőszakszervezeteknek. Ugyanakkor az is tényszerűség, hogy bizonyos helyzetekben ez csak és kizárólag alapvető jogok korlátozásával realizálható és ezeknek az intézkedéseknek is alapvető követelménye a törvényesség. Ez tehát a rendészet egyik paradoxonja: alapjogvédelem, alapjog korlátozás árán. A másik ellentmondás a törvényesség és az eredményesség egyszerre fennálló és feszítő kényszere. A hatékony intézkedésnek meg kellene felelnie a jogszabályi előírásoknak is. Ez gyakran illúzió, elég, ha Anna Humpires és Connor alfelügyelő imént említett esetére gondolunk.

Finszter Géza egy jeles angol tudós nyomán a „jog hadserege” jelzővel illeti a rendőrséget.<sup>316</sup> „Mindenki aki közhatalmat gyakorol, köteles az alapvető jogokra vonatkozó alkotmánybeli köteleességeknek megfelelni. Az alapjogok tiszteletben tartása nem korlátozódhat az absztrakt értelemben vett államra, hanem annak minden egyes szervére vonatkoztatni kell.”<sup>317</sup>

Az előzőekből adódóan a rendőrségnek is tudomásul kell vennie a jog által meghatározott mozgásteret, amelyben elláthatja feladatait. Mindazonáltal a hadsereggel vont párhuzam a széles körű felhatalmazásra enged következtetni. A felhatalmazás nem lehet parttalan, a legitim fizikai erőszak alkalmazásának módjait és mikéntjét előírja a jogalkotó a kényszerítő eszközök szabályai között. Léteznek ugyanis kötelező, kógens előírások, amelyek eltérést nem tűrnek, ezeket jórészt maga az alaptörvény tartalmazza. (Ilyenek többek között: az élethez, emberi méltósághoz való jog, kínzás tilalma etc.) Továbbá vannak ajánló szabályok, amelyek elsődleges rendeltetése, hogy a fizikai kényszer a minimális erőszak elve szerint kerüljön végrehajtásra, és járjon a lehető legkisebb lelki és testi szenvedés okozásával. (Lásd Rtv. 17.§ (2) bek.)

---

<sup>315</sup> GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: Alapjogok korlátozása (I. fejr. 8.§) In. JAKAB ANDRÁS (szerk): *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 392.

<sup>316</sup> FINSZTER (2008a) i. m. 123.

<sup>317</sup> JAKAB (2009) i. m. 405.



A jogalkalmazás során az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme a rendőrség számára alkotmányos kötelesség, ha úgy tetszik: törvényi parancs. Ennek át kell hatni a rendőrség teljes tevékenységét, meg kell jelenjen valamennyi rendőri intézkedésben.<sup>318</sup>

Az alapjog korlátozásnak azonban van egy más irányú megnyilvánulása is. Nem csak a rendőr, pénzügyőr (etc.) korlátozhatja az állampolgár alapjogait intézkedése során egy másik alapjog érvényre juttatása céljából, hanem ők maguk is korlátozva vannak alapjogaik gyakorlásában a szolgálati viszony jellegéből eredően. A szolgálati törvény 14.§ (1) bekezdése szerint: „A hivatásos állomány tagja alapvető jogainak a szolgálati viszonytal kapcsolatos korlátozása nem okozhat az elérni kívánt törvényes érdekek nyilvánvalóan aránytalan hátrányt. (2) Több lehetséges és alkalmas korlátozás közül azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a korlátozással érintettre a legkisebb sérelemmel jár.”

A szóban forgó jogszabályrészlettel kapcsolatban éles kritikát fogalmaz meg Szikinger István alkotmányjogász, aki szerint soha nem lehet egyszerűen valamely „törvényes érdek” alapjogok korlátozásának az eredője.<sup>319</sup> Alapjog korlátozására kizárólag másik alapjog miatt, vagy egyéb alkotmányos cél kell, amely konkrét és megragadható. Az iménti érvelés nem tűri meg, hogy a „törvényes érdek” maga mögé parancsolja az alapjogokat, ugyanis ez a jogállam alapjainak felborításához vezethet. Szikinger álláspontja, hogy az alapjogok a szolgálati viszonyhoz képest elsődlegeseek, cél – eszköz viszonyban állnak egymással, a cél az alapjogok érvényesítése. Nem fogadható el azonban bármely csoport, így példának okáért a „hivatásos állományú fegyveresek” kirekesztése e jogok élvezetéből. Magam is hajlok azon álláspont felé, hogy nem kizárólag az alapjogkorlátozással érhető el a kívánt cél. Vegyünk egy konkrét példát. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak tartózkodási helyének szabad megválasztását korlátozza a Hszt. Vítán felül áll, hogy egy pénzügyőr nyomozó tisztnek adott időpontban elérhetőnek kell lenni, de ez úgy is megoldható, hogy mobiltelefonon bármikor megtalálható, és szükség esetén értesíthető. Fenti példával azt szerettem volna érzékeltetni, hogy a jogalkotó számára a „fegyveresek” alapjogainak korlátozása általános lehetőség, ez pedig ellentétes az alaptörvény standardjaival.

---

<sup>318</sup> NYIRI (2010) i. m. 7.

<sup>319</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 127.

## 4.11. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

A magyar alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott az alapjog korlátozás és rendészet kérdéskörével és a teljesség messze menő igénye nélkül többek között a következőket állapította meg.

„ (...) az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges. Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”<sup>320</sup>

Ez a mára már jól ismert „szükségesség – arányosság” próbája, amelyet azóta is következetesen alkalmaz a taláros testület az ítélkezési gyakorlatában.

Az általános szükségesség-arányosság teszt elvont módszertani szabály, amely adott ügyben adott jogszabályra vonatkoztatva nyer konkrét megállapítást, ehhez képest az alapjogok védett tartalma esetről esetre alakul [6/1998. (III.11.) AB határozat]. A tesztnek három eleme van. Az első a legitim jogalkotói cél, az alkotmányosan elfogadható korlátozási indok, illetve a cél és eszköz közötti logikai kapcsolat vizsgálata. A második a szükségesség, azaz a korlátozás elkerülhetetlensége, a kényszerítő ok fennállása. A harmadik lépcső pedig az arányosság, amelynél azt kell eldönteni, hogy arányban áll-e a korlátozás az elérni kívánt céllal. A három említett szempont egyenértékű, azaz bármelyik esetében megállapítható az alkotmányellenesség.<sup>321</sup>

Említést érdemlő momentum, hogy a köztársasági alkotmány eredeti, 1989. október 23-án hatályos szövege alapvető jogról és nem annak lényeges tartalmáról beszélt. Mindez összhangban volt a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányával, a „lényeges tartalma” korlátozás, később került a szövegbe.

<sup>320</sup> 7/1991. (II. 28.) AB határozat részlete.

<sup>321</sup> JAKAB (2009) i. m. 421.

A 22/1992 (VI. 10.) AB határozat a testület állandó gyakorlatára hivatkozva kimondja, hogy „az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg alkotmányos határok között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha az elkerülhetetlen, azaz kényszerítő okkal történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan.”<sup>322</sup>

Közel sem elhanyagolható szempont, hogy az Alkotmánybíróságnak abból, az alaptörvényben foglalt tényből kellett döntései során kiindulnia, hogy a rendvédelmi szervek, erősen militarizált, hierarchizált és centralizált rendszerben működnek, még hozzá a közigazgatástól elkülönülten.

A rendészeti működés egyik legneuralgikusabb pontja a katonai elvekből adódó, akár jogszabályellenes parancs végrehajtásának kötelezettsége. A taláros testület ezzel kapcsolatban a következő álláspontot fogalmazta meg. „A jogszabályellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettsége, ami a civil szférában nyilván nem állná ki az alkotmányosság próbáját, (a fegyveres szervek vonatkozásában) önmagában, további vizsgálat nélkül nem tekinthető az alkotmányba ütközőnek.”<sup>323</sup>

Az Alkotmánybíróság közvetítő irányzatot képviselt a jogállami rendvédelemről alkotott liberális és konzervatív nézetek között. Egyfelől megállapította, hogy a rendőrség hatékony felhatalmazást kíván a közrend, közbiztonság védelmében, másfelől azonban a rendészet szervezetének és működésének és az azt szabályozó normáknak jogbiztonságot kell sugározniuk.<sup>324</sup> A hatékony felhatalmazáshoz kapcsolódik a 65/2003. döntés indokolása, mely a „közbiztonság felett őröködő szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani”.<sup>325</sup> Ebből következik az a rendelkezés, hogy a jogszerű rendőri intézkedésnek mindenki köteles magát alávetni. Az intézkedés jogszerűsége vélelem, és mint ilyen, később megdönthető.

---

<sup>322</sup> 22/1992 (VI.10) AB határozat részlete.

<sup>323</sup> 8/2004. (III.25.) AB határozat részlete.

<sup>324</sup> FINSZTER GÉZA: Rendvédelemről szóló alkotmánybírási határozatok elemzése. In VIRÁG GYÖRGY (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok*, 44. sz., Budapest (2007b), 12–13.

<sup>325</sup> 65/2003. (XII. 18.) AB határozat részlete.

További alkotmányos aggályokat vet fel a Rendőrségi törvény<sup>326</sup> (Rtv.) jó néhány rendelkezése is. A témában járatos alkotmányjogász állásfoglalása egyértelmű, az Rtv. alapfilozófiája hibás, ami oda vezet, hogy a törvény tele van súlyosan és teljesen szükségtelenül korlátozó rendelkezésekkel.<sup>327</sup> Csak tovább bonyolítja a helyzetet, a militarizált és erősen hierarchizált rendőrségi struktúrából táplálkozó parancsuralmi rendszer, azaz a parancs feltétlen végrehajtásának kényszere.

Joggal merült fel a kérdés anno, az Rtv. elfogadását megelőző parlamenti vitában, hogy „milyen jogosítványokat kap a rendőrség a bűnözés megelőzésére és megfékezésére, másfelől milyen garanciákat kap a lakosság arra, hogy e kétélű eszközök kizárólag a bűnözők világát érintsék.”<sup>328</sup> Ilyen „kétélű fegyvernek” tekinthető a fokozott ellenőrzés, a titkos információgyűjtés vagy éppen egy szimpla felvilágosítás kérés miatt történő feltartóztatás intézményei. Nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság éppen a titkos információgyűjtés vonatkozásában egy 2007. január 24-i határozatával<sup>329</sup> többek között az Rtv., a Büntetőeljárás és a Jövedéki törvény egyes passzusait<sup>330</sup> alkotmányellenesnek nyilvánította, és hatályon kívül helyezte. A jogalkotóban nem tudatosult a taláros testület rosszállása, ugyanis a Vám- és Pénzügyőrségről<sup>331</sup> szóló törvényben megismétlődtek a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos kifogásolt kifejezések.

Különösen fontosnak érzem, hogy megemlítsen két határozat, amely a jogbiztonság kérdését is érinti. Az alkotmánybíróság a 47/2003. (X.27), valamint a 10/2003. (IV.3) határozatokban nyilvánította, hogy a jogbiztonságnak része a világos, a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A testület rávilágított arra is, hogy a „normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. A normaszöveg túl általános volta mindamelllett lehetőséget

<sup>326</sup> A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. Törvény.

<sup>327</sup> SZIKINGER ISTVÁN: „Az hibás!”, Az Alkotmánybíróság a rendőrségi törvényről. *Fundamentum*, 2004/1, 119–128.

<sup>328</sup> MEZEY KÁROLY: Felszólalás a rendőrségről szólótörvény javaslatának vitájában. Országgyűlési jegyzőkönyv, 1993. október 18-20-i ülés, In Szikinger (1998) 129.

<sup>329</sup> 2/2007 (I. 24) AB határozat.

<sup>330</sup> Az Rtv. 69 §. (3), a Büntetőeljárásról szóló 1998. XIX tv. 201 §. (1) b,c,d, e, f pontjai és a 2003. évi CXXVII. Jövedéki törvény 111 §. (2) g. passzusai.

<sup>331</sup> 2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről.

ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is.”<sup>332</sup> Nem léphetünk tovább, amíg nem ismertetjük előbbi határozat általános üzenetét a rendészetre vonatkozóan. Eszerint minden rendészeti jellegű intézkedés alkotmányos indokon kell alapulnia, szükségesnek és arányosnak kell lennie. A jogállamiság követelményébe ütközik, ha az intézkedés időtartama hosszabb, mint ameddig feltétlenül szükséges lenne, és súlyosan sérti a jogbiztonságot, ha a jogi szabályozás ellentmondásai vezetnek ilyen eredményre.

Az adatvédelem kapcsán megállapította az alkotmánybíróság, hogy a „(...) személyes adatoknak az alkotmányban biztosított védelméből nem következik, hogy jogszabály nem írhat elő személyes adatok közzétételére vonatkozó kötelezettséget.”<sup>333</sup>

Az információs önrendelkezési jogot, pedig kizárólag elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, akkor, ha a korlátozás feltétlenül szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos.<sup>334</sup> Mind az adatvédelem, mind az információs önrendelkezési jognak számtalan vetülete esik a rendészet területére, elég, ha csak a nyomozati szakterületre gondolunk.

A végére maradt egy különösen kényes kérdés, ez pedig az élet védelme és a lőfegyverhasználat joga. Egy indítványozó, arra hivatkozott, hogy az emberi élet abszolút érték. Ezzel szemben az Rtv. 17. § (2) szerint a rendőri intézkedés alkalmával, kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell sérülés okozását és az emberi élet kioltását. Az indítványozó álláspontja szerint ez minimum magában foglalja az eventuais szándékot, azaz a gondatlan elkövetés lehetőségét. Rendőrnek jogszabályban foglalt kötelezettsége, hogy a közrendet, közbiztonságot akár élete kockáztatásával védelmezze. Az alkotmánybíróság, a híres abortuszdöntésében rámutatott, hogy az emberi élet elvételenek állam általi megengedése csak olyan esetekben alkotmányos, a mikor a jog eltűri az emberi életek közötti választást, és ennek megfelelően nem bünteti az emberi élet kioltását.<sup>335</sup> Kiemelte továbbá, hogy az állam elsőrendű kötelezettsége az emberi élet védelme, ez azonban nem merül ki abban, hogy tartózkodni kell a megsértésüktől, hanem magában foglalja, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltéte-

---

<sup>332</sup> FINSZTER (2007b) i. m. 16–17.

<sup>333</sup> 55/2001. (XI.29) AB határozat részlete.

<sup>334</sup> 46/1995 (VI.30) AB határozat .

<sup>335</sup> 64/1991 (XII.17) AB határozat.

lekről. A lőfegyverhasználat alkotmányosságát az alapozza meg, hogy a lőfegyverhasználatlal érintett személy korábban megsértette az élethez való jogot.<sup>336</sup>

#### 4.12. BÍRÓI ALAPJOGVÉDELEM, STRASBOURGI ESETJOG

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény (EJEE) a legalapvetőbb jogelveket deklarálja, amelyek keretként szolgálnak a bíróságok esetjogához. Ez a joganyag azonban folyamatos mozgásban van, szükségképpen változik, gyakran akár ellentétes irányba is. Éppen ezért a joggyakorlat elemzése egy mozgófilm kockája lehet csupán.<sup>337</sup>

Az EJEE betartásának érvényesítése, másként megfogalmazva az uniós alapjogvédelem még mindig elsősorban bírói védelmet jelent. Ebben persze több bírói fórumnak is feladata van egyidejűleg. A közösségi alapjogvédelem főszereplői a luxemburgi Európai Közösségek Bírósága (EB), valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB), mely Strasbourgban székel. A közösségen belüli alapjogvédelem a nevesített bíróságok „kooperációs viszonyában fejlődött és a két rendszer kölcsönösen megtermékenyítette egymást”.<sup>338</sup>

A tagállami alapjogvédelem kulcsszereplői az alkotmánybíróságok és a bírságok, de arra is találunk példát, hogy az említett testületek (EB, EJEB) nemzetközi ítélkezi gyakorlata a tagállami jogalkotót késztette irányváltásra, mint például a Lengyelországra gyakorolt jótékony hatás.<sup>339</sup>

Jelen fejezetben nincs rá mód és lehetőség, hogy mélyrehatóan elemezzük a bíróságok esetjogát, ezért csak szemezgetünk a témánkat, azaz a rendészetet érintő ügyekből, elsősorban a magyar jogesetekre fókuszálva.

„A rendőri munka – jó vagy rossz módon – kihat az emberi jogokra, beleértve az egyén élethez, szabadsághoz, biztonsághoz való jogát.”<sup>340</sup>

---

<sup>336</sup> FINSZTER (2007 b) i. m. 23–25.

<sup>337</sup> GRÁD ANDRÁS: *A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve*. Strasbourg Bt., 2005, 15.

<sup>338</sup> CHRONOWSKI NÓRA – ZELLER JUDIT: Luxemburg – Strasbourg – alapjogvédelem. *Európai jog*, Hvg-Orac, 2006/5, 14–21.

<sup>339</sup> KÖVÉR Uo.

<sup>340</sup> Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 3. cikk.

Az élethez való jog tekintetében (EJEE 2. cikke) érdemes vizsgálni a Rendőrségi törvény némely rendelkezést. Az Rtv. 17.§ (2) bekezdése meglehetősen pontatlanul fogalmaz, amikor azt mondja, hogy „... a rendőri intézkedés során lehetőleg kerülni kell (...) az emberi élet kioltását.” További kételyeket ébreszthet bennünk, hogy az 54. § (1) I. pontjában foglalt élet kioltására alkalmas „más eszközt” rendőri felszólítás ellenére nem teszi le. Ez meglehetősen tág felhatalmazás szélsőséges esetben oda vezethet, hogy a rendőr olyan személy életét olthatja ki, akivel szemben erre nem lett volna feltétlenül szükség. „Strasbourggi szempontból nem maga a jogszabály, hanem az annak alapján kialakítható gyakorlat válhat ’életveszélyessé’.”<sup>341</sup>

Fenti jogszabályi rendelkezések miatt, pengeélen táncolt a döntés, Magyarország végül szótöbbséggel kerülte el az elmarasztalást az Oláh- ügyben. A jogeset lényege, hogy egy posztos rendőr éjszaka üldözőbe vett két személyt, akiket gépjármű feltörésen ért. A két menekülő egy sötét udvarban húzódott meg, majd hirtelen megint futásnak eredtek, kezükben „valamilyen fényes eszközzel”. A rendőr a mozgást támadásnak, az eszközt fegyvernek hitte és rájuk lőtt, aminek következtében egyikük életét veszítette. A Bíróság végül elfogadta a magyar hatóság érveit és elutasította kérelmet.<sup>342</sup>

A Strasbourggi bírászkodás kézikönyve arra hívja fel a figyelmet az 5. cikk (szabadsághoz és biztonsághoz való jog) tekintetében, hogy az Rtv. bizonyos szakaszai –33. § (2), ill. 38. § (2)– olyan fogva tartási okokat is felsorolnak, amelyek egyezmény konformitására aligha van remény. Jogesetet nem hoz fel a szerző, hanem következtetni enged, hogy egy esetleges eljárásban az említett passzusok aligha állnák meg a helyüket.

Az Engels vs. Hollandia-ügyben a Strasbourggi Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy a „(...) a fegyveres erőknél belül fellelhető normális életkörülmények nem jelentik a szabadság korlátozását. Ugyanakkor a fegyelmi büntetesként alkalmazott szabadságelvonás már az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányának 5. cikkének hatálya alá esik.”<sup>343</sup>

A véleménynyilvánítás szabadságát illetően meglehetősen sajátos helyzetben vannak a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai, ugyanis a Hszt. szabályai (különösen a

---

<sup>341</sup> GRÁD i. m. 106.

<sup>342</sup> Oláh v. Hungary decision of 14 September 2004, no. 56558/00, GRÁD i. m. uo.

<sup>343</sup> KÖVÉR i. m. 231.

18. §) kimondottan korlátozzák a szabad véleményformálást. Közbevetőleg szeretném megjegyezni, hogy számomra talány marad, hogy a Hszt. hatálya alá tartozó szervek közül miért csak a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos tagjainak tiltja meg az említett bekezdés a párttagságot.

A sokat idézett nagy jelentőségű Rekvényi- v. Hungary -ügyben a Bíróság Magyarország valós viszonyait szem előtt tartva hangsúlyozta, hogy „a totalitárius rendszer évtizedei után rendkívül nyomós közérdek egy demokratikus társadalomban, hogy a hatósági emberek pártpolitikai befolyástól mentesen tevékenykedjenek.”<sup>344</sup> A beavatkozás szükségességének és arányosságának vizsgálatakor a Bíróság figyelemmel volt arra, hogy a jogszabály csak a párttagságot és a kifejezett politikai tevékenységet tiltja a rendőrök számára, míg széles körű egyéb érdekérvényesítő lehetőséget enged meg számukra is. Szerény véleményem szerint ez a két dolog azonban nem esik feltétlenül egybe. Fenti indokok alapján ebben az ügyben nem került megállapításra az Egyezmény megsértése.

Itt ejtsünk szót arról, hogy a demonstrációkkal kapcsolatban a Bíróság gyakorlata szerint a szólás-és gondolatszabadság passzív, békés megnyilvánulási formái általában védelmet élveznek a rendőrségi beavatkozással szemben, az ezen a határon túllépő, a véleményeket másokkal szembeni tettekkel is kifejező formák, már nem esnek azonos megítélés alá. Utóbbi esetnek konjunktív feltétele a megfelelő jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogszerű rendőri beavatkozás.<sup>345</sup>

A szakértő véleménye szerint a hivatásosok véleménynyilvánítási jogának korlátozása a szolgálati rend és fegyelem indokaival még indokolható, azonban a sajtóban történő véleménynyilvánítás korlátozása már meglehetősen veszélyes kategória.<sup>346</sup> Amennyiben ugyanis nem szolgálati titok megjelenítéséről lenne szó, hanem egyszerűen véleménynyilvánításról, akkor könnyen Magyarország elmarasztalására kerülhet sor. Az esetnek van egy másik aspektusa, amikor a 14. cikk vonatkozásában vizsgálható, hogy nem ütközik-e a megkülönböztetés tilalmába a hivatásosok által egyes sajtótermékek terjesztésének kizárása. Az Engel and Others v. the Netherlands<sup>347</sup>- ügyben a kérelmezők

<sup>344</sup> Rekvényi v. Hungary judgment of 20. May 1999, no. 25390/94, GRÁD i. m. 471., 513.

<sup>345</sup> GRÁD i. m. 473.

<sup>346</sup> GRÁD i.m. 505.

<sup>347</sup> Engel and Others v. the Netherlands judgment of 8. June 1976, Series A no. 22. GRÁD i. m. 567–568.



egyebek mellett arra hivatkoztak, hogy őket katonaként olyan cselekményekért (egy-  
sajtótermékek terjesztése) büntették meg, amiért civileket nem büntetnek. A Bíróság  
úgy foglalt állást, hogy a katonai és civil élet közötti különbségtétel kellő alapot szolgál-  
tat az eltérő megítéléshez. Az említett eset olyannyira összefügg a Rekvényi- kontra  
Magyarország- ügyel, hogy a magyar védekezésben erre a döntésre hivatkoztak. A bí-  
róság pedig tartotta magát a zsinórmértékhez és kimondta, hogy a 14. cikk alapján is  
igazolható a civilek és egyenruhások közötti különbségtétel.

## 5. MAI MAGYAR RENDÉSZET

### 5.1. VÁLTOZÓ KÖZIGAZGATÁS

Kutatásom során a rendszettel foglalkozom, azon belül is az alternatív rendszettel. Ez persze nem azt jelenti, hogy az állam rendészeti monopóliumának keresném az alternatíváit, sokkal inkább a meglévő rendszerből kiindulva, egy hatékonyabban működő rendszer megoldásaira irányulnak próbálkozásaim.

Jelen tanulmányban a közigazgatásból kiindulva sorra veszem, hogy álláspontom szerint mik a rendszer legégetőbb problémái, milyen körülmények vezettek azok kialakulásához és milyen megoldási javaslatok képzelhetők el az orvoslásra. Ez persze meglehetősen önkényes és messzemenőig nem teljes problématerkép.

Megkísérlem részletesen vizsgálni a közigazgatás és a rendszet „dinamikáját”, változásait, változtatásait mind az elmélet, mind pedig annak gyakorlati megvalósulása szempontjából.

A közigazgatás szükségszerűen folyamatos változásnak van kitéve, de nem minden esetben korszerűsödik, egy biztos, állandó változásban van. Igyekszik alkalmazkodni a megváltozott társadalmi-, gazdasági-, politikai és egyéb feltételekhez, sőt olykor maga megy elé ezen változásoknak.<sup>348</sup>

Mínt hogy egy rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jogi tevékenység,<sup>349</sup> a rendvédelem szervei pedig központi államigazgatási szervek, továbbá a rendszer és közigazgatás kölcsönhatásban működnek, így a rendszer reformja nem képzelhető el a közigazgatás átalakítása, a közjog reformja nélkül. Éppen ezért szükségszerű, hogy először vessünk néhány pillantást a közigazgatásunkra és a közigazgatásban állandóan felmerülő változtatás lehetséges irányaira.

---

<sup>348</sup> TORMA ANDRÁS: Adalékok a magyar közigazgatás korszerűsítéséhez. *Közigazgatás-tudományi Közlemény*, 2009/1-2., 80–95.

<sup>349</sup> Lásd: Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú Közigazgatási Jogegységi Határozat.

Magyary Zoltán professzornak –a közigazgatás racionalizálásáért felelős kormánybiztosként– 1931-ben írt tanulmányából idézek:

„A közigazgatás racionalizálása azt jelenti, hogy a közigazgatást, amelyet megszoktunk történelmi produktumnak tekinteni, egy adott időpontban, mint eredményt, a maga egészében vesszük szemügyre, és a teljesítményeinek mérlegén vizsgáljuk. (...) Közigazgatásunk megméretett és könnyűnek találtatott. (...) A nemzet bizalmát közigazgatása iránt visszaadni, csak a közigazgatás olyan átszervezése útján lehet, amelynek eredménye az adófizető közönséggel és a külföld szakszerű kritikájával szemben egyaránt védhető.”<sup>350</sup>

Azt hiszem, egyetérthetünk abban, hogy fenti sorok mondanivalója napjainkban is fölöt-  
tebb helytálló és aktuális. A szlogenek változhatnak, de a megvalósítandó célok között nagyon gyakran találunk egyezőségeket. A közigazgatás átalakítása állandóan napirenden van és soha nem fejezhető be, bár ez némiképp ellentmond a jogbiztonság követelményének.<sup>351</sup>

A reformok kérdése a világon mindenütt felmerül időnként, mondván, a közigazgatás költséges, nehézkes, elzárkózó, korrumpálható. Ez persze következhet abból a tényből is, hogy a változtatási próbálkozások szüntelenül követik egymást, anélkül, hogy beigazolnák a hozzájuk fűzött reményeket.

Lőrincz Lajos professzor nyomán és a nemzetközi szakirodalmat górcső alá véve megállapíthatjuk, hogy a változtatási szándékot akkor tekinthetjük reformértékűnek, ha a következőkben felsorolt kritériumoknak megfelel.<sup>352</sup> Realizálásához alkotmánymódosítás szükséges; átfogó változtatást igényel és a közigazgatás egészét érinti; továbbá egy olyan jól átgondolt koncepción nyugszik, amely mögött konszenzus alakul ki, valamint tényleges gyakorlati megvalósulás követi.

---

<sup>350</sup> MAGYARY ZOLTÁN: *A Magyar Közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A M. Kir. Miniszterelnök Úr elé terjesztett javaslat.* Budapest: Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1931, 3–4.

<sup>351</sup> FINSZTER GÉZA: A rendészet rendszere, In *Kriminológiai Tanulmányok*, IRK FERENC (szerk), Budapest, 2002. 49.

<sup>352</sup> LŐRINCZ LAJOS: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási szemle*, 2007/3.

Olyan globális reformok, amikor valamennyi említett kritérium maradéktalanul megvalósul, nagyon ritkán fordulnak elő és elsősorban politikai-társadalmi rendszerváltozásokhoz kapcsolódnak.

A közigazgatás-tudományi szakirodalom egyetért abban, hogy a modern demokratikus államok közigazgatása a 80-s évekig a porosz-francia, bürokratikus alapokon nyugvó-weberi modellt követte. Az ezredfordulóra érkezett el az idő egy új, az előző rendszertől teljesen különböző szisztéma kialakulására, amit angol terminológiával New Public Managementnek (NPM) hívnak. Ez a rendszer nyitott a magánigazgatásban bevált elvek, módszerek átvételére, alkalmazására, tehát azt is mondhatnánk, hogy a közügyeknek piaci igazgatási eszközökkel történő megoldására tesz kísérletet. Amennyiben teljesen le akarjuk egyszerűsíteni az NPM lényegét, akkor azt mondhatjuk, hogy fő célkitűzései a minimalizálás és piacosítás, valamint a közigazgatási szervek nyitottságának növelése.

A modern nyugati országokban megfigyelhető, hogy 15-20 évenként nagy intézményi reformok játszódnak le, de az is tény, hogy elsősorban inkább „karbantartó” vagy „gördülő” reformokra van szükség, mert lépést kell tartani a globális fejlődés ütemével.

Szintén tendenciaként említhető az unióban az egyes tagországok közigazgatásának európaizálódása, ami részben a közigazgatás szerveinek egymáshoz történő hasonulását jelenti, részben az eljárásrendek közelítését. Az ösztönzés az EU részéről a „puha jog” eszközeivel történik, irányelvek, ajánlások formájában. „A haladást segítő közigazgatási átalakulás, ha úgy tetszik, az uniós intézményrendszernek is megfelelő modernizáció, még csak napjainkban kezdődik.”<sup>353</sup>

Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni zárójelben, hogy nem ritkán gazdaságpolitikai, takarékosági megfontolások miatt válik szükségessé a változtatás, ami nem más, mint karcsúsítás, azonban mindezt egy politikailag sokkal könnyebben eladható reformprogramnak nevezik el. Példaként említhető Reagan amerikai elnök, valamint Thatcher angol miniszterelnök hozzávetőleg egy időben indított megszorítási akciója, amelyet a kis állam, hatékony állam köpönyegébe bújttak. Gyakran ilyen megszorító látszatreformoknak esik áldozatul a rendészet is, mert szinte kínálja magát a lehetőség, hogy az

---

<sup>353</sup> KORINEK (2008) i. m.

erőszakszervezetek előjogait, kiváltságait megnyirbálva sokat lehet megtakarítani a költségvetés számára.

Egyesek szerint a rendőrség az alkotmányos jogállam legkonzervatívabb szervezete. Amikor azonban kiderült, hogy a kontroll nélküli rendőrség veszélyesebb a demokráciára, mint a bűnözésre, akkor ez a szervezet sem kerülhette el a reformokat.

A második világháború óta három folyamat inspirálta a változásokat a rendészet területén. Az első az emberi jogok győzelme a demokratikus országokban, a második a bűnözés váratlan és tartós emelkedése, a harmadik az európai pártállami diktatúrák felbomlása.<sup>354</sup>

## 5.2. KORSZERŰSÍTÉS, MODERNIZÁCIÓ, REFORM

Ahogy Közép-Kelet-Európában, úgy Magyarországon is, a politika félreértelmezi a joguralmának fogalmát, különösen igaz ez a közigazgatás fejlesztése kapcsán, állapítja meg Józsa Zoltán. Szerinte hibás az a feltételezés, miszerint a modernizáció egyetlen eszköze a jogszabályalkotás, ugyanis ebben az esetben a fejlesztési stratégiák pusztán jogi keretként szolgálnak, és a reform ilyenkor ki van szolgáltatva a végrehajtásnak.

Előbbiek alapján „ (...) a közigazgatás modernizációja, korszerűsítése eszközök és módszerek sokszínűségét követeli meg.”<sup>355</sup>

Finszter Géza három átalakítási technikát különböztet meg egymástól, melyeknél az elkülönítési pontok a következők: a szervezet múltbeli értékelése, az átalakítás hatóköre, valamint annak célja.<sup>356</sup> Említettek alapján az első a korszerűsítés, amely elégedett a múlt teljesítményével, azt jónak ítéli, de a külső körülmények miatt belső átalakítást indukál, mint mondjuk új technikai lehetőségek, jobb autók, korszerűbb informatikai háttér. A korszerűsítés részleges, mert ragaszkodik a múlt hagyományihoz, azok egy részét megtartja.

---

<sup>354</sup> FINSZTER (2002) i. m. 50–52.

<sup>355</sup> JÓZSA ZOLTÁN: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *Közigazgatás-tudományi Közlöny*, 2009/ 1-2., 4–19.

<sup>356</sup> FINSZTER (2002) uo.

Modernizáció esetén az egész szervezet teljes átalakítására sor kerül, ideértve a szervezetet, működést és annak jogi kereteit, ugyanakkor szintén nem vitatja el a múlt sikereit sem. A modernizáció alapját nem a múlt hibái, hanem épp ellenkezőleg, a szervezet korábbi sikerei alkotják.

Reform akkor következik be, ha a társalmi tevékenység valamennyi elemét érintő változásra van szükség. Ebben az esetben a múlttal való szakítás történik, éles kritikával tekintenek vissza, a korábbi tagadásából nőnek ki az új megoldások. Új szervezet-, működés és jogi keret születik, amely a társadalom valamennyi mechanizmusát áthatja, éppen ezért nem irányulhat csupán egy-egy szegmensre.

Kilényi Géza professzor úr szerint, „Reform az olyan gondosan megalapozott és az érintett szervekkel egyeztetett korszerűsítési intézkedések összessége, amelyek alapja az adott szervezetrendszerre háruló feladatok pontos meghatározása, és az elérni kívánt célok kitűzése. Mindezek érdekében a szervezeti struktúra szükség szerinti átalakítása, a szervezet hatékonyságának növelése, az adminisztratív eljárások lehetőség szerinti egyszerűsítése és meggyorsítása, továbbá a felsoroltakhoz szükséges infrastrukturális háttér, az anyagi eszközök és a jól felkészült személyi állomány biztosítása.”<sup>357</sup>

A korszerűsítés egyre gyakrabban nyer aktualitást, szintúgy a modernizációhoz sem kell „hegyeket megmozgatni”, azonban reformok csak nagyon ritkán, történelmi pillanatokban következhetnek be. Ilyen ritka pillanat volt a magyar rendészet számára a rendszerváltás. Ezt a történelmi esélyt szalasztottuk el, amikor minden adott lett volna, hogy a 40 évig hordott szűk és megkopott köntöst, új, modern, testhez álló uniformisra váltsuk, amiben büszkén állhattunk volna az állampolgáraink és a többi nemzet elé. Láthattuk, tapasztalhattuk, hogy a rendszerváltást követően valamennyi kormány előhúzta a népszerű Jolly Jokereket, mint költségtakarékos közigazgatás megteremtése, a romló közállapotok felszámolásában főszerepet vállaló, megújuló, hatékony rendőrség létrehozása, a vonatkozó jogszabályi háttér deregulációja és még hosszan sorolhatnánk a célokat. Tudjuk, hozzászoktunk már, hogy a felsoroltak szinte kivétel nélkül üresen maradt ígéretökké, frázisokká lettek valamennyi ciklusban.<sup>358</sup>

---

<sup>357</sup> KILÉNYI GÉZA: Gondolatok a magyar közigazgatásról. *Közigazgatás-tudományi Közlöny*, 2009/1-2. 71–75.

<sup>358</sup> KORINEK uo.

A Gönczöl Bizottság vizsgálati jelentése is megállapította, hogy 1990 óta a határőrségi integrációt leszámítva, a rendőrség alapstruktúráit négy átszervezés változtatta meg.

A rendőrség életében nem következett be a várt reform a rendszerváltáskor. Lezajlottak ugyan bizonyos változások, ezek azonban nem álltak össze szerves egésszé, amely magában foglalta volna a rendőrség átvilágítását, a testület hatásköreinek és funkcióinak a felhatalmazás mértékének újragondolását, valamint a rendőrség alkotmányos struktúrában elfoglalt helyének újraértelmezését. Így, ezek hiányában pedig, nem beszélhetünk reformról.<sup>359</sup>

Jóval a rendszerváltás után egyértelműen látható, hogy hazánkban a korszerűsítési törekvéseknek két irányzata alakult ki. Az egyik táborba a reformerek tartoztak, akik elsősorban kutatók, elméleti szakemberek voltak és nem volt igazából gyakorlati tapasztalatuk a rendészeti tevékenységről. Elképzeléseik középpontjában három kulcsfogalom állt: depolitizálás, decentralizálás és demilitarizálás. Ők vissza kívánták állítani a századelő kiváló közjogászai által ránk hagyott elvet, miszerint a rendészet a civil szakigazgatás része, ezért joggal szerették volna rendészetünket újra a közigazgatás rendszerében látni. Az „reformerek” jórészt jogászok voltak, ezért gondoltak arra is, hogy a reformoknak meg kell teremteni a jogszabályi háttérét, lehetőségét. Szerették volna 1990-ben a Parlament elé vinni az új rendőrségi törvényt. Az elképzelések nem valósultak meg.

A mérleg másik serpenyőjében az evolúció hívei voltak, akiknek szeme előtt szintén egy modern rendőrség lebegett, ugyanakkor azt érzékelték, hogy a rendőrség elbizonytalanodik a rendszerváltás eseményei közepette. Az ő jelszavaik ennek megfelelően: a működőképesség, magabiztosság és fegyelem voltak. Maradt a vasfegyelem, a profeszionalizmust a vezetőktől várták el és a beosztotti állomány legfőbb erénye szerintük továbbra is az engedelmesség és a parancs teljesítése. Ez utóbbi irányzat sok tekintetben mutat hasonlóságot a korábbi évtizedek hagyományaival. A mérleg nyelve a második, az evolúció híveinek oldalára billent, azaz nem történt gyökeres átalakítás. Elképzelésük szerint a hatékonyság növelése kis lépésekkel is elérhető, anélkül, hogy a szervezetet megrázó, kétes kimenetelű modernizációs program venné kezdetét.<sup>360</sup>

---

<sup>359</sup> LIGETI i. m. 144–145.

<sup>360</sup> FINSZTER (2003) i. m. 230–240.

Mielőtt véleményt formálnánk az előzőekkel kapcsolatban, szeretnék két, általam relevánsnak vélt tényre, körülményre külön hangsúlyt helyezni.

A rendőrség tényleges reformjának abban a periódusban nem voltak meg a jogi feltételei, ugyanis ezt sem a Köztársasági Alkotmány, sem a korábbi megoldásokon nyugvó, a rendszer működését meghatározó jogszabályok nem tették lehetővé. A megoldás egy új Alkotmány lett volna, ahogyan azt elképzelték és várták volna a rendszerváltást követő években. Így volt ez Spanyolországban is, az 1975-ös fordulat után 1978-ban született meg az új Alkotmány.<sup>361</sup> Köztudomású tény, nálunk ez nem történt meg, azóta is hiába várjuk.

Szigeti Péter könyvéből<sup>362</sup> tudhatjuk, hogy az elmaradt alkotmányozásnak négy magyarázata adódik. A szerző Körösényi András egy tanulmányára<sup>363</sup> utalva az alábbi négy okot nevezi meg. 1. A rendszerváltó erők egységének korai, már az 1990 tavaszi választások előtti felbomlása. 2. Szavakban majd mindenki egy új alkotmány mellett volt, valójában azonban sokan megelégedtek az alkotmány materiális megoldásaival és az „élő alkotmány” koncepciójával. Az időközben felmerülő szabályozási hiányosságokat az AB hidalta át alkotmányértelmezés útján megvalósuló értelmezése révén. 3. A legnagyobb közjogi akadályt az említett szerzők az alkotmányos gondolkodás három eltérő megközelítésmódja képezte. Az első a liberális-jogállami radikalizmus és a konszenzuszos demokrácia (A), a második a radikális demokrata felfogás, a népszuverenitás elvéből kiindulva (B), a harmadik pedig a guvernamentális felfogás, melyben a parlament elsősorban a kormányzás intézménye (C). 4. Hiányzott az „alkotmányozási kényszer”, ugyanis a közjogi vitákban felmerülő alkotmányos hézagokat az AB az alkotmányértelmezéseivel kitöltötte, zártabbá és koherensebbé téve ezzel az alaptörvényt, egyúttal kissé gyengítve a hevenyészett alkotmányozási kényszert, fogalmaz Körösényi.

---

<sup>361</sup> FINSZTER (2003) uo.

<sup>362</sup> SZIGETI PÉTER: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2008, 50–54.

<sup>363</sup> KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Mozgékony pathhelyzet, Reform és változatlanág között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai 1990–2005*. In GOMBÁR CSABA (szerk.): *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Budapest: Századvég, 7–49.



A másik jelentőséggel bíró esemény a taxisblokádnak volt. Ezt megelőzően Horváth Balázs belügyminiszter nyitottnak mutatkozott a reformokra és a rendőrség széleskörű megújítására. A taxisblokádnak fordulópontot jelentett, ugyanis alapjaiban rengette meg a közbiztonságot, a kormány pedig tehetetlennek bizonyult. Talán éppen ezért Boross Péter, a következő belügyminiszter –Horváth Balázs 1990. decemberi távozását követően– igyekezett a korábban „jól bevált” módszerhez nyúlni és a rendőrség hierarchikus felépítésének megerősítése mellett tette le a voksot. Úgy gondolom ez a két momentum érdemben befolyásolta a „mérkőzés végkimenetelét.” Az 1949 utáni időszakban olyan sikeresen leválasztották a közigazgatásról, hogy oda 1990 után sem térhetett vissza. Ráadásul a rendvédelmet átalakító törekvések nem kapcsolódtak össze a közigazgatás reformtörekvéseivel.<sup>364</sup>

A rendszerváltás kegyelmi pillanatában tehát, a minőségi megújulás optimális feltételeit kihasználatlanul hagyva a tekintélyelvű hatalomgyakorlás időszakából örökölt szervezeti és működési elvek kaptak kegyelmet. A fő jellemzők: végletes centralizáció, militarista működés, civil társadalomtól való elkülönülés, egyoldalú represszív szakmai filozófia, az erőszak monopólium mindenáron való megtartása és a szakma alacsony erkölcsi és anyagi rangja.<sup>365</sup> Az előbbi jellemzés 2003-ban látott napvilágot, de a helyzet nem sokat változott, legfeljebb tovább romlott. Az általam is sokat idézett és különösen nagyra tartott szakértő Finszter Géza a közelmúlt rendészeti tevékenységét a következőképpen jellemzi. „A 2002-től napjainkig terjedő időszakban a rendészet kormányzati irányításának fő jellemzője az volt, hogy a cselekvés nélküli tervezés fázisait, a legváratlanabb pillanatokban a tervezés nélküli cselekvés váltotta fel.”<sup>366</sup>

---

<sup>364</sup> KORINEK i. m. 69–74.

<sup>365</sup> FINSZTER uo.

<sup>366</sup> FINSZTER GÉZA: Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, IX. Pécs, (2008c), 51.

### 5.3. AZ ÚJ ( MÁSODIK ORBÁN) KORMÁNY RENDÉSZETI ELKÉPZELÉSEI

A kormányváltást követően 2010. augusztusában lépett hatályba az ún. közbiztonsági törvénycsomag, amely számos jogszabály módosítását foglalja magában. A törvény célja, hogy hatékony(abb) fellépési lehetőséget biztosítson a hatóságok számára, elsősorban a tulajdon elleni szabálysértések esetében. A Kormány a beiktatását követően érzékelve a társadalom elégedetlenségét és az emberek biztonság iránti igényét, meghirdette a közbiztonság visszaállítását célzó koncepciót. A Belügyminiszter minden településre rendőri jelenlétet ígért, valamint azt, hogy a rendőrség mostantól sokkal komolyabban veszi a bagatell bűncselekmények, azaz a szabálysértések – különösen a tulajdon elleni jogsértések - felderítését és szankcionálását. A rendőrség állományát a kormányzat 3000-4000 fővel kívánja bővíteni 2012-re.

Az ORFK adatai szerint a törvénycsomag hatálybalépését követő öt hét alatt 3900 feljelentést tettek tulajdon elleni szabálysértések miatt. A legtöbb ilyen jellegű jogsértést Budapesten követik el és az elkövetők hozzávetőleg 10 %-a (297 eset), fiatalok.<sup>367</sup> A hatékony fellépés érdekében többek között a tetten ért elkövetőket gyorsított bíróság elé állítás céljából őrizetbe veheti a rendőrség, elzárás is kiszabható a fiatalok elkövetőkkel szemben, az ügyek felderítése pedig a jegyzőtől a rendőrséghez került, továbbá az ügyek elbírálásánál, kijelölt bírósági titkár is eljárhat. A kérdés csupán az, hogy adottak lesznek-e a feltételek (anyagi, humán erőforrás etc.) a fentiek megvalósításához és főként realizálódik-e mindez mondjuk az ország „súlyosan fertőzött” észak-keleti régiójában.

Az új kormány hivatalba lépése óta eltelt bő három hónap megközelítőleg sem elég arra, hogy véleményt formáljunk a rendészeti elképzelésekről, pusztán arra enged következtetni, hogy milyen irányba halad tovább rendészetünk. Ez alapján a rendészetben egy erőteljes centralizációs törekvés látszik kirajzolódni, amelynek hatalmi centruma a Belügyminisztérium. A korábbi Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumtól jórészt ide került át a rendvédelmi szervek irányítása, továbbá ide tartozik a titkosszolgálatok jelentős része is. Így az új Alkotmányvédelmi Hivatal (volt NBH), a technikai háttérrel biztosító Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a szeptember elején felállított Terrorelhárítási Központ, valamint a jövő (2011.) januárban létrejövő Nemzeti Védelmi Szolgálat. A sok

---

<sup>367</sup> ORFK honlapja ([www.police.hu](http://www.police.hu)), letöltés dátuma: 2010. szeptember 25.

kritika ellenére a két titkosszolgálat belügyminiszter alá rendelése alapvetően nem ördögtől való. Feltéve persze, hogy ez a demokratikus jogállam elveinek megfelelően, világosan és egyértelműen elkülönítésre kerül a nemzetbiztonság és a bűnüldözés. Amennyiben nem születik ilyen szabályozás, úgy könnyen elmosódhatnak a határok e két terület között és könnyen csorbulhatnak a jogállam alapelvei.

A titkos információgyűjtésre kétség kívül szükség van. Azonban nem mindegy, hogy ki kinek gyűjt(het) információkat. A bűnüldözésben az egyetlen legitim cél az állam büntető igényének előkészítése, valamint annak érvényesítése lehet. A jelenleg (2010. szeptember) még hatályos szabályozás a titkosszolgálatok terén, számos törvényességi aggályt vet föl, ráadásul a hatékony működést sem mozdítja elő.

A januárban felálló Nemzeti Védelmi Szolgálattal kapcsolatos elképzelések sokak szerint rossz irányba mutatnak. Nehéz, sőt szinte lehetetlen összeegyeztetni a jogállam kereteit egy új köntösbe bújó „titkosrendőrség” víziójával. Az NVSZ-re vonatkozó elgondolások szerint az új szervezetnek nem csak a rendvédelmi szervekre és részben a titkosszolgálatokra, hanem a közigazgatás jelentős részére is „rálátása” lenne. Komoly visszhangokat vált ki a majdan az NVSZ hatáskörébe tartozó megbízhatósági ellenőrzés intézménye. Ez a kifejezés önkéntelenül is fájó sebeket téphet fel, rég elfeledni kívánt történelmi emlékeket juttathat eszünkbe.

A Terror Elhárító Központ létrehozása Finszter Géza szerint szakmailag alátámaszthatatlan, teljességgel érthetetlen és szükségtelen a mai rendészeti-rendvédelmi struktúrában. Sokkal inkább szubjektív, politikai döntés fedezhető fel a szervezet létrehozásának hátterében, sem mint szakmai érvek.

A bőszen rendvédelmi centralizáció ellentmond a demokráciák fejlődési tendenciáinak. A fejlődés magasabb fokán egy demokráciában a hatalom lemond a rendészeti feladatok egy részéről és decentralizálja azokat, delegálja a társadalom közösségei felé. Most az ellenpéldának lehetünk tanúi. Azonban azt sem szabad elfelejteni, hogy a decentralizáció előfeltétele egy jól működő, gazdaságilag stabil önkormányzati rendszer lenne, valamint egy jól kiforrott közösségi rendészeti koncepció, amelyre felelősségteljesen rá lehet bízni egyes rendészeti hatásköröket. Per pillanat még egyik feltétel sem adott.

## 5.4. TERVEZÉS, STRATÉGIAALKOTÁS

Már önmagában az is elgondolkodtató, hogy a rendszerváltást követően csak az ezredfordulóra alakult ki a rendvédelmi tevékenység stratégiai tervezése. Eme rendkívül kényes szakterület átfogó újjáépítése azonban már lassan húsz éve napirenden van.

Az Kormány által a 2006. szeptember-októberi események kivizsgálására létrehozott szakértői munkacsoport, amelyet vezetője nyomán (Gönczöl Katalin) gyakran Gönczöl-bizottságnak hívtak, jelentésében a rendészeti stratégiaalkotással kapcsolatban a következőket állapította meg: „... az eddigi kormányok tulajdonképpen nem alakítottak ki átfogó kormányzati rendészeti stratégiát. Megítélésünk szerint a hatályos szabályozás elemei nem koherensek, a kormányzati irányítás és a szervezeti rendszer pedig nem felel meg a demokratikus, önvédő jogállamnak.”<sup>368</sup>

Holott már a rendszerváltáskor felmerült a közbiztonság védelmét szolgáló távlati tervezés igénye. Ezt Déri Pál vetette fel, aki már akkor megkongatva a vészharangot azt prognosztizálta, hogy 2000-re a bűncselekmények száma elérheti az 564 ezret és első-sorban emiatt indokoltnak látta az átfogó korszerűsítését. Nem hittek neki.<sup>369</sup> Mint ahogyan nem figyeltek oda a rendszerváltás óta azokra a szerzőkre, akik azt hangoztatták, hogy alapvető változásokra van szükség a rendészet egész területén.

Azt gondolom, hogy szakmailag kellően megalapozott, átfogó és legalább közép, de inkább hosszú távú reformokban gondolkodó stratégiaalkotás nélkül feltett kézzel megyünk a csatába. Ezzel szemben azt tapasztaltuk, hogy rövid távú, tényleges szakmai megalapozottságot nélkülöző stratégia köntösébe bújtatott, egy cikluson belül megvalósítható elképzelések kerültek az asztalra. Természetesen ez könnyedén magyarázható azzal, hogy nincs kompromisszumkészség a politikai erők között, csakhogy ettől nem jutunk egyről a kettőre, és nem lehet a végtelenségig ezzel takarózni.

---

<sup>368</sup> A Kormány által a 2006. szeptember-októberi események kivizsgálására létrehozott Gönczöl Bizottság vizsgálati jelentése, Budapest, 2007. február 2.

<sup>369</sup> KACZIBA ANTAL: A lekésett jövő dilemmái. *Rendőrség 2007.* (Szerk.: GARAMVÖLGYI LÁSZLÓ) Budapest, 2008, 26–32.

Sokan úgy vélik, hogy a helyes kifejezés a közbiztonsági stratégia, amely kifejezi a rendészet kettős természetét, vagyis a közigazgatási és igazságszolgáltatási mozzanat együttes jelenlétét.<sup>370</sup>

A közbiztonság kihívásaira tisztességes válaszok csak tisztességes helyzetelemzésből következhetnek – világít rá Kacziba tábornok. Egy valamire való stratégia mindenek előtt, veszi a fáradságot, és kellő figyelmet fordít arra, hogy alaposan vizsgálja a status quot. Az eddigiek mellőzték ezt az el nem hanyagolható szempontot. A fejezet további része erre tesz szerény kísérletet, a teljesség igénye nélkül.

Az állapotanalízis akkor eredményes, ha abban három terület világosan elválasztható, jegyzi meg Korinek professzor akadémiai székfoglalójában. Ezek pedig a rendvédelem szervezete, működése és a vonatkozó anyagi és eljárási jog.

A mindenkori kormányzatnak alkotmányból eredő kötelessége a közrend és a közbiztonság egyensúlyi állapotának fenntartása, ennek végrehajtása államigazgatási eszközök igénybevételét teszi szükségessé. Ezen felelősségének úgy tehet eleget a kormány, ha a rendészet területén, ha létrehoz és működtet egy célszerűen és hatékonyan működő rendszert és persze biztosítja az elengedhetetlenül szükséges költségvetési forrásokat. Az utóbbi években a kormányzatok gyors, kapkodó és direkt reagálást jelentettek a közbiztonság terén felmerülő zavarokra, felszínes taktikai válaszok voltak, amelyek nem határoztak meg hosszú távú célokat, represszív és szigorú fokozó eszközök kerültek előtérbe, nem fogalmazódott meg reformértékű változás igénye a szervezetet illetően.

Kiábrándító továbbá az a közöny és értetlenség, az egymás lábán tipródók tehetetlensége és a politikai feltételek hiányára való állandó utalás, mint önfelmentő hivatkozás.<sup>371</sup>

„A rendészeti igazgatásban az erősen centralizált rendszer lehetővé teszi, hogy minden kormányzati rögtönzés azonnali végrehajtást nyerjen, anélkül, hogy szakmai kontrollt és jogi alapokat kapnának.”<sup>372</sup>

A fent említett kormányzati kötelezettség azonban nem jelent kizárólagosságot. Szembetűnő hiányosság továbbá, hogy a kormányzatok elsőbbséget biztosítottak az állami

---

<sup>370</sup> KORINEK i. m. 89.o.

<sup>371</sup> KACZIBA uo.

<sup>372</sup> KORINEK i. m. 88. o.

feladatoknak, és elhanyagolták a társadalmi összefogás kezdeményezését, valamint nem igényelték a helyi önkormányzatok tevékeny részvételét a helyi közrend, közbiztonság megteremtésében és fenntartásában. Kizárólagos kormányzati felelősség olvasható ki a tárgykörben született kormányhatározatokból.<sup>373</sup>

## 5.5. A RENDÉSZETI IGAZGATÁS SZERVEI

A rendészettel érintett jogszabályokat fellapozva elsősorban a rendvédelmi szerv terminus technikus megjelöléssel találkozhatunk. Ezek testületek körét korábban különböző jogszabályok más-más tartalommal sorolták fel. Ebből a szempontból, már a 2006. évi LVII. törvény nagy előrelépésnek számított, ugyanis eme jogforrás taxatív felsorolta a rendvédelmi szerveket.<sup>374</sup> A hatályos új jogszabály ezt a megoldást átemelte.<sup>375</sup>

A rendvédelmi szervek közül részletesen foglalkozok a disszertációban a rendőrséggel és a pénzügyőrséggel. Azt gondolom, hogy a téma kifejtése szempontjából szükségtelen és felesleges valamennyi rendvédelmi szervet részletes vizsgálatnak alávetni, így ettől most eltekintek.

Talán kevésbé ismertek a rendészet rendvédelmi szerveken túli szereplői. A rendészet ugyanis korántsem szűkíthető le a rendvédelmi szervekre. A 2009-ben elkészült, de el nem fogadott rendészeti stratégia egyébiránt a polgári védelmet, valamint a tűzoltóságot a rendészet határterületeinek tekinti.<sup>376</sup> Felsorol azonban számos olyan hasonló szervet, amelyek szintén ellátnak rendészeti feladatokat.

Bizonyos értelemben rendészeti szervnek tekinthető a fegyveres biztonsági őrség is, amely a kiemelkedően fontos létesítmények, nemzeti javak, védett természeti értékek és

---

<sup>373</sup> KORINEK i. m. 90–92. o.

<sup>374</sup> A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. tv. 1. § (5) bek. szerint rendvédelmi szerv: a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

<sup>375</sup> A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bek.

<sup>376</sup> A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája, (Munkaanyag) 2009. január 15.

területek, termőföldek őrzése, fokozott védelme érdekében tevékenykedik.<sup>377</sup> Ezen törvény szabályozza a természetvédelmi őrség, a mezőőrök, hegyőrök tevékenységét is. Hasonló feladatokat látnak el a halászati és a hegyőrök, valamint a vadőrök is, a rájuk vonatkozó más jogszabályok szerint.

A közterület-felügyelet a közterek rendjének, tisztaságának megóvása és fenntartása, valamint az önkormányzati vagyon hatékonyabb védelme által szintén bizonyos mértékű rendészeti jellegű tevékenységet végez. Közterület felügyeletet az önkormányzat hozhat létre.<sup>378</sup> A felügyelő az említett jogszabály alapján a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenállás megtörésére kényszerítő eszközként testi erőt, gázsprayt, szolgálati kutyát alkalmazhat. A közterületeken megvalósuló bűnmegelőzési feladatok kiemelt prioritást élveznek az egyenruhában járőröző közterület-felügyelők munkájában. Amennyiben jogsértést tapasztal, akkor jogosult az említett kényszerítő eszközök igénybe vételével a jogsértést megszakítani, megszüntetni és szankcionálni. A mindennapi munka során a felügyelet munkatársai gyakran valamely rendvédelmi szervvel, vagy más hatóságokkal közösen hajtanak végre átfogó akciókat.

Vannak olyan szervezetek, amelyek közvetlenül nem sorolhatók a rendészet szervei közé, hanem, kiszolgáló, támogató feladatokat látnak el. Ilyen a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ vagy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

A közbiztonsági rendszer elemei, de nem rendészeti szervek a személyi és vagyonvédelmi, magánnyomozói cégek, vállalkozók. Vitathatatlan tény, hogy a piaci alapon működő vállalkozások nélkül képtelenség fenntartani az élet és vagyonbiztonságot. Ezért az állam szerveinek bizonyos keretek között meg kell osztania a feladatait ezekkel a gazdasági társaságokkal. A kérdés az, hogy milyen módon és mértékben. Ezzel a dilemmával még részletesen foglalkozunk az alternatív rendészet című fejezetben.

Sajátos szereplő a rendészetben a polgárőrség, mert bár komoly jelentőséggel bír, mégsem rendészeti szerv. A polgárőrség ugyanis a szabad egyesülési jogon alapuló állampolgári önszerveződés, amelyet az Országgyűlés a 2006. évi LII. törvényben elismert. A

---

<sup>377</sup> A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény preambuluma.

<sup>378</sup> A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. Törvény.

polgárőr hatósági jogkört nem gyakorol, kényszerítő eszközt –jogos védelmi helyzetben gázspray használatának kivételével- nem alkalmazhat. Központi költségvetési támogatásra akkor jogosult a polgárőrség, ha a jogszabályban taxatívén meghatározott feladatok<sup>379</sup> közül legalább hármat ellát. A polgárőrségek megszervezésének alapvető indítéka a közbiztonság helyi feladatainak hatékony támogatása, elsődlegesen preventív, megelőző jellegű tevékenységgel. Ennek érdekében a polgárőrség együttműködik az önkormányzattal és a rendvédelmi szervek helyi egységeivel.

Ezzel közel sem teljes a felsorolás. Számtalan olyan kísérleti jelleggel felállított szerveződést lehetne még említeni, amelyek helyet követelnek maguknak a közrend, közbiztonság fenntartásában. Ez véleményem szerint annak tudható be, hogy a közjogi szabályozásunk nem tartalmaz kellő iránymutatást erre vonatkozóan, ezért az önkormányzatok és a civil szerveződések ötletszerűen próbálják betölteni a tátongó űrt. Ezekkel a szervezésekkel a VI. fejezetben az önkormányzati rendszetnél foglalkozunk részletesen.

## 5.6. IRÁNYÍTÁS, FELÜGYELET

Különösen kényes kérdés a rendészeti szervek irányításának, felügyeletének kérdésköre. A központi államigazgatási szervekről szóló törvényből tudjuk, hogy a rendvédelmi szervek mint központi államigazgatási szervek irányítása és felügyelete milyen jogköröket foglal magában.<sup>380</sup> A rendvédelmi szervek irányítása általában a kormány által, valamely minisztérium vagy kormányzati szerv útján valósul meg. A 2009. évi rendészeti stratégia megállapítja, hogy a kormányzati rendszetirányítás jogi alapjai, és annak gyakorlata magán viseli a rendszerváltás óta eltelt két évtized politikai viszonyainak jellemzőit, kiemelve ezek közül is a hiányzó konszenzusképességből adódó ellentmondásos következményeit.<sup>381</sup>

A túlzott széttagolódás okán a rendszettel foglalkozók körében felmerült egy olyan elképzelés, amely szerint hatékonyabb lenne egy kézből irányítani a legtöbb rendészeti

---

<sup>379</sup> A polgárőrségről szóló 2006. évi LII. törvény 6. § (1) bekezdés.

<sup>380</sup> A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. tv. 2. – 4. §.

<sup>381</sup> A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája, (Munkaanyag) 2009. január 15.



szervet, ez a „rendészeti szuperminisztérium” víziója. Ez az elképzelés azonban olyan mértékű koncentrációhoz vezethet, amelyet a szakemberek nehezen tartanak összeegyeztethetőnek a jogállami működéssel, ugyanis szinte megoldhatatlan az alkotmányos és civil kontroll megvalósítása. Sokkal inkább elképzelhető egy kormányzati felügyeleti szerv, amely átfogja a rendészet teljességét. Itt azonban külön figyelmet kell fordítani a kialakulófélben lévő önkormányzati rendészet irányítására, felügyeletére.

További izgalmas kérdést vet fel az ügyészség felügyeleti joga a rendészet bűnüldöző szervei felett. Az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősítette, miszerint a legfőbb ügyész nem tartozik alkotmányjogi értelemben vett politikai felelősséggel az Országgyűlésnek. Joggal merül fel a kérdés, ki az őrzők őrzője? Ezért egyesek azt állítják, elégtelenek az ügyészségi szervezet és annak vezetőjének felelősségi szabályai. Különösen igaz ez a nyomozati hatáskörre, hiszen az ügyészség általános hatáskörű nyomozó hatóságként működik, valamint a kormány által irányított nyomozó hatóságok nyomozati tevékenységét is felügyeli. Apró, de lényeges pontosítás, hogy az említett „nyomozó hatóságként működik” kifejezés nem egyenlő a nyomozó hatósággal. A gondolatmenetet folytatva felmerülhet bennünk az is, hogy a miként érvényesülhet a kormány irányítási jogköre a bűnüldözés terén, hiszen ez már egy másik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás működésének az előfeltétele. A rendészet bűnüldöző szervei az utóbbi időben mind gyakrabban vetik fel az imént említett problémákat, de azok konszenzus hiányában sokszor még napirendre sem kerülnek.

Amennyiben az alaptörvényünkre vetünk egy pillantást, megállapíthatjuk, hogy semmiféle olyan garanciát nem tartalmaz, amely szavatolná azt, hogy a kormányzó politikai erők a rendészeti irányítói jogkörüket ne a politikai csatározások kriminalizálására fordítsák. Egy demokratikus jogállamban ezt a mozgásteret illendő elfogadható keretek közé szorítani.

## **5.7. A RENDVÉDELMI SZERVEK LEGÉGETŐBB PROBLÉMÁI ÉS KIÚTKERESÉS**

A következő oldalakon kísérletet teszek rá, hogy a teljesség igénye nélkül „csokorba gyűjtssem” a mai magyar rendészet általam legaktuálisabbnak tartott gondjait, problémáit.

### 5.7.1. Elhibázott szabályozási koncepció

A mértékadó rendészettörténeti szakirodalom egyetért abban, hogy a jogállamiság követelményeihez igazodásának folyamata egybeesett a rendészet demilitarizálásával és rendőrség katonai jellegétől való megfosztásával.<sup>382</sup>

Meggyőződésem szerint a legtöbb probléma gyökere az elhibázott szabályozási koncepcióból fakad. A rendészetben járatos szakemberek tudják, hogy a problémák jó része a „hanyag” alkotmányos szabályozásra vezethető vissza. A megnyugtató megoldás –vitan felül– az lenne, ha az alkotmányunk tartalmazná a legfontosabb rendészeti szabályokat, elveket.

A rendszerváltáskor kezdődő folyamat betetőzése az 1996-ban elfogadott szolgálati törvény (Hszt.) volt. A Hszt. „átpasszírozásával” a jogalkotás érthetetlen módon, nem a rendszerváltáskor kívánatosnak tartott irányba indult el, hogy a rendészet visszatérjen a közigazgatás rendszerébe, hanem militarizálás és centralizáció elveinek mentén szabályozza a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyát, egy kalap alá vonva valamennyi rendvédelmi testület tagjainak szolgálatellátását. A magyar rendészet a szocializmus 40 évét leszámítva konzekvensen a német doktrínát követve fejlődött, a rendészeti hagyományok nem hagynak kétséget afelől, hogy a rendészetnek a közigazgatás részének kell lennie. Vissza kell térni oda, ahonnan a rendészet indult. Ez azonban csak a „rendvédelmi tömb” lebontásával kivitelezhető.

Nem pusztán kevésbé hatékony, hanem veszélyes is katonai elvek és szempontok mentén működtetni a rendvédelmi szerveket. A rendészeti szervekre, elsősorban pedig a rendőrségre vonatkozó jogszabályok a rendeltetésükben, feladataikban és működésükben teljesen elkülönülő ágazatokra azonos vezetési elveket és módokat alkalmaz.<sup>383</sup>

Itt csak említés szintjén kívánom megjegyezni, hogy a parancs feltétlen végrehajtása számtalan rendkívül kényes probléma eredője.

Véleményem szerint a legfontosabb teendő az újraszabályozás, mindenek előtt a jelenlegi szolgálati törvény hatályon kívül helyezése. Az újraszabályozásnál figyelemmel

---

<sup>382</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 103.

<sup>383</sup> LIGETI uo.

kell lenni egy talán megvalósuló egységes közszolgálatra és annak viszonyára a rendszertel. Az új szolgálati törvénynek pusztán a közszolgálatról való eltéréseket kellene szabályozni. Itt elsősorban a szolgálat veszélyes jellegére és az alapjogok korlátozására, valamint ezek ellentételezéseként az egyenruhások többletjogosultságaira gondolok.

Fenti monumentális kodifikációs és jogalkotási munka kizárólag egy tágabb közjogi reform részeként valósítható meg.

### **5.7.2. Rendvédelmi nyugdíjrendszer**

A Hszt.-ből eredő egyik, égből kiáltó anomália a rendvédelmi szervek nyugdíjrendszere. Ki kell mondani, le kell írni, hogy a szolgálati törvény egy elhibázott nyugdíjrendszert hozott létre. Külföldi tanulmányútjaim során megdöbbenéssel hallgatták beszámolómat, hogy számtalan kollega a negyvenes éveinek elején (!) nyugdíjba vonul, ráadásul gyakran a keresetüket meghaladó nyugdíjjal. A jelenleg hatályos rendszer a pártállami elveket követve jött létre a kilencvenes években, de nem állja ki sem az idő és még kevésbé a nemzetközi összehasonlítás próbáját. A rendszer hasznélvezői kétségtelenül nagyon jól jártak és járnak, ez azonban elviselhetetlen terhet ró az államra és közvetve a társadalomra a költségvetési újraelosztás révén. A szolgálati nyugdíj jelenleg eredeti rendeltetésével ellentétesen, menekülési útvonal az egyenruhások számára. Minden adódó alkalommal százával, ezrével kapnak az átszervezés adta lehetőségeken és vonulnak nyugdíjba a legtapasztaltabb kollegák, akikre a legnagyobb szükség lenne (lásd rendőrség- határőrség összevonása során nyugdíjba ment több ezer egyenruhást). A veszteség szinte pótolhatatlan. Az a negyvenes évei elején járó generáció vonul ugyanis nyugdíjba, akik 25 év szakmai tapasztalattal, életbölcseességgel, tudással van felvértezve. Akit a helyükre felvesznek, kezdőként gyakran azzal sincsenek tisztában a felvételi elbeszélgetésen, hogy pontosan mivel foglalkozik, mondjuk a Vám- és Pénzügyőrség. A legjobb indulattal és elszántsággal sem jut el hosszú évek alatt sem arra a szakmai szintre, amit egy nyugdíjba készülő kollega képvisel.

A rendszer rossz, és ebben a helyzetben nem megoldás az állandó apró változtatás, toldozgatás–foltozgatás, kizárólag alapjaiban változtatható meg a rendvédelmi nyugdíjrendszer.

A 2009. évi Hszt.- módosítás első változata drasztikusan leszűkítette volna a nyugdíjba vonulás feltételrendszerét, sőt az is szerepelt a javasolt normaszövegben, hogy 55 éves

kor előtt semmi esetre nem lehet nyugállományba vonulni. A módosítás végül felpuhult és megmaradtak a kiskapuk.

A nyugdíjba vonuláshoz használt másik kiskapu az egészségügyi felülvizsgálat. Az ún. FÜV „segítségével” tucatjával vonulnak nyugdíjba a kollégák, amikor éppen nincsen át-szervezés, pusztán néhány százalékos egészségromlást kell bizonyítani, és máris nyugdíjban érezheti magát az ember. 2006 májusa és 2008 decembere között 6 500 (!) rendőr vonult nyugdíjba, közülük 4 000 kihasználva az egészségügyi felülvizsgálat által biztosított joghézagot.<sup>384</sup>

### 5.7.3. Egyenruha – civilesítés

A második gond az egyenruha kérdése. Valamennyi rendvédelmi szerv fogalkörömmel ragaszkodik az egyenruhához. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy örületes szakadék tátong az „egyenruhások” és a közalkalmazott munkatársak fizetése között. Ez kézzelfogható feszültséget eredményez az egyes testületek munkatársai között. Tiszta vizet kellene végre önteni a pohárba. Az egyenruhások nem azért keresnek jobban, mert amikor felszerelnek, átveszik és behelyezik az egyenruhájukat a szekrénybe, hanem a feladatellátáshoz elvileg elengedhetetlenül szükséges az egyenruha. Jelenleg ez nem így van. Szinte megbecsülhetetlen azon egyenruhások száma, akik soha nem viselik az egyenruhát, munkájuk elvégzése egyáltalán nem indokolja azt, pusztán azért tartoznak ebbe a körbe, mert különben nem érné meg pénzügyőrnek vagy éppen tűzoltónak lenni.

A Hszt. 2008. január 1-jével hatályba lépett módosításához fűzött indokolás egyértelművé teszi, hogy a szervek működését biztosító funkcionális területek esetén (pénzügy, gazdálkodás, személyügy), valamint a járulékos feladatok ellátása (egészségügy, szociális) civil munkakörnek tekintendő. Hagy azonban egy jelentős kiskaput a módosítás. Ez pedig az, hogy az előbbi változások nem érintik a szerzett jogokat, azaz nem vonatkozik az említett szakterületen dolgozók hivatásos állományra. Üresedés esetén azonban már csak közalkalmazottakkal tölthető fel az említett területeken felszabaduló álláshely. Figyelembe véve azt a tényt, hogy a hivatásos állomány átlagéletkora meglehetősen alacsony, ezért rövid távon érdemi eltolódás nem várható civil beosztások irányába.

---

<sup>384</sup> ABLONCZY BÁLINT: A rettegés foka. *Heti Válasz*, IX. évf. 7. szám, 2009. február 12. 10–12.

Íme, egy megoldási javaslat a civil és egyenruhás állomány harmonikus együttélésére. Németországban a pénzügyőrség munkatársai közül csak azok viselnek egyenruhát, akiknek feltétlenül szükséges: kikötőkben, repülőtereken, határon, mobil ellenőrző csoportokban, valamint a feketemunka elleni küzdelemben részt vevők. Azonban ott a civil és az ún. szolgálati ruhás (Dienstkleidung) állomány illetménye egy szinten van.

Azt gondolom, hogy célszerű lenne Magyarországon is átfogó felülvizsgálatra, ami azt vizsgálná kellő körültekintéssel, hogy mely szakterületeken és milyen feladatok ellátásához van szükség az egyenruha használatára. Ilyen lehet a határ, kikötők, repülőterek, helyszíni ellenőrzéseket végzők, mobil csoportok és bizonyos értelemben a nyomozati szakterület is. Még egy körben feltétlenül indokolt lehet fenntartani az egyenruha viselésének jogát és az ezzel járó többletjogosultságokat, ez pedig a vezetői beosztás, függetlenül a szakterülettől.

#### **5.7.4. Állomány összetétele**

Helyére kell billenteni továbbá a végrehajtói és vezetői állomány optimális arányát. Ez alatt azt értem, hogy a hazai rendvédelmi szerveknél a bérek rendezése után drasztikusan csökkenteni kell a túlzott tiszti kar (30-35%) arányát. Nyugat-Európában a tiszti kar aránya 4-6 %. A tisztek azonban legyenek valóban megbecsült, vezető beosztású személyek az állományon belül.

Az, hogy a mai helyzet kialakuljon kellett az is, hogy a Hszt. 1996-os hatálybalépésétől 2004-ig bármilyen főiskolai vagy egyetemi végzettség azonnal tiszti rendfokozatot eredményezett. Döbbenetes belegondolni abba, hogy százával, ezrével végeztek el a rendvédelmi szervek állományából olyan főiskolai szakokat (pl. vadgazdálkodás, művelődésszervező, kommunikáció), amelyek nem hasznosíthatóak a rendvédelmi munkában. Így fordulhatott elő az, hogy a rendvédelmi szervek állományának egy jelentős része, a munkájához érintőlegesen sem kapcsolódó felsőfokú végzettséggel hatalmasat ugrott a rendfokozati ranglétrán, egyúttal jóval magasabb illetményre vált jogosulttá. Ennek azonban az lett az eredménye, hogy az egyes testületek bőkezűen osztogatták a tiszti rendfokozatokat úgy, hogy közben az adott személyek szakmailag nem feltétlenül fejlődtek, gyarapodtak, és a végzettségből a munkáltató szinte semmit nem tudott profiktálni.

Hazánkban a katonai rendfokozatok és a vezetői beosztások egymástól történő elválasztásának az a következménye, hogy rengeteg a magas rendfokozatú beosztott.<sup>385</sup> A Hszt. szabályai abszurd módon lehetővé teszik azt, ami külföldön elképzelhetetlen, hogy a hivatásos rendőr vagy pénzügyőr, kellő türelemmel, azaz a várakozási idők elteltével eljuthat alezredesi rendfokozatig, anélkül, hogy szakmai teljesítménye ezt érdemben befolyásolná. A tényleges szakmai teljesítmény másodlagos a jövedelmek megállapításánál is. A mai rendvédelmi illetménystruktúra alkalmatlan arra, hogy jobb szakmai teljesítményre inspiráljon. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a teljes közszférával egyetemben a rendvédelem is küszködik a valós és hiteles teljesítményértékelés hiányával.

Álláspontom szerint az állomány összlétszámát tekintve 10 % körüli tiszti kar aránya lenne ideális. Ennyi vezető is el tudná látni a meglévő vezetési, irányítási teendőket. Ezzel talán valamelyest vissza lehetne állítani a tiszti rendfokozatok rangját, megbecsültségét, tekintélyét. Nem feltétlenül helyes az, hogy valaki komolyabb erőfeszítés nélkül tiszt legyen, és alanyi jogon eljuthat magas főtiszti rendfokozatokig. Nem csak azt kell gondos mérlegelést követően eldönteni, hogy az adott munkakör ellátásához indokolt-e egyenruha viselése, hanem legalább ilyen fontos kérdés, hogy az adott beosztáshoz milyen végzettséget írunk elő. Szintén disszonáns az, hogy bárki vámkézelt, a középiskolai végzettségű őrmestertől, az egyetemi végzettségű főtisztig. Meg kell nézni azt, hogy az adott beosztás ellátásához milyen előképzettség és szakmai végzettség szükséges, így kiküszöbölhetőek az előbbi anomáliák.

### **5.7.5. Létszámhiány**

Szinte valamennyi rendvédelmi szervnél problémaként jelentkezik a létszámhiány. Ez részben a szervezeteken belüli rossz elosztásból is fakad, de pusztán átcsoportosításokkal nem orvosolható a probléma. A legtöbb testület megállapított és tényleges létszáma között jelentős különbség van. Különösen igaz ez a kijelentés akkor, amikor százával igyekeznek a kollégák nyugdíjba, ugyanakkor 2009. nyarától létszámstop van érvényben. A rendvédelmi tömb egészét tekintve Hszt.-módosítás nyugdíjrendszert megszorító intézkedéseinek hatálybalépése előtt, ezres nagyságrendű kollega igyekszik kordedvezményes nyugdíjba 38-40 évesen, kihasználva a jogszabály kínálta „utolsó lehetőséget”.

---

<sup>385</sup> LIGETI i. m. 144.

Azok a rendvédelmi testületek, amelyek nem kaptak általános felmentést a létszámstop alól, kritikus helyzetbe kerülnek, mert egyre több munkát, egyre kevesebb emberrel kell ellátni, az üres státuszok száma pedig folyamatosan növekszik. Egyes rendvédelmi szervek mélyponton vannak létszám tekintetében, és ez a probléma nem tűr halasztást, azonnali megoldásért kiált.

Nem szabad sajnálni a pénzt az állomány létszámának feltöltésére, mert csak így várható jelentős javulás a közrend, közbiztonság terén. Arra persze külön figyelmet kell fordítani, hogy az érkező új kollegák valóban oda kerüljenek, ahol a legnagyobb szükség van rájuk, és ne a túlburjánzó szakigazgatást gyarapítsák tovább. A rendőrségnél 2009. év elején az említett létszámkülönbözöt ~3000 főre rúgott. Említést érdemelnek a Vám- és Pénzügyőrség nyomozati szakterületének szűkös létszámadatai is. Ne felejtjük el, hogy ez a szakterület immár majd 30 büntető törvénykönyvi tényállás nyomozásáért felel, hozzávetőleg 1200 fős állománnyal, így fordulhat elő, hogy akár 30-40 ügye van párhuzamosan egy nyomozónak.

El kell oszlatni ugyanakkor azt a gyakran felmerülő téveszmét, miszerint a rendőrség létszáma és infrastruktúrája egyenes arányban áll az adott országban fennálló biztonsági helyzettel. Sőt az is igaz, hogy a rendőrség helye és szerepe az állam szervezetében nem a közbiztonság kihívásaira adott válaszok mentén, hanem sokkal inkább az államfelfogás és a konkrét történeti szervezetfejlődés következménye.<sup>386</sup>

### **5.7.6. Hatáskörök újragondolása, új típusú rendészet**

Szintén hozzá kell látni azoknak a feladatoknak a leválasztásához, amelyeket a civil közigazgatás jóval hatékonyabban elvégezhet és teljességgel szükségtelen, sőt már-már összeférhetetlen az erősen centralizált és militarizált rendőrség vagy éppen pénzügyőrség közreműködése. Itt többek között a szabálysértési vagy engedélyezési hatáskörökre gondolok, amelyek jelentős erőket lekötnek. Amint azt már említettem, a rendvédelmi szervek állományának jelentős része „fölsőlegesen” visel egyenruhát, ha éppen visel egyáltalán. Éppen ezért itt szeretném megjegyezni, hogy egy új típusú rendészet kialakítása kiváló alkalmat teremthet a katonai rendfokozati rendszer átalakításra, és a jó értelemben vett civilesítésre. Ez alatt azt értem, hogy a civilesítés nem egy bújtatott

---

<sup>386</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 151.

költséghatékonysági átalakítás, hanem a változtatások szigorúan szakmai érveken nyugszanak, és még véletlenül sem az állomány „lefokozása” a célja. Első lépésben ki kell egyenlíteni a leendő egyenruhás és egyenruha nélkül szolgálatot ellátók közötti bérkülönbözetet. (lásd Németországot). Ugyanakkor adott esetben lehetőség van a katonai rendfokozati rendszer finomítására vagy átalakítására is (lásd rendőr-hivatalnoki rendszer). Azzal is számolni kell, hogy a katonai rendfokozati rendszer felülvizsgálata zavarokat okozhat, hiszen mind a rendvédelmi szervek állománya, mind a társadalom hozzászokott ehhez ez elmúlt jó néhány évtizedben.

Második lépésben ilyen körülmények között már könnyebben leválaszthatók a civil feladatok és megosztható az állomány egyenruhás (szolgálati ruha) és civil ruhás állományra. Jól körül kell határolni azokat a területeket, amelyeken egyenruhás állományra van szükség, később ne legyen ez egy kiskapu.

Még egy dolog idekívánkozik. Egy-egy hatáskörért minél kevesebb szerv feleljen, és lehetőleg ne alakulhasson ki olyan helyzet, mint manapság, hogy összeszámolhatatlanul és átláthatatlanul sok „közbiztonsági közeg” vesz részt a közrend és közbiztonság fenntartásában.<sup>387</sup>

### **5.7.7. Profiltisztítás**

Véleményem szerint célravezető lenne a profiltisztítás vezérelvszerű alkalmazása. Nem arra kell törekedni, mint a rendszerváltás óta folyamatosan, hogy minél több hatásköre legyen az egyes rendvédelmi szerveknek, mintegy demonstrálva a szerv fontosságát és megteremtve vélt nélkülözhetetlenségét. Ráadásul ezek a feladat és hatáskörök gyakran egészen más irányú felkészültséget, szakértelmet, infrastruktúrát és akár különböző struktúrát és szervezési elveket feltételeznek. Egészen másként kell működnie egy engedélyezési profillal foglalkozó hivatalnak, egy nyomozati munkát végző szervezetnek és az ellenőrzési területen tevékenykedő egységeknek. A szervezet, a struktúra és a szisztéma sokszor ugyan az, miközben a hozzájuk illesztett hatáskörök egészen mást kívánnának meg.

Tudatosan újra kell gondolni a feladatok és hatáskörök elosztását, meg kell szüntetni a hatáskörhalmazást és testre szabottan, lehetőleg profilonként egységesen kell telepíteni

---

<sup>387</sup> Ezt a kérdést még érinteni fogjuk a következő pontban, az erők összpontosításánál.



azokat a hatóságokra és az egyéb közigazgatási szervekre. Az összetartozó hatáskör csoportok egy-egy szervezetre telepítése, elősegíti a professzionalizmus irányába történő elmozdulás lehetőségét, valamint a szervek működésének átláthatóságát. Olaszországban az ottani pénzügyőrség (Guardia di Finanza) a gazdaság egészét felölelő hatáskörrel rendelkezik ellenőrzések lefolytatására az adók beszedésétől, a közpénzek vagy az EU-források felhasználásáig. Elsődleges és kiemelkedően fontos feladatuk az ellenőrzés. Éppen ezért talán találóbb a pénzügyi vagy gazdasági rendőrség fordítás, mert a hatáskörei más jellegűek, mint a magyar Vám- és Pénzügyőrségé. Ezen a gondolati szálon továbbhaladva érdemes lenne felülvizsgálni a pénzügyőrségre telepített engedélyezési, ellenőrzési, nyomozati, adóbeszedéssel kapcsolatos és egyéb itt nem nevesített feladatcsoportjait.

Hatékonyabb munkamegosztásra van szükség. Tisztába kell végre tenni a közbiztonság – magánbiztonság közötti tisztázatlan kérdéseket és meg kell teremteni az alkotmányos alapját az őrző – védő vállalkozások és biztonsági szervezetek megkülönböztetését az állami monopóliumot képviselő szervezetektől.

### **5.7.8. Erők összpontosítása**

A hatáskörök újragondolása, a profiltisztítás és az erők összpontosítása szoros összefüggésben állnak egymással. A rendészet átalakítása akkor lehet igazán hatékony, ha mindhárom dologra odafigyelünk, és figyelembe vesszük a kapcsolódási pontokat.

Az erőket, energiákat és forrásokat összpontosítani kell, meg kell szüntetni a fölösleges párhuzamosságokat. Nincs értelme, ki tudja hány féle „szerveződést” megtűrni, és támogatni a közrend, közbiztonság fenntartásában, sőt kampányszerűen még újabbakat bedobni a köztudatba, ráadásul mindennemű szakmai előkészítés nélkül. Említsünk meg most néhány olyan szervet, amelyek a rendvédelmi szerveken kívül részt vesznek a közrend, közbiztonság fenntartásában: fegyveres biztonsági őrőség, polgárőrség, közterület felügyelet, természetvédelmi,- mezei őrszolgálat, halőr, vadőr, erdőőr, városőrség. A sor még hosszan folytatható lenne, sőt vannak újabb ötletek, elképzelések, ilyen a kormányfő által 2009 szeptemberében bejelentett leendő településőrség is.

Szikinger István korábbi jogtudósok nyomán a rendőrhatóságokkal szemben „rendészeti közegnek” nevezi az önálló intézkedési joghatóság nélkül közreműködő szervezetet. Ezek a szerveződések a rendőrhatóságok segédei a rendőri feladatok ellátásában, de hatósági

jogot csak kivételesen sürgős esetekben érvényesíthetnek.<sup>388</sup> Dönteni kell, hogy melyik az a „szerveződés”, amelyik a leginkább alkalmas a rendőrség és a rendészeti feladatok hatékony támogatására, majd pedig a rendőrség mellett ezt kell alaposan megerősíteni, és az összes többi magának helyet követelő szerveződést „partvonalon kívül” kell helyezni. Ezek ugyanis komoly forrásokat emésztenek fel anélkül, hogy valós támogatást jelentenének az adott területen.

A párhuzamosságnak léteznek további értelmezései is. Az egyik ezek közül, hogy több rendvédelmi szerv párhuzamosan vesz részt, például ugyanazon büntető tényállások nyomozásában. Ez könnyen vezethet szakmai féltékenységhez és akadályozhatja a hatékony együttműködést.

Egy másik olvasatban a párhuzamosság azt is jelentheti, hogy miközben a rendvédelmi szerveknek számos feladatcsoport (engedélyezés, felügyelet, ellenőrzés, nyomozás etc.) a hatáskörébe tartozik, egyikre sem tud valójában koncentrálni, és nem tudja valamennyit kellő hatékonysággal ellátni.

### **5.7.9. Decentralizáció**

„Az ügyek elosztásának normális rendje számomra azt jelenti, hogy a hatásköröket azokhoz a közösségekhez közel célszerű elhelyezni, amelyeket a rendészeti tevékenységnek szolgálnia kell. A döntési szükséglet és a döntési hatáskör egymástól térben és időben történő elválasztása nem szolgálja a rendészet céljait.”<sup>389</sup>

Az 1990-es választások utáni első kormány magvát adó Magyar Demokrata Fórum a helyi irányítási jogokat is magában foglaló decentralizálás mellett szállt síkra.<sup>390</sup> Ismert okokból ez később nem valósulhatott meg, de nem szabad lemondani a jövőbeni realizálódás lehetőségéről.

Messzemenőkig egyet értek Ligeti Miklós idézett elképzelésével, ami a gyakorlat szemüvegén keresztül egyet jelent a döntési hatáskörök decentralizációjával.

---

<sup>388</sup> SZIKINGER (1998) i.m. 98.

<sup>389</sup> LIGETI i. m. 149.

<sup>390</sup> SZIKINGER i. m. 36.

Oldani kell az állam biztonsági monopóliumát, sőt bizonyos területeken fel is kell adni azt. Ez nem csak a decentralizációt jelenti, hanem szigorúan kontrolált körben a magánosítást és a társadalmasítást is.<sup>391</sup> Utóbbiak azonban sok kockázati tényezőt rejtnek.

Közelebb kell vinni a rendészetet az állampolgárokhoz. A bizalom visszaszerzésének egyik módja, hogy érezze a polgár azt, hogy a rendőrség érzékeny és nyitott a problémáira, azokat minden erejével igyekszik megoldani. Meg kell szüntetni a rendvédelmi szerveknél tapasztalható szakigazgatási túlburjánzást, a fölösleges, nehézkes és túlsúlyos több ezer fős „Országos Parancsnokságokat”, és az így felszabaduló energiákat az emberekhez közeli végrehajtói állományba kell átcsoportosítani. Gyakran a megkezdett decentralizáció végén a folyamat recentralizációba torkollik. Így volt ez a rendőrség központi szakigazgatási szervét (ORFK) érintő több próbálkozás alkalmával is.<sup>392</sup>

A tényleges decentralizáció, nem a központtól való függelmi viszony megszüntetését jelenti, hanem több szabad kezet ad ahhoz, hogy a lakosok problémáinak megoldásában a rendőrség még aktívabban és hatékonyabban kivegye a részét. Helyben mérjék föl, hogy mik a közrend, közbiztonság legégetőbb problémái, azokat milyen módon lehet orvosolni és a döntések meghozatalának szintjét is „lejjebb kell tolni” ennek érdekében.

A decentralizáció egyik olvasata az, hogy az intézkedő rendőr maga dönthesse el, hogy mit célszerű tenni az adott helyzetben. A döntési jogosultságot kell tehát decentralizálni. Nem szabad elvetni a korábban sikeresen alkalmazott „differenciált intézkedés” módszerét, hanem éppen ezt a döntési lehetőséget kell megadni a jól felkészült rendőrnek.

Szükségesnek érzem megjegyezni, hogy a centralizáció – decentralizáció, nem egymást kizáró fogalmak, sőt alkalmasak arra, hogy egyszerre alkalmazzuk azokat. A totális decentralizáció nem feltétlenül hatékony, sokkal inkább célravezető, ha feladatkörönként, szakterületenként kerül áttekintésre, hogy központosításra, vagy az ellentétére van-e szükség.

A központtól való teljes elszakadás vagy függetlenség veszélyeket rejthet magában, mert ezáltal a rendészet helyi szervei könnyen vidéki „kiskirályságokká”, netán a helyi vezető politikai erő szolgálojává degradálódhatnak. Komolyan foglalkozni kell az ön-

---

<sup>391</sup> KORINEK i. m. 90–93.

<sup>392</sup> Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája. Munkaanyag, 2009. január 15. 83.

kormányzatok közrendvédelmi, közbiztonsági feladataival, tisztába kell tenni az önkormányzati rendészet megannyi máig zavaros kérdését.<sup>393</sup>

### 5.7.10. A „nagy trükk”: bűnügyi statisztika

A zero tolerancia kapcsán és a dolgozat más részeiben már szót ejtettünk a bűnügyi statisztika Janus arcáról. A New York-i csodaként ismertté vált, most említett zero tolerancia is azért tett olyan rövid idő alatt, olyan nagy népszerűsége szert a világban, mert bámulatos statisztikai adatokkal támasztották alá az egyébként logikusan felépülő elméleti elveket, elképzeléseket. Éppen a New York-i rendőrfőnök mondta azt, hogy a rendőr számára a bűnügyi statisztika ugyanazt jelenti, mint a bankár számára a napi bevételi egyenleg elkészítése.<sup>394</sup>

Még a laikusok számára is szembetűnő lehet azonban az a tény, hogy gyakorlatilag a bűnügyi helyzettől és az emberek biztonságérzetétől függetlenül a rendőrségi statisztikák általában rózsaszínű képet festenek elénk.

Korinek László professzor egyik tanulmányában rendkívül árnyalt képet fest a bűnügyi statisztika kialakulásáról és annak alkalmazhatóságáról. Mint megállapítja, már a nyolcvanas évek kutatásai is rámutattak, hogy a bűnügyi statisztika alkalmatlan a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás minőségének mérésére. „Szeretném én látni azt a rendőrséget, amelyik képtelen a választási ígéretet alátámasztó statisztikai adatokat produkálni.”<sup>395</sup> Ezek alapján kellő óvatossággal és visszafogottsággal kell értékelnünk, a bűnügyi statisztika által szolgáltatott adatok alapján születő önmagasztaló rendőrségi dicshimnuszokat. Sokkal fontosabb értékmérő lehet adott esetben a társadalom egészének és az egyes állampolgároknak a biztonságérzete. Ennek ellenére vagy éppen ezért a rendészet szervei a mai napig görcsösen ragaszkodnak a torzító statisztikai módszerekhez. Nem beszélve arról, hogy az egymással viaskodó politikai erők is felismerték a statisztikai fegyvert, mint kommunikációs eszközt, amely ráadásul kiválóan manipulálható is.

---

<sup>393</sup> KÖKÉNYESI i. m.

<sup>394</sup> FINSZTER (2003) i. m. 166.

<sup>395</sup> KORINEK i. m. 69–94.

### 5.7.11. Szemléletváltás

Ez lehet, minden változás kulcsa és záloga: a szemléletváltás. Ezen a területen minden-nél jobban le vagyunk maradva Nyugat-Európa elit rendészeti szerveihez képest, a modernizációnak itt kell kezdődnie. A gyakorlatból tudom, hogy a napi munkaidő egy jelentős részét az viszi el, hogy miként lehetne „összekaparni” a bűvös 25 év szolgálati viszonyt, mit lehetne beszámíttatni szolgálati időnek és mikor lehetne már nyugdíjba menni. Szintúgy érzékelhető a rendvédelmi szervek dolgozói körében, tisztelet a kivételnek, hogy a feltétlen szükséges minimummal beérik, azaz semmivel sem tesznek le többet az asztalra, mint amennyi szerintük elvárható. Ebben benne van az is, hogy meg-lehetősen nehéz, megkockáztatom, hogy szinte mérhetetlen az objektív teljesítménymé-rés a rendvédelmi szervek körében. Sokan és sokat „trükköznek” a betegállománnyal, ami szintén nem kimondottan „fair eljárás” a testülettel, adott esetben a helyettesítő kol-legákkal szemben. A „korlátlan” betegállomány lehetőségét jelentősen leszűkítette a 2010 elején hatályba lépett Hszt. módosítás.

Amikor külföldi kollégákkal beszélget az ember, úgy érzi, nem is egy szakmát űzünk. Ambiciózusak, segítőkészek, lelkesek, elégedettek és láthatóan szeretik a hivatásukat. Érdemes lenne az itthoni rendvédelmi dolgozók körében egy elégedettségi közvélemény kutatást végezni, az eredmény borítékolhatóan lesújtó lenne. Ez persze nem elsősorban a végrehajtói állomány felelőssége. Meg kell ugyanis teremteni a kellő munkafeltételeket, és ezt követően lehet minőségi, professzionális szolgálatellátást megkövetelni. Ér-dekeltté kell tenni a rendőrt a felderítésben, meg kell adni a szükséges eszközöket, vonzó életpályamodellt kell elé vázolni, és akkor talán a rendőr is másként áll a munká-jához, valamint a társadalom is máshogy fog a rendőrséghez viszonyulni.

Ugyanakkor azt sem veszíthetjük szem elől a kérdés másik irányú megközelítését, hogy kihalófélben van a szakma iránti elhivatottság és kötelességtudat. A kollegák energiájá-nak jelentős részét leköti az, hogy naprakészek és tájékozottak legyenek jogaikkal kap-csolatban, miközben megfelelnek a kötelességeikről. Holott a kettő egyensúlyi helyzete teremt ideális állapotot. Ezért gyakran érezheti azt az ember, hogy „fordítva ülünk a lovon”.

### 5.7.12. Átpolitizáltság

Az, hogy a magyar rendészet ide jutott, az elsősorban a politikának köszönhető. Túlságosan direkt a kapcsolat a mindenkori kormányzat és a rendőrség között. Átlagosan másfél évente cserélődik az Országos Rendőrfőkapitány személye. Köztudomású tény, hogy a rendészetünk erősen átpolitizált. A megállapítás súlyos aggályokat vethet fel bennünk, a rendészet és a rendőrség jogállami működésével kapcsolatosan.

Elsősorban a rendőrség, de más rendvédelmi szervek is fokozottan ki vannak téve a pusztán politikai alapú támadásoknak, valamint gyakran kerülnek abba a kellemetlen helyzetbe, hogy a politikai versengés eszközeivé válnak.

Nincs szükség a politika által kitalált, visszatérően az egyes szerveket feldúló gyors „korszerűsítésekre”, amelyek nélkülözik a szakmai megalapozottságot, rövid távon mégis jól „jövédelmző” kilátásokkal kecsegtetnek a döntéshozók számára.

A problémakör megnyugtató megoldása a rendészet és a kormány kapcsolatának indirekté tétele lenne, illetve a rendészeti szervek illegitim politikai befolyásoktól mentes működésének garantálása.<sup>396</sup>

Érdekes, és feltétlenül említést érdemel Szikinger Istvánnak a rendőrség és politika kapcsolatáról folytatott eszmefuttatása. Az említett szerző az összehasonlító rendőrségi kutatások művelői nyomán arra világít rá, hogy nem csak a politika hat a rendőrségre, hanem a rendőrség számos ponton befolyást gyakorol a politikai életre.<sup>397</sup> Ilyen tényezők a következők. A rendőrség tevékenysége következtében némely személyeket eltávolíthat a politikából (büntetőeljárás jogosítványai révén), továbbá megakadályozhatja, befolyásolhatja politikai események megrendezését, továbbá kiemelt szerepe van a kormány elleni tiltakozások, demonstrációk kezelése szempontjából. Nem elhanyagolható továbbá a rendőrség jogalkalmazói szerepe révén is politikai befolyást gyakorolhat.

Konklúzió helyett álljon itt egy fölöttébb helytálló megállapítás Korinek László tollából, amivel a magam részéről messzemenőig egyetértek.

---

<sup>396</sup> KACZIBA i. m. 31.

<sup>397</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 32–35.

„Ebben a helyzetben sürgető szükség van egy olyan új tudományos stúdiumra, a rendészet elméletére, amely kutatási tárgyát és módszertanát akként képes kialakítani, hogy azzal meghaladja az eddigi kutatások korlátait. A rendészettudományra vár az a feladat, hogy a rendészet jogát, a rendészet szervezetét és annak működését interdiszciplináris megközelítéssel tárja fel, vegye birtokba a rendészeti igazgatásnak azokat a területeit, amelyek eddig nem kaphattak tudományos kontrollt, alakítsa ki a nemzetközi szintű kutatáshoz nélkülözhetetlen fogalmi apparátusát, végül teremtsen meg azokat a hazai és nemzetközi fórumokat, amelyek alkalmasak a tudományos teljesítmények objektív mérésére. Az ilyen megalapozású rendészettudomány jelentős támogatást képes nyújtani a rendőri szakmák művelőinek, és megkerülhetetlen a rendészetért felelős politikai hatalom számára is.<sup>398</sup>

A következő fejezetben ebből a meglehetősen kilátástalan helyzetből keresem a kiutat és megpróbálom javaslatokkal, ötletekkel, érvekkel alátámasztani a meglévő rendészet alternatíváinak létjogosultságát.

---

<sup>398</sup> KORINEK i. m. 72.

## 6. ALTERNATÍV RENDÉSZET

„A bűncselekmények és a rendzavarás megelőzése, alternatíva, annak katonai erővel való elnyomásával és a jogi büntetés szigorúságával szemben.”<sup>399</sup>

### 6.1. A RENDÉSZETI ALTERNATÍVÁK LÉTJOGOSULTSÁGA

A világban a rendészeti működés, és az ezzel leggyakrabban azonosított rendőri munka rendkívül sokszínű. Éppen ezért a csoportosítás is számtalan szempont alapján történhet. Nézzünk meg most néhányat ezek közül.

- A. A munkamegosztás a rendőrség kapcsán többféle megoldáshoz vezethet. Az első variáció, amikor a rendőrség szervezetén belül elkülönül, specializálódik a közbiztonsági és a bűnüldözési alaptervékenység. A professzionalizáció, mint vezérelv alkalmazásának magasabb fokán már elkülönül szervezeten is e két tevékenység gyakorlása. A bűnüldözési rendőrségek önállósodásának kétségtelen hozománya, hogy a bűnüldözés közelebb kerül az igazságszolgáltatáshoz és távolabb kerül a politikától. Ha már itt tartunk, akkor különítsük el a felderítő és processzuális típusú rendőrségeket. Előbbi szűk, utóbbi tágabb eljárási jogosítványokkal rendelkezik a büntetőeljárás bizonyítás során.
- B. A monista megoldás országaiban egyetlen államigazgatási szervhez tartozik szinte valamennyi rendészeti funkció. A duális rendszer lényege, hogy a feladatok megoszlanak a rendőrség és általában a csendőrség között. A plurális modellben több államigazgatási szerv osztozik a rendészen, ilyenkor széles felhatalmazással bírnak például az előzőeken túl a határőrség és a vámszolgálat testületei is. Utóbbi esetben megjelenik az önkormányzati rendőrség is.

---

<sup>399</sup> A rendőri munka kilenc alapelve közül az első (Metropolitan Police, 1829, London) JANZA FRIGYES: A rendészeti karrier rendszer. In GAÁL GYULA–HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX*, Pécs: 2008, 107.



- C. A rendészet szerveinek a közigazgatásban elfoglalt helye szerint beszélhetünk dekoncentrált államrendőrségről és önkormányzati rendőrségekről. Ezt a kérdést nemsokára részletes elemzésnek vetjük alá.
- D. Szokás még különbséget tenni reagáló, beavatkozó, azaz reaktív rendőrség, valamint a megelőzésre hangsúlyt fektető proaktív rendőrségek között.
- E. A kontinentális, centralizált államrendőrségi és a decentralizált angolszász rendészet eltérő vonásaival egy külön fejezetben (Rendészet külföldön) foglalkozom részletesen.

Jelen fejezet most következő részében, azt igyekszem körüljárni, hogy milyen tényezők befolyásolták és hatnak a mai napig a bűnözésre, a bűnüldözésre, a rendészeti munkára és ezek tudományos értelmezésére. Egyfajta kiindulási alapként szolgálhat, ha kísérletet teszünk feltárni azt, hogy merre halad a „világ”. Mindezt úgy kíséreljük meg, hogy a „rendészeti szemüveg” végig rajtunk van. Meggyőződésem ugyanis, hogy ezek a folyamatok alapjaiban érintik és befolyásolják a rendészet működését.

### **6.1.1. „Sozialtechnik” vagy „Sozialwissenschaft”**

A rendvédelmi - rendészeti, rendőrségi kutatások szinte kivétel nélkül abból az alaptételből indulnak ki, hogy miként optimalizálhatók a létező intézmények és a struktúra. Ez a rendészetben majd kizárólagosnak tekinthető szemléletmód, az ún. szociotechnika („Sozialtechnik”), nevesíti tanulmányában Szigeti Péter.<sup>400</sup> Majd kifejti, hogy egyáltalán nem biztos, hogy a kialakult rendőrségi struktúra az egyedül lehetséges és kívánatos volna. A (köz)rendőrség, a speciális rendőri szervek (vám és adónyomozók, szakszolgálat), valamint a biztonsági magánszemélyzet egymás mellett élése és működése, közel sem problémamentes helyzetet teremt. Mégis kevesebbet hallani a funkciók mellett gyakran felmerülő diszfunkciókról, holott ez a három meglehetősen heterogén szervezet együttes működésének természetes velejárója. A szakirodalom mégis meglehetősen pozitív kicsengésű, állapítja meg Szigeti tanár úr. Ez a túlzó optimizmus abból a nem túl

---

<sup>400</sup> SZIGETI PÉTER: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. *Jogtudományi Közöny*, 2001/4. 153.

stabil lábakon álló érvrendszerből táplálkozik, hogy a háromféle képződmény jól kiegészíti egymást, továbbá, hogy bármit könnyedén alá lehet támasztani mindent a mérhetőség illúzióján keresztül.

A jogdogmatika kizárólag arra koncentrál, hogy milyenek kellene lennie a rendészeti eljárásoknak, arra azonban nem, hogy milyenek a valóságban.<sup>401</sup>

Ezzel szemben egészen más elveken nyugszik az ún. „Sozialwissenschaft”. Ezen kritikai elméletek „már nem csak azt nézik, hogy ami van, a fennálló az hogyan módosítható, a növelhetőség vagy a csökkenthetőség értelmében, hanem a létezők területi nézőpontjával szemben a minőségek, struktúráik és funkcióik kibontására is kíváncsi. Ami van az jó-e, értékes-e vagy éppen káros, és ami van, az hogyan lehetne egészen másképp, mint ahogy van.”<sup>402</sup>

A kutatásom során ezt az idézett mondatot tekintetem irányadónak. Fontosnak tartom a történeti fejlődés és a jelen rendészetének bemutatását, utóbbihoz segítségül hívom a jogdogmatikát és a pozitív jogot is, de semmiképpen nem szeretnék itt megragadni. A célom ugyanis az előzőeken túl a rendészet dinamikájának ismertetése, a diszfunkciók felszínre hozása és megoldások keresése.

A rendészet jogi alapjai mellett nélkülözhetetlen a kutatás eszköztárának a bővítése, teret engedve a kriminológia és a szociológia nézőpontjának, annak érdekében, hogy minél teljesebb képet kaphassunk a témáról.

### **6.1.2. A bűnözés, mint alapprobléma megváltozása a rendszerváltás óta**

A rendszerváltás idején a szakértők külföldön és idehaza is egyetértettek abban, hogy a bűnözés nagyarányú emelkedése várható, sőt ez elsőszámú globális problémává válhat. Ennek fő oka a migrációs hullám, de jelentős szerepe lehet a szervezett bűnözés térnyerésének, a kábítószerügyleteknek, az ember- és fegyverkereskedelemnek, az új típusú bűnelkövetésnek.<sup>403</sup> Pénzügyőrként nem mulaszthatom el megemlíteni az akkoriban fel-

---

<sup>401</sup> KORINEK i. m. 69–94.

<sup>402</sup> SZIGETI (2001) uo.

<sup>403</sup> KORINEK i. m. 75.

lendülő szintén óriási haszonnal kecsegtető jövedéki termékek illegális kereskedelmét sem.

Az aggodalmak csak részben bizonyultak megalapozottnak, mert bár a kilencvenes években valóban drámai mértékben emelkedett a bűnelkövetés, később az ezredfordulóra és kevéssel utána konszolidálódott a helyzet. A sikeres külföldi példák, példának okáért az Egyesült Államok, határozottan csökkenő kriminalitása arra enged következtetni, hogy pánikra nincs okunk, léteznek hatékony megoldások a bűnözés visszaszorítására. A bűnözéssel szembeni harc sikerének kulcsa mások mellett a nyitottság más tudományágak eredményei felé (kriminológia, szociológia), a hasztalan, sőt sokszor káros eszközök, mint például a bűnügyi statisztikához való görcsös ragaszkodás helyett nyitottság az új módszerek alkalmazására és persze az átfogó stratégiai tervezés. Mondanom sem kell, hogy az említett elvárások „fabatkát” sem érnek tucatnyi tanulmányban, ha nem testesülnek meg a jogalkotás folyamatában is.

Miközben a bűnözés rendszere és a bűnelkövetés módjai döbbenetes módon változtak az elmúlt húsz évben, addig ehhez a rendészet szervezete és működése csak részben tudott igazodni, alkalmazkodni.

### **6.1.3. Állami struktúrák iránti bizalomvesztés**

Az elmúlt két évszázadot a haladásba vetett hit, a dolgok jobbra fordulásának liberális ideológiája hatotta át. A rendszerellenes mozgalmak; kommunista, szociáldemokrata, nemzeti felszabadító, mindaddig, amíg ún. mozgósító szakaszban voltak, kiterjedt támogatást élveztek. A hatalomra kerülést követően a támogatás a „tesztelés periódusában”, előbb vagy utóbb, de alábbhagy. A folyamat következő mozzanata a kiábrándulás, melynek fő eredménye az állami struktúrák iránti tömeges bizalomvesztés. Ennek egyenes következménye a társadalmi félelmek eszkalálódása és az, hogy az emberek sokkal inkább próbálják a saját biztonságukat megteremteni, visszaveszik az államtól ezt a szerepet.<sup>404</sup> Az államstruktúrák legitimációjának elvesztése, a bizalomvesztés csak fokozza a társadalmi félelmeket és ebben a közegben könnyebben és gyorsabban terjed az erő-

---

<sup>404</sup> SZIGETI (2001) uo.

szak. Nos, ilyen körülmények között „kitüntetett” szerep és felelősség jut a rendészet szerveinek.

#### **6.1.4. Modernizáció, individualizáció és az ökonómia „mellékhatásai”**

Fritz Sack hamburgi kriminológus egy Budapesten megrendezett konferencián hosszan taglalta az általa legjelentősebbnek tartott, a társadalomban végbe menő folyamatokat és az ezekkel foglalkozó elméleteket, amelyek segítenek megérteni napjaink kriminalitását.<sup>405</sup> Most ezeket igyekszem lényegre törően ismertetni.

- A. A modernizáció kapcsán a szerző U. Beck és H. Joas elméletére utal, akik a modernizáció súlyosan negatív kísérőjelenségeit helyezik vizsgálatuk központjába.<sup>406</sup> Rávilágítanak arra, miként eredményezi a modernizáció a társadalmiság szétzilálódását, hanyatlását és pusztulását. Sőt Beck odáig merészkedik, hogy szerint a technológia fejlődés látens és szándéktalan következményei irányíthatatlanná váltak, „(...) a társadalmi újítások a kapitalista termelési mód gyilkos mechanizmusainak szolgálatában a társadalmi együttélés intézményeit szó szerint szétverik.”
- B. Az inklúzió elfogadást, befogadást, az exklúzió pedig kirekesztést, elutasítást jelent. Előbbi J. Berger megfogalmazásában azt jelenti, hogy a társadalomhoz tartozás kritériumait általános, mindenkire jellemző kritériumok alapján állítják össze, vagyis nem zárnak ki bizonyos embercsoportokat.<sup>407</sup> Niklas Luhmann „Túl a barbárságon” című munkájában arra mutat rá, hogy a társadalmi rendszer és annak alrendszerei a barbársággal ellentétben a teljes népesség inklúziójára épül. Ugyanakkor komoly megütközést váltott ki Luhmann azon megállapítása, amely szerint exklúzió igenis létezik, még hozzá tömegesen a nyomor leírhatatlan formáiban. Ezt bárki alátámaszt-

---

<sup>405</sup> FRITZ SACK: Társadalmi átalakulás és kriminalitás – A társadalmi átalakulás, mint kriminalitás. Magyar – Német kriminológiai szimpóziumon elhangzott előadás. In *Konferenciakötet* 95 – 131. Budapest, 1995.

<sup>406</sup> BECK U.: Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt/ Main, 1993. és JOAS H. – KNÖBL: Gewalt in den USA, Frankfurt am Main, 1994. In FRITZ SACK i. m. 114.

<sup>407</sup> BERGER J.: Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich und was wird ihr Bloss unerstellt? 1996, In FRITZ SACK i. m. 116.

<sup>407</sup> LUHMANN N.: Arbeitsteilung und Moral, Durkheim Theorie. 1992. In FRITZ SACK i. m. 117.

hatja – folytatja, aki járt már a dél-amerikai nagyvárosok favela - negyedeiben és túlélte a kirándulást, de hasonlóval lehet találkozni a bezárt és magukra hagyott walesi szénbányák lakónegyedeiben. Sajnos hasonlóra mi is jócskán tudnánk példát hozni, határainkon innen és túl. Ezeken a helyeken az idegen, csak testiségre redukált létezését lát, a napi betevőért folytatott keserves küzdelmet. A túlélők érzékenyebbé válnak a veszélyek felismerésére, a szükségletek előteremtésére, és ezzel párhuzamosan közömbössé válnak a polgári értékek iránt, ideértve a rendet, a tisztaságot és az önértékelést. Luhmann szerint inklúzió és exklúzió; ez lehet a XXI. század legfőbb ellentmondása.<sup>408</sup>

- C. Az individualizáció egyesek szerint a társadalmi kapcsolatok és a szociális kötelek struktúrájának megváltozását jelenti, amelyeket a társadalom tagjai egymással kialakítanak. Mások ezt úgy definiálják, hogy az intézményszerűség és a hagyomány meggyengül, és a folyamat során az ember a társadalmi és kulturális hierarchiában felszabadul a kényszerek és intézmények uralma alól. Megjelenik a „kilépők társadalma”, akik menekülnek a társadalom intézményei, tömörülései elől, ez is felfogható egyfajta exklúzióként.
- D. A nyugati kapitalista társadalmakban megfigyelhető, hogy az individualizáció mozgatórugója a gazdaság volt. A társadalomban észrevétlenül a gazdasági vállalkozás értékei és mintái váltak modellé. Ezt a folyamatot nevezik társadalmat gyarmatosító gazdaságnak, olvashatjuk Fritz Sack tanulmányában. Világossá válik számunkra az is, hogy a társadalom fokozódó ökonomizálódása és a növekvő bűnözési fertőzöttség között párhuzamba állíthatók. A gazdaság primátusán nyugvó társadalomban egyre kevésbé a morál, sem mint a racionalitás, a pénz, a kockázat és haszon a társadalmi cselekvések iránytűje. Minél inkább „piacibb” egy társadalom, annál hatványozottabban van jelen a kriminalitás.
- E. Különösen igazak a fenti megállapítások az átalakulás országaiban, ezért nem meglepő az a kijelentés sem, hogy mind az objektív, mind a szubjektív érzékelt közbiztonság alakulása negatív irányt vesz. Az átalakulás országainak folyamataival foglalkozó témérdek irodalomban is növekvő számban kerülnek elő azok az elemzések,
-

sek, amelyekben hangot kap a bizonytalanság és a pesszimizmus. Az átalakulás országainak fejlődése során az egyik legjelentősebb részfolyamat az állami vagyon magántulajdonná alakítása, a piacgazdaság feltételeinek megszilárdulása. A privatizáció avagy „magánhonfoglalás” az átalakulás egyik legizgalmasabb folyamata. Különösen igaz ez a kriminalitás aspektusaiból, ugyanis a szervezett bűnözés és a korrupció számára ez a bizonytalan, ingoványos légkör és környezet kiváló termőtalajt biztosít.

### **6.1.5. A közbiztonság, mint kollektív társadalmi termék.**

„Ahogyan a közbiztonság nem az egyes polgár magánügye, ugyanúgy nem lehet mindehható és mindentudó az állam produkciója sem. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, a közbiztonság kooperáció eredménye. A kollektív önvédelem képes megsokszorozni az egyes ember védelmi lehetőségeit (...).”<sup>409</sup>

Az ember fiziológiai szükségleteit közvetlenül követő, minden továbbit megelőző igénye a biztonság, bizonyosság erre az ismert Maslov-piramis.<sup>410</sup> A fogalomtisztázással foglalkozó fejezetben a rendészet terén felmerülő fogalmak normatív tartalmával foglalkoztunk részletesen. Van azonban egy merőben más megközelítés, amikor olyan elemeket vonunk be a meghatározásba, amelyeknek nincsen jogi relevanciájuk (erkölcs, morál, etc.) Nem mindegy ugyanis, miként tükröződik vissza a közbiztonság fogalma a társadalomban, milyen az állampolgárok biztonságérzete. Hiába csillognak fényesen a bűnügyi statisztikák, ha az emberek félnek, szoronganak, és egyszerűen nem érzik biztonságban magukat. A biztonság megteremtése egy rendkívül összetett és nehéz feladat. „A közbiztonság kollektív társadalmi termék, amely az egyén és közösségeik tevékenységéből, az állami (kormányzati és önkormányzati) szervek hatósági intézkedéseiből és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakulhat.”<sup>411</sup> Ahhoz megteremtődjenek a feltételei egy ilyen összetett rendszer hatékony működésének, paradigmaváltásra lenne szükség, átfogó közbiztonsági rendszerben kellene gondolkozni. Ennek elemei a rendészeti és büntetőjogi jogszabályok, a rendvédelmi és az igazságszolgáltatá-

---

<sup>409</sup> FINSZTER (2009) i. m. 68.

<sup>410</sup> ABRAHAM MASLOV: *Toward a Psychology of Being*, 1968. Fordította Turóczy Attila. Ursus Libris, 2003, 62.,100.

<sup>411</sup> KACZIBA i. m. 31.

si szervek, a magánjogi biztonsági vállalkozások és a civil biztonságvédelem. A változtatási szándék nem korlátozható az egyes elemekre, hanem kollektív közbiztonságvédelmi szemléletre lehet célravezető.

## 6.2. ALTERNATÍVÁK

Azt gondolom, hogy a korábbi oldalakon sok minden a látókörünkbe került, és ezáltal érdemben közelebb kerültünk ahhoz, hogy megértsük, milyen körülmények alakítják a világ és hazánk rendszetét. Ezek után arra keresem a választ, hogy miként lehet a drasztikusan megváltozott viszonyokhoz a leghatékonyabban alkalmazkodni. A fejezet hátralevő részében a jelen struktúrától eltérő, általam alternatívnak nevezett megoldásokat járom körbe.

Mielőtt azonban rátérnénk ezekre a megoldásokra, úgy érzem szükségszerű szót ejteni a centralizáció - decentralizáció fogalompárról, annak mögöttes jelentéstartalmáról, hiszen egyrészt szorosan kapcsolódnak a következőkhöz, másrészt alapvető jelentőségű szervezési elvekről van szó, amely alapjaiban határozza meg a rendészeti munkát.

### 6.2.1. Centralizáció, decentralizáció rendészeti vetületei

A centralizáció – decentralizáció fogalompár eredetileg a kontinentális és az angolszász rendőrségi modellek megkülönböztetésére szolgált.<sup>412</sup>

„Él egy olyan tévhit, hogy ami centralizált az antidemokratikus, ami decentralizált, az demokratikus ... (noha csupán) ... arról van szó, hogy világos hatáskörök, egyértelmű felelősség, gyors működés jöjjön létre és csak a máshol el nem intézhető ügyek kerüljenek egyre feljebb.”<sup>413</sup>

A téveszme kialakulásában véleményem szerint meghatározó szerepet játszik az, hogy az emberek a rendszerváltás előtt hozzászórtak a kizárólagosan alkalmazott centralizáció negatívumaihoz. Kíméletlen, ellentmondást nem tűrő, azonnali, feltétlen végrehajtást igényel, érzéketlen a kisemberek problémái iránt stb. A rendszerváltáskor

---

<sup>412</sup> FINSZTER GÉZA: *Rendészeti stratégia. A közbiztonság erősítésének, a közrend fenntartásának és a rendvédelmi szervek távlati fejlesztésének programja*. Budapest, 2007c.

<sup>413</sup> SALGÓ LÁSZLÓ: Centralizáció és decentralizáció kérdései a magyar rendőrség szervezetében TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1995/1, 35.

varázsszóként kezelt decentralizáció számos területen csak látszólagos változást hozott. Számtalan pozícióban még jóval a rendszerváltás után is olyan tisztviselők ültek, akik képtelenek voltak megérteni az új idők szavát és továbbra is „fentről, erőből” próbálták megoldani a dolgokat. Ez pedig a centralizáció gyomnövénye, ahogyan Salgó László hívja.

Az ő értelmezésében a centralizáció, decentralizáció nem antagonisztikus, egymást kioltó, sokkal inkább komplementer fogalmak. Más-más metszetekben együtt tud működni a két szervezési elv, elősegítve a hatékonyabb működést. A rendszerváltáskor a magyar rendőrség átvilágításával megbízott Team Consult a magyar rendőrség erényei közé sorolta a centrális irányítást.

Hozzáfűzném, hogy a decentralizált rendszettel rendelkező országokban éppen ellentétes a „tendencia”, mindent centralizálni gondolnak, ezekben a rendszerekben a decentralizáció a „fekete bárány”.

Külföldi példákkal is alátámasztható, hogy a szóban forgó két elv párhuzamosan, együttesen is érvényesíthető. Elég, ha megemlítjük az Egyesült Királyság rendőrségi reformját, mely során bizonyos feladatok (súlyos bűncselekmények felderítése, oktatás, képzés, nyilvántartások) centralizálásra kerültek, a hagyományosan decentralizált struktúrában belül.

A döntést mindenhol a politika hozza, így volt ez Magyarországon is a rendszerváltást követően. „...Több településen kísérleti irányítási modelleket szándékozunk kipróbálni. Ennek megvalósítása során nem kívánunk önkormányzati rendőrséget létrehozni. A bűnözés jelenlegi helyzete egységes szemléletet és fellépést kíván.”<sup>414</sup>

Ezzel együtt pár évvel később, a kilencvenes évek derekán Salgó tábornok is a következőképpen nyilatkozik. „Én a mai centralizációból a decentralizáció irányába ható mozgást egészségesnek minősítem, a magyar rendőrséget illetően, habár talán kissé lassúnak. Az említett tempó elsősorban nem rendőri vezetők döntési területe, sokkal inkább anyagi természetű kérdés.”<sup>415</sup>

---

<sup>414</sup> A nemzeti megújulás programja. (Az Antall -kormány programjáról) Budapest, 1990.

<sup>415</sup> SALGÓ (1995) uo.



A decentralizáció lényegi vonása, hogy ott szülessen döntés, ahol a probléma felmerül, oda legyen telepítve a döntési hatáskör. Ehhez azonban biztosítani kell a szükséges feltételrendszert is. Számtalan esetben fölöslegesnek mutatkozik „piszlicsáré” dolgokat országos szintre emelni. Ekkor szükségtelen a kormány beavatkozása az általa irányított szervek útján, hiszen sokkal hatékonyabban megoldhatók ezek az ügyek helyben.

A rendőrség központi szervét az ORFK-t a rendszerváltás óta több alkalommal készültek a decentralizálás eredeti szándékával átszervezni. A kezdeményezések végül kevésbé érintették a központi szervezet hatáskörét, ezért a megkezdett folyamat visszajára sült el, és recentralizációba torkollott.<sup>416</sup>

### 6.2.2. Problémamegoldó rendészet

A probléma orientált rendészet (Probleme Oriented Policing) teóriája Herman Goldstein nevéhez köthető és elsősorban az angolszász rendszerek sajátossága. A problémamegoldó rendőrséggel foglalkozó könyv<sup>417</sup> szerint az elmúlt fél évszázad legfontosabb feladata a rendőrségi munka újradefiniálása. Mindennek háttérében és a figyelem középpontjában az állampolgár és annak érdekei állnak. A szerzők álláspontja szerint a megoldás kulcsa a jól képzett rendőr döntési jogosultságának és felhatalmazásának növelése.

A megfigyelők a rendőrség munkáját gyakran a jog kikényszerítésével teszi egyenlővé, holott ennél sokkal többről van szó, a rendőri tevékenység messze nem csak küzdelem a bűnözés ellen. A problémák nagyon széles kört ölelnek fel, amikor az állampolgárok a rendőrséghez fordulnak: terrorizmus, félelem, gyermekeltűnés, vandalizmus, megvert feleségek, betörések, lopások etc. A rendőrségnek nincs élesen és egyértelműen körülhatárolt feladatköre, emiatt sokan úgy gondolják, hogy bármilyen gondjuk kapcsán hívhatják a rendőrsöt. Ez gyakran utolsó menedékként is szolgál. Számos probléma csak azért kerül a rendőrséghez, mert másképp nem lehet megoldani. Túlzott elvárás valamennyi felsorolt ügy hatékony megoldása. Nem lehet a rendőrség hatékonyságát a letartóztatások számával vagy a riasztásra reagálás gyorsaságával mérni, mert ez olyan lenne, mintha egy gyártósor gyorsaságát vennék csak figyelembe, figyelmen kívül

<sup>416</sup> Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája. Munkaanyag, 2009. január 15. 83.

<sup>417</sup> HANS TOCH – J. DOUGLAS GRANT: *Police as Problem solvers*, Plenum Press New York and London, 1991.

hagyva a minőséget. A rendőri munka mérésekor a hatékonysági szempontoknak azonban kiemelt jelentőségük van.<sup>418</sup>

A problémamegoldó rendészetnek van egy tervezési szükséglete, amelyet négy pontban szokás leírni.<sup>419</sup> Először is a probléma azonosítása és a feladat meghatározása, másodszor a probléma kielemezése, harmadszor az alkalmas intézkedések kiválasztása, negyedszer az elért eredmények értékelése.

### **6.2.3. Közbiztonság – magánbiztonság**

Sokak szerint nem halogatható tovább egy újfajta munkamegosztás a rendészet terén. Ennek alkalmazkodnia, illeszkednie kell a kialakult társadalmi viszonyokhoz és figyelembe kell vennie a magántulajdonban az elmúlt 20 évben bekövetkezett elképesztő változásokat.

Világviszonylatban a magánbiztonsági cégek megjelenése először a Közel-Keleti konfliktusokban volt tetten érhető, ahol a hivatásos közbiztonsági erők alternatívájaként vonták be őket piaci alapon a feladatok megoldásába. Az eltelt több évtized tapasztalatai rámutatnak, hogy számos problémakör merül fel ezzel kapcsolatban, így például az, hogy a katonai magánbiztonsági cégek munkatársainak bűncselekménye egy háborús konfliktusban miként minősül, katonai bűncselekmény-e?

Az EU nemrégiben a tagállamok magánbiztonsági piacát vizsgálva, tanulmánykötetet adott ki, ez az ún. Fehér Könyv. A szerzők szerint a magánbiztonság térnyerése az egyes tagállamokban az alábbi tényezőkből táplálkozik. Az első a köz és magánterületek közötti határok elmosódása, a második a rendőrségek túlterheltsége, míg a harmadik pedig fiskális természetű, miszerint a közbiztonság fenntartásának teljes körű állami monopóliumban tartása finanszírozhatatlan.<sup>420</sup>

A rendszerváltással megjelenő privatizáció egyik izgalmas vetülete az volt, hogy a magánkézbe kerülő milliárdos vagyonok védelméről a piacgazdaság viszonyai között immár az új tulajdonosoknak kellett gondoskodniuk, óriási keresletet indukálva ezzel az őrzésvédelem piacán. Más kérdés az, hogy a korábban állami védelemben részesülő

<sup>418</sup> HANS TOCH – J. DOUGLAS GRANT i.m. 3-5.

<sup>419</sup> FINSZTER (2007a) i.m. 33–34.

<sup>420</sup> FINSZTER (2009) i. m. 73-75.

„kritikus infrastruktúra” magánkézbe kerülését követően vajon kötelezték-e az új tulajdonosokat a védelmi kötelezettségük teljesítésére. Megszűntek a szocializmus évtizedeiben alkalmazott gyár és üzemrendészeti egységek, akiket egyenruhájukon viselt vállapjuk miatt „lila-parolis iparöröknek” neveztek, hatalmas űrt és egyben óriási piaci rést hagyva maguk mögött.

Vannak a rendészet funkciói közül olyanok, amelyek megoszthatók különböző szereplőkkel. Megosztás alatt érthetünk társadalmasítást, azaz a helyi közösségek bevonását a rendészeti feladatok ellátásába, érthetjük az állam szervei közötti hatékonyabb hatáskörmegosztást, amelyben nem ennyire túlsúlyos az állami rendőrség szerepvállalása. Itt elsősorban az önkormányzati rendészet korábbiakban taglalt kilátásaira gondolok. Végül érthető az is, hogy az állam bizonyos rendészeti feladatokat megoszt a tulajdonosokkal és a közbiztonsági piac szereplőivel. Megosztható funkció például a jelenlét, őrködés és az lehet, nagyon szigorú szabályok között a legitim fizikai erőszak alkalmazása is. Nem osztható meg semmilyen körülmények között az állam bűnüldözési monopóliuma. Ide nem értve az önkormányzatok szabálysértési hatásköreit. A közbiztonság, magánbiztonság relációjában utóbbi, harmadik megoldásnak van kiemelt jelentősége. Az új munkamegosztás legfontosabb rendezőelve az, hogy a rendészet rendeltetését a közérdeknek és nem a kormány érdekeinek megfelelően kell kialakítani.

A vonatkozó jogszabály preambulumban kijelenti a jogalkotó, hogy a „törvény célja többek között a közrend, közbiztonság javítása”.<sup>421</sup>

A rendszerváltás kiváló táptalajként szolgált a személy és vagyonvédelem robbanásszerű nevedéséhez, így jöttek létre és szaporodtak el gombamód az ún. biztonsági cégek, vállalkozások. Szécsi György adatai szerint már 1998-ban Magyarországon 200 társas vállalkozás, 7500 egyéni vállalkozó, 900 magánnyomozó, összesen 60 000 fő vette ki a részét a társadalom védelmének piaci alapú működéséből.<sup>422</sup> A Személy-, Vagyonvédelmi Szakmai Kamara 2005. évi statisztikája szerint 112 066 személy rendelkezik privát biztonsági tevékenység ellátására jogosító igazolvánnyal. Még akkor is, ha csak az aktív létszámot nézzük, ami 2005-ben 70 000 körül mozgott, egyértelműen látszik, hogy

---

<sup>421</sup> A személy- és vagyonvédelmi, illetve a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény preambuluma.

<sup>422</sup> SZÉCSI GYÖRGY: Bűnmegelőzés vagy ...? *Belügyi Szemle*, 1998/12, 67.

ez körülbelül a hivatásos rendőri létszám duplája.<sup>423</sup> Az arány az eltelt néhány év alatt lényegesen nem változott. Vitán felül áll, hogy a biztonsági cégek nélkül egy modern állam nem működtetethető, azonban élesen el kell választani egymástól az állam hatóságai által gyakorolt közhatalmi működést és a magáncégek tevékenységét. A személy és vagyonvédelemről, valamint a magánnyomozói tevékenységről szóló jogszabály szerint, az említett tevékenységek, csak rendőrség által kiadott engedély birtokában végezhetők.<sup>424</sup>

A rendszerváltás óta számtalan példát lehetne felhozni, ami aggályos összefonódásról tanúskodik. Az erőszakos szervezetek felső vezetése, korai nyugdíjba vonulása után gyakran egy biztonsági cég vezetői székében folytatja pályafutását. A gyakran „kiszervezett” őrzés-védelmi feladatokra történő kiválasztás, versenyeztetés komoly kívánnivalókat hagy maga után. Részben az előzőekhez kapcsolódóan jegyzi meg Kántás Péter, hogy hazánkban a „piaci” alapon szolgáltatott rend és a közrend számos – minimum erkölcsi aggályokat kiváltó – összefüggésben, összefonódásban áll egymással. Ennek egyik vetülete az, hogy a közbiztonság is védhető magánvállalkozás révén, másrészt a magáncégek mellett a rendőrség is érdekelt a biztonsági piacon, ugyanakkor a ő látja el a szakterület felügyeletét, és adja ki az engedélyeket.<sup>425</sup>

A magánbiztonsági piac ugrásszerű növekedése az utóbbi két évtizedben nem feltétlenül eredményezte az egészséges verseny kialakulását és még kevésbé emelte a szakma színvonalát. Saját tapasztalatból állíthatom, hogy szinte képtelenség egy őrzés-védelmi közbeszerzési eljárást egyszerre a jogszabályok szerint, ugyanakkor a szakmai elvárásoknak is eleget téve dönteni. Az alapprobléma abban érhető tetten, hogy a piaci szereplők egymást licitálják alul a vállalási ár meghatározásakor, pusztán azért, hogy irreálisan alacsony áron referenciát szerezzenek, vagy éppen kiüssék a nyeregből a versenytársait. A vállalási ár messze elmarad a –minimálbérrel számolt- reális piaci ártól, ennek ellenére az ilyen cégeket a hatályos eljárási szabályok szerint nem lehet kizárni az eljárásból. Ez pedig nyilvánvalóan a minőség rovására megy, hiszen ennyire nyomott árak mellett képtelenség minőségi munkát várni.

---

<sup>423</sup> KORINEK (2008) i. m.

<sup>424</sup> A személyi és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység gyakorlásáról szóló, 2005. évi CXXXIII. tv.

<sup>425</sup> KÁNTÁS (2007) i. m. 150.

A magánnyomozói kamara felügyeletét a belügy, míg a magánbiztonsági cégeket a Rendőrség látja el. A probléma ott érhető tetten, hogy nem kellően szabályozott a magánbiztonsági cégek működésének feltételrendszere, nincsenek standardok, szabványok meghatározva és leginkább a felelősségre vonás áll instabil lábakon. Jelenleg az igények érvényesítésének a színtere a polgári jog, míg a felelősség közjogi vetülete hiányzik. Éppen ezért célszerűnek és időszerűnek mutatkozik egy jól előkészített és egyeztetett működési feltételrendszert és szabványokat meghatározni a magánbiztonsági cégek számára, lefektetve a felelősségre vonás alapelveit is. A prioritások meghatározásába, valamint a számonkérésbe hangsúlyosabban be kell vonni a szakmát. További megoldandó feladat e téren a magánbiztonsági vállalkozások engedélyezési és felügyeleti jogköreinek a tisztasága, ahol számolni lehet civil közigazgatás részvételével is.<sup>426</sup>

A nyugati társadalmakban végbe menő változások során a közbiztonság, mint klasszikus kollektív jószág, magántulajdonná válik, azaz piaci áruvá, piacon árult szolgáltatássá válik, amelynek elsajátítása a társadalmi csere résztvevőinek piaci pozíciójától függ.<sup>427</sup>

### **6.2.3.1 Kényes kérdések a közbiztonság, magánbiztonság köréből**

A közbiztonság, magánbiztonság elhatárolása és azok gyakorlati működése kapcsán van néhány neuralgikus pont, lássuk most ezeket röviden.

Az első ezek közül mindjárt a magánbiztonság fogalma, ezt ugyanis a 2005. óta hatályos, imént idézett személy- és vagyonvédelmi törvény sem definiálja. Ugyanakkor mégis előrelépésnek tekinthető ez a jogszabály más tekintetben, hiszen részletesen szabályozza a közterületnek nem minősülő létesítmény őrzése során a vagyonőr intézkedési jogait.<sup>428</sup>

Ezzel máris érintettünk egy másik érzékeny kérdést, ez pedig a közterület, magánterület meglehetősen képlékeny határa, és ezen belül az, hogy milyen felhatalmazást biztosít a

---

<sup>426</sup> KACZIBA ANTAL előadása a *Köz- és magánbiztonságról*, A Rendőrség Tudományos Technológiai és Innovációs Tanácsának 2010. szeptember 27-i ülésén, Budapesten.

<sup>427</sup> FRITZ SACK i. m. 95–131.

<sup>428</sup> A személyi- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység gyakorlásáról szóló, 2005. évi CXXXIII. tv. 27-28. §

jogalkotó a tulajdonosnak és a magánbiztonsági vállalkozásnak magánterület védelmében.

A vagyonőrzés lehetőségét az idézett jogszabály teremti meg, kijelölve egyúttal a megbízói (tulajdonosi) és a megbízotti (vagyonőri) jogosultságok valamint kötelezettségek terjedelmét. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy amikor az állam törvényt alkot a vagyonvédelmi vállalkozás feltételrendszeréről, akkor az alkotmányos tulajdonvédelem egyfajta kiteljesítését is szolgálja.<sup>429</sup>

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata meglehetősen kíméletlen volt a tárgyban érintett jogszabályok tekintetében, hiszen számos tényállás jutott a hatályon kívül helyezés sorsára. Az egyik legjelentősebb határozatából kiderül az AB. azon álláspontja, mely szerint a jogalkotó az SzVMt.<sup>430</sup> vonatkozásában a differenciálatlan szabályozással túlságosan általános, és ezáltal túl széles felhatalmazást adott a magánszféra védelméhez való jog, különböző helyzetekben történő azonos mértékű korlátozására, amely egyúttal a legenyhébb eszköz alkalmazása követelményének sem felelt meg. Ugyan ez a határozat állapítja meg azt is, hogy „[...] az állam miközben megteremti az alkotmányos tulajdonjog védelme körében a tulajdon technikai értelemben vett védelmét, egyúttal arról is köteles gondoskodni, hogy ez más alapjog aránytalan sérelmét ne idézze elő.”<sup>431</sup>

Finszter Géza megállapítja, hogy a magánterek gyarapodásával a magánbiztonság jelentősége megnő ugyan, mégsem tarthat igényt a magánszféra az állami impériumból levezethető hatósági jogosítványokra.<sup>432</sup>

Az előző kijelentéssel el is jutottunk el az ún. szürke rendészethez. Vitathatatlan tény, hogy a magánszféra biztonsági kereslete csak a magánrendőrségek, vagyonvédelmi vállalkozások közreműködésével képzelhető el. Az említett piaci szereplők, valamint az állam hatóságai, a rendészet szervei közötti együttműködésre van szükség, amelynek kereteit a jogszabályoknak kell részletesen meghatározni. Amennyiben ez nem történik meg, akkor létrejöhet egy olyan rendvédelmi komplexum, amely egyrészt veszélyeztet-

---

<sup>429</sup> 3/2001. (I. 31.) AB határozat

<sup>430</sup> A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény

<sup>431</sup> 22/2004. (VI. 19.) AB határozat

<sup>432</sup> FINSZTER GÉZA: *Az európai közjog és a modern rendőrség megszületése*, (előadás kézírata) Budapest, 2008. október 9.

heti a hatalommegosztás klasszikus elveit és az alapvető emberi jogok védelmét. Szikinger István Bob Hoogenboom nyomán a következőt írja a szürke rendészetről (grey policing). „Az a rendszer, amelyben a rendőrség, a különböző felügyeleti szervek és a magánrendőrök ellenőrizhetetlen, alapvetően informális kapcsolata elmosza a felelősséget, így a rendőrség hagyományos kék színe szürkévé változik.”<sup>433</sup> A „kétes kapcsolatokra” magam is utaltam korábban a hazánkban fennálló viszonyok kapcsán.

A vagyonbiztonság fenntartása során is szem előtt kell tartani és eleget kell tenni az emberi méltóságra és az emberi jogokra.<sup>434</sup> Amint azt az AB is megállapította az idézett határozataiban nincs olyan kényszerítő körülmény, amely a megfigyelésnek az intim szférára való kiterjesztését alkotmányosan elfogadhatóvá tenné. Itt érdemes megállni egy pillanatra és elgondolkodni az előző mondaton, a 2009. karácsony táján ismét eluralkodó terrorizmus hisztéria szemüvegén keresztül. Történt ugyanis, hogy szélsőséges csoporthoz tartozó egyén könnyedén felcsempészett az Amszterdam – Ditoit-járatra olyan mennyiségű különösen veszélyes robbanóanyagot, amivel könnyedén felrobbanthatta volna a zsúfolt Boeinget. Szerencsére a gyújtószerkezet nem működött. Az ügy kapcsán napvilágra került biztonsági szakemberek állásfoglalása, mely szerint a repülés biztonsága érdekében az utasokról olyan, speciális felvételt kellene készíteni, amelyen gyakorlatilag meztelenül látható a személy. Megkezdődtek hát a találhatások és az egyeztetések, miként egyeztethető mindez össze az emberi jogokkal, az emberi méltósággal és a fentiekkel. Közben január elején egy balul sikerült terrorista elhárítási gyakorlat keretében a szlovák rendőrök robbanóanyagot csempészték egy utas (történetesen egy vízvezeték szerelő) csomagjaiba, csak éppen „elfelejtették” azt kivenni a gép felszállása előtt. Írországban a férfit azonnal rendőri intézkedésnek vetették alá, hiszen az ottani hatóságok semmit nem tudtak az ügyről. No comment.

Itt kell megjegyezni, hogy a szakma nem egységes a legitim fizikai erőszak alkalmazása tekintetében. Akik vitatják a legitim fizikai erőszak alkalmazásának állami, hatósági monopóliumát, azzal érvelnek, hogy a vagyonvédelmi cégek munkatársai ugyanúgy jogosultak fizikai erőszak alkalmazására a jogszabályban meghatározott feltételek (élet és vagyonbiztonságot sértő támadás) bekövetkezése esetén. Valóban részletesen szabá-

---

<sup>433</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 42–44.

<sup>434</sup> FINSZTER uo.

lyozza a hatályos vagyonvédelmi törvény a vagyonőr intézkedési jogosultságát és az ott meghatározott „kényszerítő eszközöket” tarthat magánál.<sup>435</sup>

Sajnos számos anomáliát elő lehetne még előásni ebben a körben, ilyen például a sportrendezvények rendjének biztosítása, amely komoly vitát váltott ki az utóbbi években, mind szakmai, mind politikai körökben. Egy sportrendezvény kapcsán megállapítható ugyanis, hogy hiányzik a feltételrendszer a sport törvényből. A rendezvény egy Kft. magánrendezvénye, a rendezés pontos feltételei azonban nincsenek lefektetve. Amint kitört a balhé, akkor már nem a magánbiztonság, hanem a közbiztonság körébe tartozik a probléma.

Úgyszintén a nem kellő szabályozásról tanúskodik az élet az egyszemélyes üzletek vagy a benzinkutak rendszeres kirablásai alkalmával. A hiányos vagy egyenesen hiányzó feltételrendszer miatt bekövetkező jogsértéseknek azonban van egy olyan következménye is, hogy azok nyomozása és az ügyek lezárása komoly terhet ró az állam hatóságaira és rengeteg energiát és anyagi ráfordítást igényel. Alapos szabályozással ez talán elkerülhető lenne. A további kutakodás helyett inkább vonjuk le a konklúziót.

Az új, 2005. évi többször idézett vagyonvédelmi törvény számos tekintetben komoly előrelépésnek számít és igyekszik megadni azokat a szükséges kereteket, amelyek a magánvállalkozások biztonsági piacon történő működésének feltételrendszerét, az állam hatóságaival való együttműködés kérdéseit szabályozza. Azonban nem teljes körűen és nem kellő alaposággal.

Érdemes lenne azt is újragondolni egy általam új típusú munkamegosztásnak aposztrofált struktúrában, hogy miként alakítható át az engedélyezés és a felügyeleti jogkörök gyakorlásának rendszere, a szakma és az érdekelt állampolgári közösségek tényleges bevonásával. Mire jogosult az állam a tulajdon védelmében és mihez van joga egy őrző védő cégnek? A szabványok a működési feltételrendszer és az előbbieik kifejtéséhez talán eljött az idő egy köz- és magánbiztonsági törvény megalkotására.

---

<sup>435</sup> „... vegyi eszközt (gázsprayt), gumibotot, örkutyát, valamint – az erre vonatkozó jogszabályok rendelkezései szerint – lőfegyvert, gáz- és riasztófegyvert tarthat magánál és azokat csak jogos védelmi helyzetben, illetve végszükség esetén alkalmazhatja” a személyi- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység gyakorlásáról szóló, 2005. évi CXXXIII. tv 27. § (4).



Végül a Gönczöl-Bizottság átfogó vizsgálati jelentésének idevágó része a k erősen kritikai következő megállapításokat teszi.

„A magánbiztonság védelmét szolgáló jogszabályok ellentmondásossága jórészt abból adódik, hogy a rendszerváltás utáni jogalkotás csak késve és következtlenül reagált a meghatározó gazdasági és társadalmi változásokra. Megszüntették a rendőrség közbiztonsági monopóliumát, miközben a költségviselés szabályai kuszábbak lettek. A közvagyonot közpénzből sok helyen magánbiztonsági cégekre bízák. A rendészeti szervek működését egyébként nem a költségvetésből, hanem az általuk védett gazdálkodó szervezet vagy intézmény eredményéből vagy költségvetési támogatásából kell finanszírozni, és felügyeletüket a rendészeti minisztérium, a rendőrség, az érintett funkcionális vagy ágazati irányító szervek, az önkormányzatok vagy éppen a védett szerv vezetője végezte. Ez megnövelte a felügyeleti, ellenőrzési és engedélyezési feladatokkal foglalkozó állami alkalmazottak létszámát.”<sup>436</sup>

### **6.3. ÖNKORMÁNYZATI RENDŐRSÉG – KÖZÖSSÉGI RENDÉSZET**

Az első angolszász rendőri szervezetként ismertté vált, Robert Peel nevéhez fűződő, londoni Metropolitan Police kilenc alapelve közül a 3 és 4. a következőket rögzíti rendőrség és lakosság viszonyáról.

„3. A lakosság tisztelete és elfogadása azt is jelenti, hogy megvalósul a törvények betartásának biztosításában a lakosság tevőleges együttműködése.

4. Tudni kell, hogy a lakosság együttműködésének mértéke arányosan csökkenti a fizikai erő és kényszerítés szükségességét a rendőrség céljainak elérésében.”<sup>437</sup>

---

<sup>436</sup> A Kormány által a 2006. szeptember-októberi események kivizsgálására létrehozott Gönczöl- Bizottság vizsgálati jelentése, Budapest, 2007. február 2., 84-85.

<sup>437</sup> A rendőri munka kilenc alapelve közül kettő (3-4), Metropolitan Police, 1829, London, JANZA FRIGYES: A rendészeti karrier rendszer. In GAÁL GYULA – HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX.* Pécs, 2008, 107.

Úgy gondolom a címben feltüntetett szókapcsolatok merülnek fel leggyakrabban napjainkban, mint továbblépési lehetőség, a jelenlegi struktúra továbbfejlesztési alternatívájaként.

Egy nagyon fontos dolgot, itt és most pontosítani kell. Ez pedig az, hogy miként viszonyul egymáshoz a szóban forgó két fogalom. Közösségi rendőrség kizárólag önkormányzati rendőrségként képzelhető el, de nem minden önkormányzati rendőrség közösségi rendőrség is egyben. Amennyiben az önkormányzati rendőrség állományát mondjuk, országosan toborozzák és a leendő rendőrök pusztán a munkalehetőséget kihasználva, kvázi „zsoldosként”, a helyi közösség problémáit kevésbé átérezve állnak szolgálatba, akkor önkormányzati rendőrségről beszélhetünk csupán. Abban az esetben, ha a rendőröket tudatosan az adott közösségből választják ki, valamilyen szempontrendszer alapján, akkor már közösségi és önkormányzati rendőrségről is beszélhetünk egyben. Az önkormányzati rendőrség tehát a nagyobb halmaz, amely magában foglalja a közösségi rendőrség rendszerét, rész-egész viszonyban állnak egymással.

A közösségi rendészet (Community Policing) ellentétben áll a bürokratikus, félkatonai rendészettel. A bürokratikus rendőrségi munka a bűncselekményekre koncentrál, és nem érdeklődik a közösség problémái iránt. Meghatározó jellemzője a hierarchia és a központi irányítás. A rendőrség „távoli és rideg”. A közösségi rendészet kevésbé helyez hangsúlyt a szervezeti felépítésre, szervezési elve a decentralizáció, a polgárok problémáinak megoldására, bűnmegelőzésre és rendfenntartásra koncentrál. A rendőrök látható és elérhető tagjai a társadalomnak, egyfajta társadalmi kontrollt testesítenek meg. A közösségi rendőrség sikere nagyban függ a társadalommal való kommunikációtól.<sup>438</sup>

Az állami rendőrség és a piaci alapon szerveződő magánbiztonsági cégek dichotómiája mellett harmadik útnak szokták nevezni a közösségi rendészetet. Ennek megfelelően a rendészet szerveinek működésével foglalkozó tanulmányokban, a XX. században egyre gyakrabban bukkant fel a közösségi rendészet varázsigéje. A professzionalizálódás mellett, a társadalmisítás lett a rendészet jelszava.<sup>439</sup> A társadalmisításba beleérthető, mind

---

<sup>438</sup> PETER K. MANNING: *Police Work, The Sozial Organisation of Policing*, Second Edition, Waveland Press, Illinois, 1997. Summary.

<sup>439</sup> FINSZTER GÉZA: Európai rendészeti modellek és a magyar rendőrség. *Kriminológiai közlemények*, 57. Budapest, 1999, 233–250.

a közösségi, mind az önkormányzati rendészet is, bár a kettő közé a fentiek miatt nem tehetünk egyenlőségjelet.

Az angolszász gyökerekből táplálkozó közösségi rendőrségnek az USA-ban két formája alakult ki. Az első a veszélyforrások azonosítására koncentrál, ennek színtere a társadalmi kapcsolatok élénkítésére szolgáló fórumok, bizottságok. Az így megvalósuló párbeszéd segít jó kapcsolatot kialakítani a társadalom legkülönbözőbb csoportjaival, bár az eredmények mégsem túl látványosak. A másik megoldás a veszélyforrások represzióval történő felszámolása, gyakorlatilag ez a „zero tolerancia” elve. Az eredmények kimagaslóak, különösen a bűnözéssel túlfertőzött metropolisok negyedeiben, de párhuzamosan a rendőri túlkapások száma is jelentősen nőtt.<sup>440</sup>

A katonai elvek mentén működő és professzionális értékeket hangsúlyozó rendőrségek képtelenek voltak hatékony választ adni a növekvő társadalmi feszültségek, valamint a bűnözés komoly emelkedése közepette. Rájöttek, hogy a bajok forrása a rendőrség és a társadalom közötti viszonyokban keresendő.<sup>441</sup> Bármit tehet a rendőrség, akkor sem lesz sikeres, ha nem élvezzi a lakosság bizalmát és támogatását. Vissza kell térni a társadalomba, ki kell szállni a légkondicionált rendőrautótól és el kell hitetni az emberekkel, hogy a rendőr valóban a közösség érdekeit szolgálja. A közösségi rendőrség ennél többet jelent, mindenekelőtt a szolgáltató jelleg megteremtésén van a hangsúly. Nyitottnak kell mutatkozni a lakosság problémáinak felismerésére és azok megoldásában való közreműködésre. A közösségi rendőrség teoretikusai szerint a rendőrt „le kell vágni” a bevetés-irányítási köldökzsinórról, annak érdekében, hogy emberi kapcsolatot építhessen ki a törvényisztelő állampolgárokkal. Ez a rendszer ugyanis nehezen tűri meg a központi vezérlést. Szikinger István könyvében Stephen D. Mastrofskira hivatkozik, aki szerint a rendőrség kialakítását és fejlesztését mások mellett a működési környezetbe való legjobb beilleszkedés motiválhatja.<sup>442</sup>

---

<sup>440</sup> FINSZTER (2007c) uo.

<sup>441</sup> SZIKINGER (1998) i. m. 28–32.

<sup>442</sup> STEPHEN D. MASTROFSKI: Community Policing and Police Organisation Structure, 1998. In SZIKINGER i. m. 29–30.

A probléma orientált (Probleme Oriented Policing)<sup>443</sup> és a közösségi rendőrség rokon-ságban vannak ugyan, de nem teljes az átfedés. A különbség abban ragadható meg, hogy a rendőrséget foglalkoztató problémák, nem mindig esnek egybe a közösség gond-jaival. Egyesek szerint a problémaorientált rendőrség egy idő után eltávolodik a közös-ségi rendőrség eszméitől.

A másik kistestvér az ún. szomszédsági rendőrség (Neighbourhood Policing), amelynek alapja szintén a helyi közösség bevonása a közbiztonság bevonásába. A kezdeti lelkesedés és a gyors sikerek ellenére hosszútávon a szomszédsági rendőrség nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Franciaországban például máig nem egyértelmű a megítélése. Angliában viszont éppen a közelmúltban jelent meg egy mértékadó rendőri szaklapban a szomszédsági rendőrség koncepciójának (tovább) fejlesztési terve.<sup>444</sup>

Szigeti Péter egyik tanulmányában,<sup>445</sup> az előzőekben harmadik útként aposztrofált kö-zösségi rendőrségnek két formáját mutatja be, az egyik társadalmi önvédelmi alakzat (A), míg a másik professzionális közösségi rendőrség (B).

A) Előbbire példaként szolgálhat a vigilantizmus. Szikinger István a San Francisco-i vigilantizmusról Greenberg nyomán a következő jellemző vonásokat emeli ki: törvé-nyenkívüliség, időszakos működés, rendszerint ott alakul ki, ahol a hivatalos rendfenn-tartás elégtelen, mozgalmi jelleg, a rend és törvénytisztelet biztosítása.<sup>446</sup> A mozgalom nem ritkán vetemedett elrettentő jellegű, bosszú által vezérelt, kíméletlen megtorlásra, amellyel példát kívántak statuálni.

Az önszerveződések más indíték mentén is létrejöttek. Ilyen volt jóval korábban a XVII-XVIII. században, az elharapódzó bírói önkény miatt kialakuló kisközösségi ösz-szefogás, a feudális legalitással szemben, a közösség önvédelmének és moralitásának céljával.

---

<sup>443</sup> HANS TOCH – J. DOUGLAS GRANT: *Police as Problem solvers*. Plenum Press New York and London, 1991.

<sup>444</sup> NPIA (National Policing Improvement Agency) Digest, 2010. January, Neighbourhood Policing Strategy Developing, 35.

<sup>445</sup> SZIGETI (2001) uo.

<sup>446</sup> GREENBERG MARTIN ALLAN: Auxiliary Police, The Citizen's Approach to Public Safety, 1984. In SZIKINGER (1998) i. m. 38–39.

A közösségi rendőrségek egyik legégetőbb és egyben legkényesebb kérdése a legalitás, azaz, hogy mi alapján jogosult és egyáltalán jogosult-e bárki fellépni a közösség érdekeinek védelmében. Tekintettel arra, hogy eme spontán, önkéntes szerveződések nélkülözik a társadalmi szintű konszenzust és ezeken alapuló normák összességét, ezért gyakorta a legalitás határain túllépve avatkoznak be közösség életébe, működésébe, ez pedig jogszerűtlen. A közösségi rendészet a legalitás és jogszerűség mellőzésével könnyen átcsaphat helyi önkényes szerveződéssé, „kiskirályságok” alakulhatnak ki. Ez az érv hangzik el leggyakrabban az önkormányzati és közösségi rendőrségek felállítására ellen.

B) A közösségi rendőrség másik nagy típusa a professzionális közösségi rendőrség. A rendőrség társadalmatisításának ez a formája hivatásos elemekből álló, munkamegosztás alapján elkülönülő, közhatalmi eszközökkel felvértezett rendőri szervezet. Az állami rendőrségektől pusztán abban különböznek, hogy a lehető leghatékonyabb módon igyekeznek alkalmazkodni működésük során a társadalom helyi közösségeihez, az igényekhez. A közösségi rendészet fő mondanivalója a lakossággal való hatékony együttműködésen túl a bűncselekmények megelőzésének hangsúlyozása, a proaktív tevékenység fokozása.

A Community Policing a professzionizált, erősen hierarchizált rendőrség társadalomtól elidegenített vonásainak leküzdésére tesz kísérletet. Abból a felismerésből indul ki, hogy az emberekkel szót érteni képtelen rendőrség elveszíti a társadalom bizalmát, ráadásul erősíti ezt az érzést az erősen domináló katonai, parancsuralmi és centralizált jelleg. A folyamat végső stádiumában az állampolgár lélekben a bűnöző mellé áll. Éppen ezért a közösségi rendőr igazi fegyvere a lakossággal való együttműködés, mert ezáltal megnyílnak az információs csatornák, és jóval hatékonyabbá válik a rendőri munka a kooperációnak köszönhetően. A proaktív tevékenység a bűncselekmények elkövetésének veszélyét csökkenti. Más megfogalmazásban, „közösségi rendőrség a helyi közösség és a vele együtt élő, problémáit ismerő rendőrség interakciója és bizonyos módszerek alkalmazása”.<sup>447</sup>

A közösségi rendőrség sikerét determinálja az emberek, a helyi közösség hozzáállása, viszonyulása a kezdeményezéshez. A proaktív módszer lényege, hogy felkeltse az em-

---

<sup>447</sup> SZIGETI (2001) i. m. 155.

berekben az igényt a rend és biztonság fenntartására és a rendetlenség, bűnözés elutasítására. Kiváló példa erre a szakirodalom által gyakran idézett betört ablakok – „broken windows” – elmélet, mely szerint, ha az utcában az első kitört ablakot nem javítják meg rövid időn belül, akkor könnyen kitörnek a második és harmadik is, és elindul a negatív spirál. A leromlott lakókörnyezet, a rendetlenség jó táptalaj a kriminalitáshoz. Ebben a folyamatban, eljön az ún. „tipping point”, azaz a fordulópont, amikor a kriminalitás veszélyessé és már-már visszafordíthatatlanná válik. Ez a gondolatmenet szorosan összefügg a "zero tolerancia" elmélettel.<sup>448</sup> Visszacsatolva a bekezdés elején felvetett gondolatra, ha sikerül az emberekkel megértetni, hogy miért fontos a rendezett környezet, és milyen sokat segít a közreműködésük a rendőri munkában, akkor a rendőrség komoly sikereket érhet el. Különböző illúzió azt gondolni, hogy a rendőrség önerőből sikerre vihet egy ilyen "vállalkozást" aminek indikátora a közösséggel való kooperáció.

Nyugat-európai kitekintéssel Finszter Géza megállapítja, hogy a tisztán önkormányzati rendőrségi megoldások eltűnőben vannak. A tendencia az, hogy egyre kevesebb hatáskört birtokolnak, ami leginkább az itthoni közterület felügyelethez hasonlítható. A másik szembevetendő változás, hogy a helyi közbiztonság megteremtésében és fenntartásában a rendőrség irányítása által egyre jelentősebb jogosítványokat kapnak a polgármesterek, valamint a helyi közbiztonsági tanácsok.<sup>449</sup><sup>7</sup>

A magyar rendészeti viszonyai, körülményei komoly hasonlóságot mutatnak franciával, éppen ezért tanulságos lehet számunkra a francia szomszédsági rendőrség tanulmányozása. Nézzük meg azokat a tényezőket, amelyek elvezettek a szomszédsági rendőrség kialakulásához. Finszter Géza ezeket a romlás fokozataiként aposztrofálja.<sup>450</sup> Az első fázisban meghatározott bűncselekmények elszaporodása, a másodikban az erőszak látványos terjedése figyelhető meg, aminek kommunikálásában kulcsszerepet játszik a média, míg az utolsó stádiumban az állami rendőrség és az igazságszolgáltatás tehetetlenségének lehetnek az állampolgárok a szemtanúi. Az emberek reakciója ilyen helyzetekben gyakran az, hogy igyekeznek saját elképzeléseik és szerveződések révén

<sup>448</sup> BRATTON–GRIFFITS–MALLON–ORR–POLLARD i. m.

<sup>449</sup> FINSZTER (2003) i. m. 172–176.

<sup>450</sup> FINSZTER GÉZA: A rendészeti elmélete, (doktori értekezés, kézirat, Országos Kriminológiai Intézet) Budapest, 2008.

kezükhöz venni a közbiztonság ügyét. Nézzük mire is vállalkozik a szomszédsági rendőrség. Gyors és látható reagálás, országos rendőrségtől bizonyos kisebb volumenű, de a helyi közbiztonság szempontjából jelentős feladatok átvétele. Gyakori, rendszeres kommunikáció a polgárokkal, lakossággal fenntartott kapcsolat erősítése. Kiemelt aktivitás a szabálysértések feltárásában (pályaudvarok, strandok, üzletek) és a durvaság minden formája elleni fellépés. A szomszédsági rendőrségre kezdetben nagy lelkesedés jellemző, folyamatosan alakul ki és fejlődik a szervezet, a módszerek, a kritériumok. Később azonban lanyhul a kezdeti lelkesedés, megkezdődik egyfajta visszafejlődés, vagy más szervezetbe integrálódás. Bizonyos bűncselekményekkel és deviáns magatartásokkal szemben (csavargás, fiatalok bűnbandáinak felszámolása, alkohol és kábítószerfüggők elleni küzdelem stb.) kimondottan sikeresnek mutatkozott a kezdeményezés. Ezzel együtt a statisztikák is arról tanúskodnak, hogy a decentralizált szomszédsági rendőrségek nem hoztak olyan eredményt, amelyet korábban reméltek. A szomszédsági rendőrségnek megítélése a mai napig nem egyértelmű Franciaországban, sőt sokan szkeptikusan tekintenek rá, ennek az elsődleges oka az, hogy a jogalkotás révén nem sikerült nemzeti társadalmi, politikai struktúra rendszerébe illeszteni. A kiábrándulást követően megoldásként az önkormányzatok szerepének fokozása vetődött fel.

Angliában azonban még mindig bizalommal tekintenek az angolszász területen Neighbourhood Policing-nak nevezett kezdeményezésre. A Nemzetközi Rendőri Fejlesztési Ügynökség (National Policing Improvement Agency) egyik legújabb kiadványában<sup>451</sup> például, arról olvashatunk, hogy melyek a szomszédsági rendőrség továbbfejlesztésének legfontosabb elvei. Kiemelve ezek közül néhányat, a cikk szerzője hangsúlyozza, hogy hosszútávon szükséges fenntartani a szomszédsági rendőrség egységeit, valamint, hogy bővíteni kell a felhatalmazásukat, ami egyrészt a rendőrségekkel való együttműködésből, bizonyos feladatok átvételéből, másrészt az önkormányzatokkal való szoros kapcsolatból táplálkozhat.

Egy másik módszert is érdemes megemlíteni, méghozzá az intelligensen vezetett rendőrség (intelligence driven policing) modelljét.<sup>452</sup> A rendszer lényege, hogy a helyi közbiztonság prioritásainak kialakításába, valamint a rendőrség munkájának elszámoltatásába aktívan bevonja a közösséget. A Finszter Géza által idézett Wesley

---

<sup>28</sup> NPIA (National Policing Improvement Agency) Digest, 2010. January, Neighbourhood Policing Strategy Developing, 35.

<sup>452</sup> FINSZTER (2008) uo.

Skogan szerint a helyi lakosság a bűnüldözés tekintetében bizonyos szempontból nézve sokkal többet tud a rendőrségnél, ezért a prioritások kialakításával, valamint hasznos információk szolgáltatásával tevékenyen segítheti a rendőri munkát. Ez azonban kevés az „üdvösséghez”, a rendőri tevékenység folyamatos fejlesztést, kutatást igényel.

Azt sem szabad véka alá rejteni, hogy a közösségi rendészetet rengeteg támadás éri és számtalan ellenérv hangzik el a viták során. Nézzünk meg néhányat ezek közül.

„A community policing nem más, mint romantikus ábránd egy olyan világról, amely soha nem létezett és nem is fog, hiszen a rendőr nem lehet mindenki barátja.”<sup>453</sup>

A közösséggel való szorosabb kapcsolat miatt sokak szerint fokozottabb a korrupció veszélye. Felmerül továbbá, hogy a XXI. század társadalmában léteznek-e még egységes, normákkal rendelkező és azokat elfogadó közösségek. Amennyiben a kérdésre nemleges választ adunk, úgy a közösségi rendészet létjogosultságát kérdőjelezzük meg. Szintén problémát okoz a jelen társadalmának differenciált és polarizált mivolta, amely jelentős hatást gyakorol a rendőri munkára. Tovább élénkíti a vitát a közösségi rendőri kezdeményezések tekintetében a társadalmi viszonyokba történő beavatkozás módja és mértéke. Jogosult-e beavatkozni bárki is és ha igen, akkor milyen formában és mértékben. A kételyek és dilemmák sora ezzel nem ér véget, itt pusztán néhányat emeltünk ki ezekből.

### **6.3.1. Kelet-Európai példa; Marosvásárhely: Közösségi Rendőrségi Közzolgálata**

Sajátos példát igyekszem a következőkben bemutatni, hiszen az önkormányzati rendőrségek kapcsán sokaknak inkább Nyugat és a fejlett demokráciák jutnak eszükbe.

Erdélyben, Marosvásárhelyen az önkormányzat 3/2005 (I.27.) számú Tanácshatározatban kötelezte el magát a Közösségi Rendőrség Közzolgálatának létrehozásáról. A felhatalmazást egy 2004- évi törvény (371/2004), valamint egy kormányrendelet (2295/2004) teremtette meg. Az említett határozat deklarálja, hogy a Közösségi Rendőrség jogi személyiség nélküli, a polgármesternek alárendelt közzszolgálat, amely a helyi lakosság érdekeit szem előtt tartva hajtja végre hatáskörébe tartozó feladatokat. Nem

---

<sup>453</sup> BÓLYAI JÁNOS (1994): A közösségi rendőrség. In: Büntetőpolitika, bűnmegelőzés. Szerk: Gönczöl Katalin, Budapest.



üres frázis a szlogen: A polgárok szolgálatában. A szervezet magalakításának célja a közrend és a csend biztosítása, jogszabályok és a helyi rendeletek, határozatok fokozott betartatása. A létrehozást inspiráló tényezők közül külön kiemelendő az egész társadalmat érintő, uniós csatlakozás révén még intenzívebbé váló változások, közbiztonságra gyakorolt hatása. A közösségi rendőrséget igazgató és 2 igazgatóhelyettes irányítja, alájuk tartoznak a különböző osztályok, mint pl: jogi iroda, utcai kereskedelmet;- építkezéseket ellenőrző, műszaki osztály, közúti biztonsági osztály stb. A közrend, közbiztonság és a közlekedésbiztonság alapfeladatain túl, prioritásként kezelik a csendrendelet és a köztisztasági előírások betartatását. Ezen túlmenően a hatáskörükbe tartozik a kiemelt objektumok előerős őrzése is, egyenruhás közösségi rendőrök által. A hatékony szolgáltatellátás egyik alapfeltétele, hogy jogszabály lehetővé teszi a rendelkezésükre álló kényszerítő eszközök alkalmazását, úgy mint maroklőfegyver, bilincs, gumibot. Az egység technikai ellátottsága kimondottan jónak mondható, mind a szolgálati járművek (gépkocsi, motorkerékpár), mind az informatikai háttér (laptopok, számítógépek, nyomtatók), mind az egyéb technikai eszköz vonatkozásában (videokamera, digitális fényképezők).

A marosvásárhelyi Községi Rendőrség 107.000 EUR-s PHARE pályázati összeget nyert el, amelyet az önkormányzat kiegészített 16.000 EUR-val, így mostani értéken, hozzávetőleg 34 millió forintot fordíthattak az állomány képzésére és technikai eszközök beszerzésére.

Európa szerte megfigyelhető tehát az a tendencia, hogy a lakosságot, az állampolgárokat, a helyi közösséget igyekeznek bevonni a rendészet működésébe. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy ezek a kezdeményezések, csak akkor lehetnek sikeresek, ha az adott rendőri szervezet kellő közjogi felhatalmazással bír, a működésének keretszabályait a jogalkotó lefekteti és a tartalommal való megtöltés során valóban számít a helyi közösség véleménye, különösen, ha ennek a döntések meghozatalánál, súlya és relevanciája is van.

### **6.3.2. Önkormányzati; közösségi rendészet Magyarországon**

Az önkormányzati rendőrség kérdése elodázhatatlanná és megkerülhetetlenné vált. Beszélni kell róla és dönteni kell végre, hogy milyen irányba indulunk el. A kérdés most

néhány hónappal a kormányváltás után (2010. ősz) eldőlni látszik. A kormányzó politikai erő elképzelései nem az önkormányzati rendszet irányába mutatnak, sokkal inkább ellenkező, a centralizáció irányába.

Az utóbbi két évtizedben, az önkormányzati rendőrséggel kapcsolatos, itthoni kezdeményezésekre az volt jellemző, hogy egymástól elszigetelt, rendkívül ingatag lábakon álló, spontán szerveződésekről van szó, amelyek szinte kivétel nélkül tényleges felhatalmazás nélkül próbálnak részt venni a közrend, közbiztonság fenntartásában. Az vitán felül megállapítható, hogy a rendőrségünk, rendszetünk nem kellően nyitott a helyi közösségek problémái, gondjai, ezért a társadalom részéről nem érezhető a töretlen bizalom a hatósági közeggel szemben és még kevésbé tapasztalható az állampolgárok részéről megnyugtató biztonságérzés. Szembe kell nézni hazánkban is a bűnözés megváltozásával, alkalmazkodni kell az aktuálisan felmerülő speciális kriminalitáshoz és ennek érdekében közelebb kell vinni a rendszetet az emberekhez, ezáltal meg kell nyerni a társadalom többségének a bizalmát, támogatását.

A legutóbbi rendészeti stratégia munkaanyaga szerint, mindenekelőtt értékválasztásnak kell történnie, egészen konkrétan a rendszetben jelenlévő két rendkoncepció közötti választást. Az egyik felfogás a status quo rendjéhez kötődik, amit a parancs uralma és a hierarchia feltétlen érvényesülése jellemez. A másik rendfelfogás pedig a szabályok és a domináns értékek rendjének kombinációjaként fogalmazható meg. A stratégia előbbit elutasítva a az utóbbi ún. kooperatív rendfelfogalom mellett teszi le voksot.<sup>454</sup> Ebből a gondolatból kiindulva juthatunk el oda, hogy a rendszet társadalmi szerepe katalizátor-ként értelmezhető, amely elősegíti valamennyi polgár számára a hatékony együttműködési módok elterjedését. A rendszetnek azonban tevékenysége során figyelemmel kell lennie a polgárok és közösségeik igényeire, problémáira.

A közösségi rendőrség irányába mutató intézkedés volt a rendőrőrs program és a körzeti megbízotti rendszer kiépítésének kezdeményezése. A rendőrőrs- program következtében a rendszerváltás óta meghatszorosodott (43-ról 247-re), azonban pusztán ez alapján nem ítéhető meg a sikeressége. Az ellentmondás ugyanis abban áll, hogy a sokszor politikai elvárások mentén kieszközölt őrsök létrehozásához nem volt kellő többletlétszám, ezért a szükséges erőforrás a területileg illetékes rendőrkapitányságot gyengítette az átcsoportosítások miatt.

---

<sup>31</sup> A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája, 2009. január 15. (Munkaanyag) 137.

Tisztában kell lenni azzal, hogy a rendvédelmi szervek állandó létszámhiánnyal küzdenek. A rendőrség hivatásos állomány a rendszerváltás óta a megállapított és a tényleges létszám különbözetéből adódóan átlagosan 6-7 %-os hiánnyal küzd, mostanra ugyan valamelyest konszolidálódott (3-4 %), de ez a mutató a kilencvenes évek közepén majdnem 11 % volt. A létszámhiány elsődleges oka a költségvetési forráshiány.<sup>455</sup>

A körzeti megbízotti rendszer csak akkor lehet eredményes, tartják a hozzáértők, ha helyben kellőképpen megoldható a körzeti megbízott gyors támogatása. Ellenkező esetben a körzeti megbízott elszigetelődik, magára marad, eszköztelen lesz, és így értelmetlenné válik a működése.

### **6.3.3. A helyi rendészetben érintett szervek**

A helyi rendészetben szerepet vállaló országos szervezeteket az V. fejezetben a rendészeti igazgatás szerveinél már bemutattam. Talán kevésbé ismertek a rendészet helyi szereplői, ezért a most következő részben a konkrétumoké a főszerep, ugyanis bemutatásra kerül több egymástól eltérő önkormányzati rendészethez kapcsolódó próbálkozás, kísérlet, összegezve ezeknek a gyakorlati tapasztalatait. Ennek érdekében felkerestem polgármestert, jegyzőt, országgyűlési képviselőt, városőrség vezetőjét, közterület-felügyelet kerületi vezetőjét, így több aspektusból kerülhet megvilágításra a kérdés.

#### **I. Esztergomi Városőrség**

Az esztergomi városőrség 2009 tavaszán kezdte meg működését. Amint az a polgármester előterjesztésében is olvasható, az imént idézett, Ötv-ben foglalt, helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatot Esztergom városa városőrség felállításával gondolta megoldani.<sup>456</sup> Ennek érdekében az Ötv.-ben foglalt lehetőség szerint a VÉDVÁR 2008 Biztonságtechnikai, Informatikai és Vagyonvédelmi Szolgáltató Zrt.-vel együttműködési keret-megállapodást, valamint közszolgáltatási szerződést kötött. Utóbbi alapján a vá-

---

<sup>32</sup> A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája uo.

<sup>33</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdésben foglaltak szerinti „...gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól...”

ros ~111 millió forintot biztosít a Védvár Zrt.-nek a városőrség működési költségeinek biztosítására. A majd 20 városőrrel 2009. márciusában indult szervezet legfőbb célja az esztergomi utcákon járőrözve megakadályozni a személyi és vagyonbiztonság ellen elkövetett bűncselekményeket, jogsértéseket. A 18 fős állomány 4 fős csoportokban 12 órás váltásban végeznek járőrtevékenységet, a váltásvezető iránymutatásai szerint. Munkájukat 24 órás diszpécierszolgálat segíti. Elsősorban preventív jellegű tevékenységet végeznek, ugyanakkor kiemelt figyelmet fordítanak az önkormányzati ingatlanok felügyeletére, továbbá lehetőségük szerint támogatják a rendészet más szerveinek munkáját is. Ennek érdekében együttműködési megállapodást kötöttek az Esztergomi Polgárőrséggel, de kifejezetten jó a kapcsolat az Esztergomi Rendőrséggel, ami rendszeres közös járőrtevékenységben is megnyilvánul.

A rendőrség tehermentesítésének és segítésének kiváló példája az ún. Info Police program, amely 2009-nyarán került bevezetésre. Lényege, hogy turisztikai főszezonban a városőrök és nyelveket jól beszélő diákok közösen járőrözve mintegy szolgáltató jelleggel segítsék az ide látogatók és az itt élők informálását, tájékozódását és fokozottabban ügyeljenek a közbiztonságra.

Ugyanakkor szeretném kiemelni, hogy a városőrség előző feladatain túl nevesített karitatív, segítő tevékenységet is folytathat. Az említett szerződésekből az is kiderül, hogy a városőrség a rendőrséggel szoros együttműködésben (képzés, továbbképzés, rendszeres egyeztetések etc.) végzi tevékenységét, hova tovább az Esztergomi Rendőrkapitányság ahhoz is hozzájárul, hogy a szolgálaton kívüli rendőrök vagyonvédelmi feladatokat is ellássanak a Védvár Zrt.-nél.

Egészen friss információ, hogy a VÉDVÁR Zrt. Fentiekben ismertetett feladatait 2010. május közepétől Városőrség Közhasznú Nonprofit Kft-ként kívánja folytatni. Az új szervezet a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. Törvény 26. § c) pontjába foglalt tevékenységek közül, a „közrend és közlekedésbiztonság védelme, önkéntes tűzoltás, mentés, katasztrófa-elhárítás” feladatait látja el.

Az Esztergomi Városőrség megítélése az előző bő egy év tapasztalatai alapján meglehetősen vegyes képet mutat. Az itt lakók jó része örül a Városőrség létrehozásának, szeretik a városőröket. A lakosság másik része pedig azt mondja, hogy felesleges volt városőrséget létrehozni, amikor már működik rendőrség, polgárőrség és közterület felügyelet is. Velük a legnehezebb megértetni, hogy a városőrség éppen az ő érdekükben került létrehozásra.

## **II. Bűnmegelőzési Centrum (Budapest, XI. kerület)**

Budapest XI. kerületében Újbudán, Magyarországon elsőként nyílt meg Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Centrum. A Fraknó utcai komplexumban példás rend és fegyelem uralkodik, ami azért nem meglepő, mert a szervezet élén egy nagy gyakorlati tapasztalattal rendelkező nyugalmazott rendőr ezredes áll. Az egyedül álló kezdeményezés beható vizsgálata és működési tapasztalatai sok tanulsággal szolgáltak számomra.

Újbudán úgy láttak neki az „építkezésnek”, hogy igyekeztek az önkormányzati rendszeti feladatokat összefogni és átfogóan ellátni. Ezt támasztja alá a szervezeti felépítés és a gyakorlati működés rendje is. A Bűnmegelőzési Központ kötelékében szolgálnak, közterület-felügyelők, kerületőrök, településőrök, akiket napi munkájuk során a szolgálatvezető a Fraknó utcai központból egységesen irányít. Ezen túl működik egy 24 órás diszpécser szolgálat, amely fogadja a lakossági bejelentéseket, hívásokat, valamint egy térfigyelő központ. Utóbbi segítségével a kerület 50 forgalmas és jelentős pontját „látják” egyszerre -a 360 fokban forgatható kamerák segítségével- a térfigyelő központban figyelő szolgálatot teljesítő szakemberek. A térfigyelő rendszer preventív jellegén túl, komoly segítséget jelent konkrét bűnelkövetők nyomon kísérésében, vagy az eljárások során a tényállás tisztázásában, nem beszélve a felvételek bizonyító erejéről. A munkatársak jelentős hányada közterület-felügyelő, akik köztisztviselők, létszámuk 19 fő. Rajtuk kívül még 10 ún. kerületőr, valamint 10 településőr is ellát párhuzamosan szolgálatot. Továbbá 15 fő rendelkezésre állási támogatásra jogosult szintén folyamatosan részt vesz a Bűnmegelőzési Központ napi munkájában.

Amint az állomány összetételéből is kiderül az állomány gerincét a közterület felügyelők alkotják. A Közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény értelmében az önkormányzatoknak nem kötelező közterület-felügyeletet létrehozni. Amennyiben az önkormányzat a szervezet felállítás mellett dönt, akkor ezt kétféleképpen teheti meg. Az első és talán kézenfekvőbb megoldás az önkormányzat szervezeti egységeként történő létrehozása, a jegyző irányítása alá rendelt. Ennek a megoldásnak az egyik hátrányaként szokták emlegetni a jegyző szakmai irányítási jogkörét. A másik lehetőség a független, önálló közterület felügyelet létrehozása.

Az igazgató szerint a közbiztonság kollektív társadalmi termék, amelynek megteremtése nem kizárólag a rendőrség feladata. Ebben szerepet vállalnak a társadalmi szerveződéseknek (polgárőrség) és az önkormányzat közbiztonsági testületei (településőrség, városőrség) is, vagy éppen az egyes állampolgárok. Sokszor vita alapját képezi, hogy

szabad-e, érdemes-e a rendőrség mellett egyéb közbiztonsági szervezeteket fenntartani. Az igazgató meglátása alapján ennek azért van komoly létjogosultsága, mert a rendőrség és az előzőekben felsorolt szervek, mint a közterület-felügyelet vagy a településőrség feladatai csak elenyésző mértékben (20-30 %) fedik le egymást. Éppen ezért nem szerencsés az említett szerveket kizárólag a rendőrség segéderőiként számon tartani, hiszen számos a közbiztonsági feladatokon túl számtalan más, egyéb kötelezettséget ró rájuk a jogszabály. A XI. kerületi közterület-felügyeletnél 13 különböző csoportban a következő feladatokat látják el. Közterület használati engedélyek ellenőrzése, köztisztasági és személtlerakási szabályok betartatása (illegális személtlerakók felszámolása), közterület-használat, építkezések ellenőrzése, forgalmi és közúti közlekedés, környezet és természetvédelem, állattartás, illegális árusítás, roncsautók, hajléktalanok, graffiti, rendezvény és turizmus, bűnmegelőzés, társszervekkel való együttműködés. A közterület felügyelők köztisztviselők, átlag bérük 200.000 Ft. (bruttó).

A kerületőrök a közterület-felügyelet alkalmazottai, átlagfizetésük 150.000 Ft. (bruttó) elsősorban a járőrtevékenységet végzik és a közterület-felügyelők munkáját támogatják.

A bűnügyi statisztikák és az állampolgárok biztonságérzete gyakran egymásnak élesen ellentmondó képet fest. A biztonságérzet szubjektív érzelmi állapot, aminek befolyásolása nem feltétlenül és kizárólag anyagi ráfordítás kérdése. Közbiztonságot teremteni nem csak a rendőrség által lehet.

A rendőrség esetében jelentős erők és kapacitások szabadulhatnának fel azáltal, ha egyes hatásköröket „decentralizálhatnának” önkormányzati rendészeti szervekre, amelyek aztán készséggel és eredményesen el tudnák látni ezen teendőket (pl. elővezetések).

### **III. Elmaradott térségek problémái; Szendrő-i helyzetértékelés**

Szendrő városa Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található, lakosainak száma hozzávetőleg 4500 fő, ebből mintegy 1100 személy cigány kisebbséghez tartozó. A következőkben az említett kisváros polgármesterével, a helyi közrend-közbiztonság kérdéseiről folytatott beszélgetés konklúzióit foglalom össze. Előtte azonban néhány témához kapcsolódó beszédes adat. Az Edelény-i kistérséghez 47 település tartozik, ebből 10-12 ún. előregedő falu. A kistérség lakosainak száma ~37.000 fő, melyből mindösszesen ~12.000 fő az aktív korú munkaképes, akik közül jelenleg 4200 (!), azaz mintegy 35 %

a munkanélküliségi mutató. A környéken különösen magas a cigány etnikumhoz tartozók száma (egyres településeken 50-70 %), itt még az előbbinél is magasabb a munkanélküliség aránya. Az ismertetett adatok és a térség kriminalitásának statisztikái között kézzel fogható az összefüggés.

A kistérség rendőri felügyeletét az Edelényi Rendőrkapitányság, valamint két rendőrőrs látja el, Szendrő és Bódvaszilás, előbbi 22, utóbbi 8 fős rendőri állománnyal.

A Szendrői Rendőrőrshez 18 település tartozik. Az őrs megállapított létszáma 30 fő, ebből 22 státusz van jelenleg betöltve, a betöltetlen helyekre nincs anyagi forrás. A technikai ellátottság aránylag jónak mondható, ez jórészt a Schengen-i alapból származó eszközöknek, járműveknek köszönhető. A disszonancia abban áll, hogy a rendelkezésre álló járműpark felét a pénzügyi források hiánya miatt nem tudják használni az őrs munkatársai, továbbá futó szolgálati autók is csak kilométer korlátozással üzemelhetnek. Ez különösen nehézé teszi a hatékony munkát, pláne amikor 18 település felügyeletét kell ellátni, ráadásul a rendelkezésre álló kapacitások egy jelentős részét felemészti Miskolcra és Kazincbarcikára történő elővezetések realizálása.

A rendőrség munkájában a feltételek hiányos volta miatt gyakran tetten érhető a statisztika szemléletű hozzáállás. Vegyünk egy példát. Bejelentés érkezik falopás ügyében. A kirendelt szakértő megállapítja, hogy az elkövetési érték 25.000 Ft. Amennyiben az eljáró rendőr többszöri elkövetést állapít meg, úgy nem éri el a 20.000 Ft-os értékhatárt és már mehet is irattárba az akta, befejezetlenül, de mégis lezárva.

Ebben a szinte kilátástalan helyzetben valamelyest az önkormányzatra van utalva a rendőrség a megfelelő színvonalú szolgálatellátás érdekében. Lássuk, ez miként valósul meg Szendrőn.

Az önkormányzat lehetőségeihez mérten mindenben támogatja a rendőrség munkáját. Ennek keretében közhasznú dolgozókat biztosít számukra, akik ellátják a diszpécseri szolgálatot és elvégzik a takarítást is. Hozzájárulva ezzel is ahhoz, hogy minél több egyenruhás teljesíthessen az utcán szolgálatot és ne kelljen a telefon mellett ülni folyamatosan az őrsön. A Szendrői önkormányzat a falopások és az erdőirtás visszaszorítása érdekében 2 db. terepmotort vásárolt és adományozott a rendőrségnek, hogy hatékonyabban lehessen felvenni a versenyt az erdős, dombos terepen a fa tolvajokkal. Ezen túlmenően az önkormányzat a közelmúltban 8 millió forintból újította fel a rendőrőrs egyik épületét.

Az önkormányzat és a rendőrség közötti együttműködés alapfeltétele a rendszeres kommunikáció, az információk és a tapasztalatok cseréje. Ennek érdekében a polgármester kéthetente tárgyalóasztalhoz ül a helyi rendőrőrs vezetőjével, havonta pedig az Edelény-i kapitányság parancsnokával.

Amint az a fentiekben is látható, az önkormányzat szinte erőn felül támogatja a rendőrséget, de lássuk, hogy milyen további szereplői vannak még a közrend, közbiztonság fenntartásának a térségben. A polgárőrségről elmondható, hogy önkéntes alapon szerveződő társadalmi szervezetről lévén szó, a fiatalok egyre kevésbé érzik jelentőségét a polgárőri munkában való részvételnek. A másik meghatározó tényező egy adott polgárőrség működését illetően, a vezető személye. Az említett érvek miatt a térségben kevés kiegyensúlyozottan és valóban hatékonyan működő polgárőrség van.

A településőrség Szendrőn 15 fővel, 2×8 órában (6-22 óráig) látják el feladataikat. Ezen túlmenően a 2 cigányok lakta városrészben további 3+4 fő teljesít szolgálatot, akik jórészt az ott lakók közül kerülnek kiválasztásra. A településőrök a közrend és a közbiztonság fenntartásán túl ügyelnek a köztisztaságra, segítik a gyerekek iskolába történő biztonságos eljutását és kérdőre vonják a láthatóan cél nélkül csellengő diákokat iskola-időben és azon túl. A településőrök egy öt irányban használható telefonnal vannak ellátva, amellyel azonnal tudnak segítséget hívni. Kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésükre, jogaik megegyeznek egy állampolgár jogaival. Szendrőben a településőrség közfoglalkoztatás keretében és nem kormányzati támogatásból kerül megoldásra.

Mind a polgárőrség, mind a településőrség közbiztonsági tevékenységéről az állapítható meg, hogy az szinte kizárólag csak preventív célokat szolgál. Egy átlag állampolgárhoz viszonyítva plusz jogosultságaik nincs, így pedig nem lehet hatékony és eredményes fellépést elvárni bármelyiktől.

Nem kerülhető meg a cigány kisebbség helyzetének rövid értékelése. A polgármester úr 2 fő irányvonalat határozott meg arra vonatkozóan, hogy miként kezelhető a cigányság körében tetten érhető munkanélküliség és az ezzel együtt járó kriminalitási hajlandóság. Az első, hogy lehetőség szerint minél nagyobb arányban le kell foglalni őket munkával. Ez konkrétan azt jelenti, hogy a 400 rendelkezésre állási támogatásra (ún. RÁT) jogosult közül immár több, mint 300 fő dolgozik. Ez azonban csak akkor vezet eredményre, ha nagyon szigorú számonkérés mellett dolgoznak a RÁT-ra jogosultak.

A másik irányvonal a cigány kisebbséggel kapcsolatosan felmerülő problémák megoldásában való együttműködési hajlandóság ösztönzése és a kisebbség tagjainak az őket



érintő döntésekbe történő érdemi bevonása. Segíteni és támogatni kell lehetőség szerint a gondjaik megoldásában, a Cigány Kisebbségi Önkormányzatra pedig partnerként kell tekinteni.

Összegzésként elmondható, hogy a polgármester álláspontja szerint a megoldás az egységes önkormányzati rendőrség lenne, ehhez azonban meg kell teremteni a jogszabályi és egyéb feltételeket és ki kell építeni a rendszert, sőt ezt követően folyamatosan gondoskodni kell róla és fejleszteni, különben könnyen elsorvadhat. A körzeti megbízotti rendszer álláspontja szerint számtalan veszélyt rejt. A közösség valamely tagja óhatatlanul ismerősi, rokoni, baráti kapcsolatai miatt gyakran nem tud kellően objektív, azaz pártatlan lenni, nem beszélve a korrupció fokozott veszélyéről. Az, hogy minden településen legyen rendőr, irreális és illuzórikus elvárás. Egy 43 lélekszámú településen, amilyen például Debréte nincs is feltétlenül szükség rendőrré. Ezért gyakorló polgármesterként úgy látja, hogy inkább a rendelkezésre álló kapacitásokkal kellene nagyobb hatékonysággal bánni.

#### **IV. A „Polgári Sheriff”**

A végére egy Európában kuriózumnak számító érdekességről számolok be nagyon röviden. A „Polgári sheriff” kezdeményezése már elnevezésében is különleges. A szókapcsolat első része a településre utal, ugyanakkor tökéletesen illik a kezdeményezés alapfilozófiájára is. Az USA-ban alkalmazott és ezért számunkra a westernfilmekből ismert hős, a sheriff, mint a legyőzhetetlen helyi rendőrfőnök, általában bizalmat ébreszt az emberekben. Vitán felül áll, hogy a helyi közbiztonság terén tétovázó őrbe kell tölteni. Ebben a helyzetben az önkormányzatok a rendelkezésükre álló szerény eszközök és lehetőségek között próbálják a legjobb megoldást kitalálni. A polgári elképzelés szerint létre kell hozni egy közbiztonsági hálót, amely a helyi közbiztonságban résztvevő szervek együttműködésén alapul. Ennek kereteit, szabályait, prioritásait együttműködési megállapodásba foglalják. A rendszer irányítását a széleskörű helyi felhatalmazást élvező Polgári Sheriffre bízják, akit a civilek ajánlása alapján a képviselő testület választ. A helyi közösség így sokkal inkább magáénak érezheti az új koordináló szervezetet és annak vezetőjét. Közbevetőleg és nem ünneprontásként kívánom megjegyezni, hogy a helyi önkormányzat rendészeti jogkört nem telepíthet, így például kényszerítő eszköz alkalmazására sem jogosíthatja fel a Sheriffet. Ehhez az kellene, hogy

a jogalkotó ilyen hatásköröket telepítsen a helyi önkormányzatokhoz, a mostani tartalom nélküli utalással szemben.<sup>457</sup>

Nem az a fontos, hogy miként nevezzük el, Közbiztonsági Tanácsnok, Önkormányzati Rendbiztos, vagy Polgári Sheriff. Sokkal lényegesebb, hogy kitől kap felhatalmazást, milyen a településen élők körében a személyének elfogadottsága, és a munkájával kivívott tekintélye.<sup>458</sup>

### 6.3.4. Konklúzió a múlttól és jelenről

Az eddigi vizsgálat alapján állapítható tehát, hogy a rendészeti feladatok ellátásának szervezete hazánkban leginkább egy tarka réthez hasonlítható. A jogszabályok és az ebből következő gyakorlat színes és átláthatatlan kavalkádján igyekezett valamelyest tompítani a 2009 szeptemberében hatályba lépett „egységesítő jogszabály”,<sup>459</sup> mérsékelt sikerrel.

Látni kell ugyanakkor azt is, hogy az önkormányzathoz való jog a magyar alaptörvényben, szemben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában<sup>460</sup> foglaltakkal, nem alapjog, hanem csak alapjog szerű jog, de nem fűződnek hozzá az alapjogokéhoz hasonló garanciák. Az Ötv. korábban idézett szakasza alapján azt is tudjuk, hogy az önkormányzatok gondoskodnak a közbiztonság helyi feladatairól. Utóbbi mondattal mindössze annyi a probléma, hogy nem tudjuk mit jelent a közbiztonság helyi feladatai, másrészt kérdéses mit ért a jogalkotó gondoskodás alatt. Előbbire vonatkozóan vannak elképzeléseink, mindenesetre semmilyen jogforrás nem teszi egyértelművé számunkra. A gon-

---

<sup>34</sup> Előterjesztés a képviselő-testület 2009. február 26-ai ülésére, az esztergomi városőrség felállításával és működtetésével kapcsolatos szerződések megkötéséről, [www.esztergom.hu](http://www.esztergom.hu), letöltés ideje: 2009. november 21.

<sup>458</sup> DR. VÁLINÉ ANTAL MÁRIA címzetes főjegyző: A „Polgári Sheriff”, Jegyző és közigazgatás, 2009/6.

<sup>41</sup> A közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvény

<sup>42</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1997. évi XV. törvény

doskodás kapcsán pedig a polgári jogi terminológia mutatkozik kézenfekvőnek. Csak-hogy miként gondoskodhat az önkormányzat, ha nincsenek biztosítva számára a minimális feltételek sem. Ez nem más, mint rosszul megfogalmazott feladatkör, hatáskör telepítése nélkül. Ez az önkormányzati rendészet egyik, ha nem legfontosabb kulcskérdése. Mindhiába nyitja meg a rendőrségi törvény az ajtót az önkormányzatok felé, hatékony együttműködés azért nem valósulhat meg rendőrség és önkormányzat között, mert a jogalkotó nem biztosítja a szükséges hatásköröket és feltételeket ehhez. A hatáskörök hiánya abból adódik, hogy az államnak önkorlátozás útján bizonyos hatásköröket meg kellene osztania az önkormányzatokkal. Ezek közül témánk szempontjából első helyre kívánkozik a rendészeti hatáskörök decentralizációja. A feltételek hiánya pedig azt jelenti, hogy az önkormányzatok azért nem tudják kivenni hatékonyabban a részüket a helyi közbiztonság alakításából, mert egyik napról a másikra élnek és nincs rá anyagi bázisuk.

A közösségi, önkormányzati rendészet a szerteágazó elméleti megalapozások és gyakorlati kezdeményezések ellenére meglehetősen képlékeny maradt, sok félreértésre, téves következtetésekre alapot szolgáltatva ezzel. Meglátásom szerint az önkormányzati rendőrség alapeszméje helyes, annak tényleges érvényesülése jobbá, hatékonyabbá teheti a rendészeti munkát, és főként közelebb hozhatja azt az állampolgárokhoz a meglehetősen idegen rendészetet.

### **6.3.5. Az önkormányzati rendészet jövőképe**

Egy szakmailag minden szempontból magalapozott jövőkép vázolásának az előfeltétele a jelen helyzet alapos és mindenre kiterjedő vizsgálata. Azért „időztem” a fennálló helyzet kialakulásához vezető okok és körülmények feltárásával, valamint az éppen aktuális helyi rendészetet érintő struktúra elemzésével, mert meggyőződésem, hogy ez alapján lehet valamire való, érdemi javaslatokat tenni a jövőre nézve. Ez több szempontból is hasznos, sőt nélkülözhetetlen számunkra. Egyrészt megismerjük az „építkezési területen” uralkodó viszonyokat, körülményeket, másrészt a jelen helyzetet vizsgálva kirajzolódik előttünk egy „problématérkép”, ami alapján a konklúziókat levonva, egy kellően stabil kiindulási alapunk van.

„Az, hogy az Alkotmány a Rendőrség szót mind a 40/A. § (2) és (4) bekezdésében, mind a 40/B § (4) bekezdésében, továbbá a 35. §-ban is nagybetűvel, vagyis tulajdonnévként írja, azt jelentheti, hogy Magyarországon csak egy rendőrség lehet. Még hozzá az, amelyiket a Kormány irányítja, vagyis állami rendőrség. Az állam tehát az Alkotmány módosítása nélkül nem hozhat létre a Kormány által irányított (egyetlen) Rendőrségtől szervezetenként független, például önkormányzati rendőrségeket, illetve olyan szervezeteket, amelyek alapvető feladata a közbiztonság és a közrend védelme.”<sup>461</sup> Az előző mondat a közelmúltban megjelent Alkotmány kommentárjának a 40/A szakaszával foglalkozó részéből való. Az idézett szövegből, mások mellett két következtetést is levonhatunk. Az egyik az, hogy a jelenleg hatályos alaptörvény szerint nincs lehetőség az önkormányzati rendészeti létrehozására, ugyanakkor egy új Alkotmány természetesen megteremtheti ennek feltételeit és jogalapját. Összhangban és egyetértve a Rendészeti Szemle idei különszámában megjelent kormányhatározat tervezettel,<sup>462</sup> a megoldás csakis szilárd alkotmányos alapokon nyugodhat, azaz egy új Alkotmánnyal képzelhető el. Ismerve az aktuális politikai helyzetet, ez hosszú idő után nem tűnik irreális elvárásnak.

Amennyiben az új alkotmányozás megteremti az önkormányzati rendészeti jogalapját, úgy a részletszabályokat már egyszerű többséggel meghozott törvény is meghatározhatja, feltéve, hogy ezek nem tartoznak kétharmados szabályozási körbe.<sup>463</sup> Ennek kidolgozása azonban komoly szakmai előkészítést, és érdemi egyeztetési folyamatot igényel a szakma, civil szervezetek, önkormányzatok és a további érintett bevonásával.

Az önkormányzati rendőrség működésének kereteit kell meghatározni törvényi szintű szabályozásban, eleget téve annak a jogos elvárásnak, ahogy ezen túl az egyes önkormányzatok a saját igényeik szerint kellő beleszólási joggal rendelkezzenek a működésbe, formálni tudják a szervezetet. A keretszabályok lefektetnék többek között az önkormányzati rendőrség hatásköreit, létrehozásának módját és feltételeit, kényszerítő eszközök alkalmazásának lehetőségét, az állományra vonatkozó szabályokat, a finanszírozás kérdéseit, irányítás és felügyelet módját és terjedelmét.

---

<sup>461</sup> JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I-II, Századvég kiadó, Budapest, 2009. 1442.

<sup>462</sup> Rendészeti Szemle különszám: Tanulmányok a rendészeti stratégiához, KORINEK LÁSZLÓ (főszerkesztő), Budapest, 2010. március. 119-122.

<sup>463</sup> JAKAB (szerk.) i.m. 1445.

Az Önkormányzati Rendőrség egy, az állami Rendőrségtől független, a helyi önkormányzatoknak alárendelt, önkormányzati szerv lehetne.

Az önkormányzati rendőrség létrehozásának bonyolult és összetett folyamata azonban nem degradálható, 1-1 gyorsan megszülető átgondolatlan jogszabályra. Amennyiben az önkormányzati rendőrséget tűzzük ki célként magunk elé, akkor a széles társadalmi és szakmai konszenzuson alapuló legfontosabb elveket és irányokat országgyűlési határozatba kell foglalni, amely szavatolja az abban foglaltak megvalósítását.

A jogbiztonság alkotmányos követelménye a rendészetben több kételyt és aggályt is felvet. Ide tartozik többek között a világos, a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom, ami finoman fogalmazva nem érvényesül maradéktalanul a rendészet jogi szabályozásában. Elég, ha a rendészet alapfogalmaira gondolunk. A másik idevágó követelmény még inkább kapcsolódik az önkormányzati rendőrség jövőbeli perspektívájához. Nevezetesen az, hogy az állampolgár számára jogbizonytalanságot okoz az, hogy a korábbiakban részletesen kifejtett okokból következően a helyi rendészetben manapság szinte számon-tarthatatlanul sok szereplő vesz részt. Az egyes szervezetek eltérő öltözetben, egyenruhában, más-más kényszerítő eszközökkel, jelentősen eltérő jogszabályi felhatalmazottsággal látják el feladataikat. Álláspontom szerint ez egyrészt jogbizonytalanságot, másrészt bizalmatlanságot kelt az állampolgárokban. Amennyiben vissza akarjuk szerezni a társadalom bizalmát és meg akarjuk nyerni a támogatásukat, akkor az első intézkedések keretében az egységesítés irányába célszerű elmozdulni.

Szerény véleményem szerint a fenti anomáliák megoldására az egységes, integrált önkormányzati rendészet lehet a válasz. Ahhoz, hogy ez megvalósulhasson nem elég a kormányzati, politikai akarat, hanem hathatós cselekvéssorozatra és önkorlátozásra is szükség van. Egy olyan rendészeti rendszert kell létrehozni, amelyben többek között a végrehajtó hatalom osztozik helyi önkormányzatokkal, mint ahogyan ez elmaradt az elmúlt 20 évben. A konkrét megvalósításnak kézen fekvő terepe lehet, az önkormányzatoknak biztosított különböző társulási formák.

Ez egyben meggyőződésem szerint azt is eredményezi, hogy a közpénzek nem folynak el a rendészetben érdekelt szereplők között, mint történik ez jelenleg. Sokkal hatékonyabban lehetne ugyanis felhasználni a rendelkezésre álló anyagi és egyéb forrásokat.

Vegyünk megint csak egy konkrét példát a gyakorlati életből. Budapestnek a Dunától nyugatra eső egyik legnagyobb kerületében évente nagyságrendileg 500 millió forintot

fordíthat az önkormányzat a kerület közbiztonságának növelésére, ez az ún. közbiztonsági alap. Ez az összeg a következő csatornákon „folyik tova”: rendőrség, polgárőrség, közterület-felügyelet, település őrség, kerületőrség, közbiztonsági non-profit Kft, valamint két (!) közbiztonsági alapítvány. Azt gondolom, hogy ez égbe kiáltó probléma és azonnali változtatásért kiált. Egyrészt, mert egy integrált rendszerbe tömörítés esetén nem kell valamennyi szervezet háttérintézményit külön-külön fenntartani, másrészt sokkal átláthatóbb, kiszámíthatóbb, egységesebb lenne nem csak az egyenruha, hanem maga a működés rendszere is.

Azt is tudjuk, hogy a mindenkori Kormány által irányított mai egységes Rendőrség nehezen tud eleget tenni a helyi problémák kezelésének. Gyakran tetten érhető a rendőri munkában a központi vezetésnek, vagy a politikának való görcsös megfelelési kényszer, valamint a statisztika központú szemlélet. Ráadásul a Rendőrség kormányzati irányítása magában hordozza a politika által befolyásolt működést, amely gyakran felülírja a szakmai érveket és a helyi közösségek érdekeit. Ezért van az, hogy a rendőri végrehajtói állomány jelentős hányada is támogatná az önkormányzati rendőrséget, reális, jó alternatívának tartva azt.

Az integrált önkormányzati rendészet azt jelenti tehát, hogy megszüntetjük a felesleges sokszínűséget a rendészetben, helyi szinten is egységesítjük a működés kereteit, biztosítjuk annak elemi feltételeit, ugyanakkor megteremtjük az önkormányzatok hathatós közreműködésének a lehetőségét a helyi közrend, közbiztonság biztosítása terén. Az önkormányzati rendőrség és az állami rendőrség nem egymás riválisa, hanem csapattársak, akik azonos célokért küzdenek. A jelenlegi rendészeti struktúrát vizsgálva egyértelművé vált számunkra, hogy egy kellő profiltisztítás és a hatáskörök újragondolása a rendőrséget számos fölösleges feladattól, „sallangtól” szabadíthatna meg. Ezen feladatok kézenfekvő módon az önkormányzati rendészet hatáskörében landolhatnának.

Zárásként szeretném megjegyezni, amint arra már többször is utaltam, hogy a kormányváltás óta eltelt hónapok eseményeinek tükrében kijelenthető, hogy az önkormányzati rendőrség elképzelése „lekerült a napirendről” és annak megvalósulására nem lehet számítani a közeljövőben.

## 6.4. A VÁM- ÉS PÉNZÜGYŐRSÉG SZEREPE A GAZDASÁGVÉDELEM RENDSZERÉBEN

### 6.4.1. A gazdaságvédelem rendszere

Az állam biztonságot szavatoló kötelezettsége nem kizárólag az állampolgárok élet és vagyonbiztonságának fenntartását jelenti, hanem ennél sokkal többet. Mások mellett magában foglalja még a gazdaság rendszerének és a piac hatékony működési feltételeinek megteremtését és annak védelmét.

Az államigazgatásnak talán a gazdaságvédelem az egyik legszövevényesebb rendszere. Tekintsük át, mi minden tartozik a gazdaságvédelem körébe. Első és kiemelkedően fontos elem az állam bevételeinek rendszere, továbbá a közpénzek felhasználása, a gazdaság működésének törvényes rendje, szerzői és szomszédos jogok, virtuális terek működése, a gazdasági élet szereplői közötti viszonyok szabályozása (piaci verseny, munkáltatók – munkavállalók viszonyai stb.), fogyasztóvédelem, valamint az épített és természetes környezetet sértő vagy veszélyeztető magatartások elleni fellépés intézményrendszere.<sup>464</sup> Ez egy nagyon bonyolult és összetett struktúra, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az említett feladatkörök ellátásában együttesen hány szervezet vesz részt.

A rendszerváltás után gyorsan kiderült, hogy pártállami időszakban kevésbé jellemző gazdaságot védő rendszert teljesen újjá kell építeni és komoly szerep vár rá. Ezt bizonyították a kilencvenes évek elején a hatalmas botrányok, mint például az olajszökítés ügy. A hatóságok nem voltak felkészülve a teljesen új gazdasági kriminalitásra, sokszor csak utólag voltak képesek reagálni a történésekre. A legtöbbször átgondolatlan, rövid távú elképzeléseken alapuló döntések miatt létrejött ugyan számos új és speciális szervezet, de egymástól meglehetősen elszigetelten látták el egy-egy a gazdaság védelmével kapcsolatos feladatot.

A rendszer legfontosabb elemei az állam gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi és ellenőrző szervei. Az Országgyűlés is részt vesz a gazdaságvédelemben az általa létrehozott speciális ellenőrző szervei útján. Ilyen a Gazdasági Versenyhivatal és az Állami Szám-

---

<sup>464</sup> A Magyar Köztársaság Rendszerteti Stratégiája. Munkaanyag, 2009. január 15., 91.

vevőszék. A Kormány részben közvetlenül, részben minisztériumai és azok alárendelt szervei révén közvetve is érintett a gazdaságvédelemben. A minisztériumok közül legalább hat aktívan részt vesz ebben a komplex tevékenységben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumtól a Pénzügyminisztériumig, hogy csak két jelentőset említsek. A gazdaságvédelemben résztvevő szervek részletező felsorolása is oldalakat venne igénybe, nem beszélve azok elemzéséről, ezért inkább kiemelve a pénzügyi igazgatás egyik kulcsszereplőjét a Vám- és Pénzügyőrséggel foglalkozom részletesen az egyik későbbi alfejezetben.

Mielőtt azonban továbblépnénk, vizsgáljuk meg azt, hogy miként lehet ezt a rengeteg szervet rendszerként működtetni, munkájukat koordinálni. Ezzel a felvetéssel kellőképpen fején is találtuk a szöveget. A gazdaságvédelem rendszerének talán legfőbb hiányossága a koordinátlanság, ahogy azt a 2009. évi rendészeti stratégia munkaanyag is kiemeli. Ebben a helyzetben nem segít az együttműködési megállapodások áttekinthetetlen hálójá sem. A koordinátlanság eredője abban érhető tetten, hogy nincs egységes, átfogó gazdaságvédelmi stratégia. A gazdaságvédelem szereplőinek még csak-csak van önálló stratégiája, azonban ezek jórészt a saját szakterületükre koncentrálnak. A probléma abban áll, hogy ezek a részstratégiák nem állnak össze egységgé, hanem mindegyik igyekszik kizárólagosságra törekedni a saját területén. Nem tekinthető átfogó stratégiának a kormány által 2008 tavaszán meghirdetett „Új rend és szabadság” programja, amely pusztán támpontot, inspirációt jelenthet egy átfogó gazdaságvédelmi terv megszületéséhez. A program végrehajtásáért kormánybiztos került kinevezésre.

Léteznek a gazdaságvédelem terén is különböző tárcaközi, valamint hatóságok és szervezetek közötti bizottságok, de ezek jórészt formális egyeztető testületek, érdemi döntési felhatalmazás nélkül.

Az elmúlt húsz év nem volt elegendő arra, hogy egységes gazdaságvédelmi rendszert sikerüljön kialakítani. Új és újabb hatóságok, szervezetek alakulnak, amelyek aztán foggal-körömmel ragaszkodnak a hatásköreikhez és igyekeznek újabbakat szerezni, abban bízva, hogy stabilizálják helyzetüket, és magasabb költségvetési támogatásra tehetnek szert. Ilyen körülmények között, nem feltétlenül áll érdekükben az együttműködés, az információcsere, sőt gyakran annak lehetünk szemtanúi, hogy a párhuzamosságok miatt a sikeres működés érdekében a hatóságok „betartanak” egymásnak. Az egységes,



hatékony gazdaságvédelmi stratégia és az azt megvalósító rendszer tehát még várat magára.

#### **6.4.2. A gazdasági bűnözés aktuális trendjei**

A hazai kriminálpolitikára és gazdaságpolitikára is jelentős hatással voltak az utóbbi időben tapasztalható trendek, folyamatok.

A korábban a vámok kijátszására irányuló aktivitás az Európai Unió megjelenésével nem tűnt el, csak „alkalmazkodott” a megváltozott követelményekhez, immár a nem vámjellegű egyéb akadályok kijátszására való törekvés mutatkozik. Az Unió belső piacon az áruk szabad áramlása is számos veszélyt rejt magában. Egyrészt az EU-ba beke-  
rülő áruknak nehéz a nyomára bukkanni, másrészt az unió egyenlőtlenségei még sarkosabbá válhatnak. A nagyok még dominánsabbak, a kisebbek még kiszolgáltatottabbak lehetnek. Az analógiát érthetjük az Unió tagállamokra vagy éppen a multinacionális cégek – kisvállalkozások viszonyrendszerére is. Különösen a válság közepette, soha nem látott kereslet van az olcsó és gyakran silány minőségű termékek iránt, aminek következtében a jó minőségű, hazai termékek kiszorulnak a piacról. A távol-keleti áruk szinte megállíthatatlanul ellepik az egész világot, Európát és Magyarországot is. A kínaiak tudják, iparuk csak akkor tartható fenn, ha sikerül piacot találni ennek a hatalmas mennyiségű árunak időről időre. A terjeszkedés nem ismer határokat, és nem számítanak a jogi akadályok, így ezek a törekvések gyakran az illegalitás talaján állnak. A gyenge minőségű termékek mellett a XXI. század gazdaságainak az egyik legnagyobb ellensége a hamisítás. A hamis áruk dömpingje jellemző világszerte. Ráadásul erősíti a tendenciát a világháló, és az internetes kereskedelem nyújtotta megannyi lehetőség. Manapság szinte bármit megkaphat az ember hamisítva a gyógyszertől a repülőgép alkatrészig. Egy silány minőségű, hamisított elektronikai termék jobb esetben csak bosszúságot okoz a felhasználójának, rosszabb esetben azonban súlyos balesetet, szörnyű tragédiát is eredményezhet, mint ahogy ez bekövetkezett már hamisított repülőgép alkatrészek felhasználása következtében.

Ráadásul a „dömpingárúk” romba döntik a tisztességes versenyfeltételeket, amelyek nélkül veszélybe kerül a piac önszabályozó jellege. Mire az állam közbelép, addigra gyakran számos hazai kis és középvállalkozás esik áldozatul.

### 6.4.3. A Vám- és Pénzügyőrség

A gazdaság védelmében, mindannyiunk érdekében – szól a pénzügyőrség szlogenje. Amint arra már a korábbiakban is utaltam, a rendészetet gyakran hívják rendőrigazgatásnak, hiszen a rendészeti feladatok első számú letéteményese a rendőrség. Különösen igaz ez ma, amikor megtörtént a rendőrség és a határőrség integrációja, ezáltal nem csak a testület létszáma, hanem a rendészeti feladatok is jelentősen bővültek. A rendészeti kutatások gyakran esnek abba a hibába, hogy vizsgálódásaik során, figyelmen kívül hagyják a rendészeti feladatokat ellátó más szervek sajátos vonásait, jellemzőit. A magyar rendészetben a rendőrségen kívül komoly és jelentős feladatok hárulnak a Vám- és Pénzügyőrségre. Sőt azt is mondhatjuk, hogy a gazdaságvédelem rendszerében kulcsszerep jut a pénzügyőrségnek.

A Vám- és Pénzügyőrség az adópolitikáért felelős miniszter irányítása és felügyelete alatt álló fegyveres rendvédelmi, államigazgatási szerv, amely önálló jogi személyiséggel, országos hatáskörrel rendelkező, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv.<sup>465</sup>

Lónyay Menyhért pénzügyminiszter által, 1867. március 10-én kibocsátott 1. számú körrendelettel létrehozott Pénzügyőrség nagy utat járt be az eltelt több mint 140 év alatt. A pénzügyigazgatás legfőbb szerve nagyon komoly gyökerekkel és hagyományokkal rendelkezik és az elmúlt majd másfél évszázadban adó-, vám- és jövedéki hatósági, rendészeti igazgatási feladatai révén valódi tekintélyt és kiemelt pozíciót vívott ki magának a közigazgatás szervei között.

Elég a Vám- és Pénzügyőrség történetének utolsó évtizedeit górcső alá venni, könnyedén megállapítható, hogy a testület szervezete, működése, feladatai és hatáskörei folyamatosan változnak. Különösen igaz ez, ha az Európai Unió tagságból fakadó, vagy éppen a schengeni csatlakozás kapcsán felmerülő változásra gondolunk, hogy csak kettőt említsünk az utóbbi évek legjelentősebb mérföldkövei közül.

A testület tevékenységének súlypontjai átrendeződtek az utóbbi években. A korábban hangsúlyosnak számító vám helyett napjainkban a jövedéki szakterület, valamint párhuzamosan a bűnügyi és nyomozati munka került előtérbe. A fináncok tevékenységének

---

<sup>465</sup> A Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. tv. 1. § (1) bek.

nem csak a hangsúlyai, hanem a helyszínei is módosultak olyan értelemben, hogy a határon történő statikus ellenőrzéseket – a határok megnyitása miatt – egyre inkább a belterületi mobil ellenőrzés váltotta fel.

A közigazgatásban, az utóbbi években egyre gyakrabban jelentkező megszorítások a pénzügyőrséget sem kerülték el, ami egyrészt a feltételek romlását, másrészt a szervezeti struktúra folyamatos átalakulását, valamint állandósuló bizonytalansági tényezőt is jelentett a pénzügyőrség személyi állománya számára. A csökkenő létszám ellenére a hatáskörbővítések miatt egyre nagyobb teher hárul a pénzügyőrökre. A megszorítások egyik lehetséges verziójaként az elmúlt években felmerült a hivatásos állomány nagy arányú civilesítése. Szakmailag megkérdőjelezendő ennek szükségessége egy olyan testület esetében, amely, több mint 140 éve, a testület arculata és megbecsültségének kivívása szempontjából meghatározó, militarista vonásokat hordozva (egyenruha, fegyverhasználat joga) rendkívül eredményesen látja el feladatait. Ilyen feltételek mellett kell évről-évre fenntartani a szervezet stabilitását, véghez vinni a szükséges reformokat, megfelelni az elvárásoknak, de mindenekelőtt megelőzően teljesíteni a pénzügyi kormányzat évről-évre növekvő elvárásait, a bevételek vonatkozásában.

Külön említést érdemel a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagjai által vállalt szolgálati viszony és annak jogi szabályozása. A szolgálati törvény (Hszt.)<sup>466</sup> a katonai szolgálatellátás mintájára szabályozza a hatálya alá tartozó egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyát. Ez a törvény számos, részletes (felül)vizsgálatot érdemlő aspektust vet fel a közjog szempontjából nézve. A kérdéssel a dolgozat korábbi részében már részletesen foglalkoztam.

A testület feladatait a Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. tv. határozza meg, 6 csoportba sorolva ezeket. Vám- és jövedéki igazgatási feladatok, bűnügyi nyomozó hatósági tevékenység, rendészeti-, igazgatási jogkör, nemzetközi, valamint az előzőekben nem sorolható egyéb feladatok.

A pénzügyőri szolgálatellátás egyik kényes pontja a kényszerítő eszközök alkalmazása. A kényszerítő eszközök, mint a legitim erőszak megnyilvánulása szintúgy érdekes kutatási témaként szolgálnak.

---

<sup>466</sup> A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. tv.

#### **6.4.4. A Vám- és Pénzügyőrség szervezeti felépítése**

A testület hierarchikus felépítése a következőképpen alakul. A „piramis” csúcsán az országos parancsnok, akinek két helyettese van (általános szakmai, valamint gazdasági és informatikai helyettes).

A három szintű szervezet legfelső, egyben központi szerve az Országos Parancsnokság, ami az Országos Parancsnok Hivatalától és az OLAF Koordinációs Irodát leszámítva Főosztályokból (humánpolitikai, jogi, informatikai, gazdasági, rendészeti, valamint nemzetközi ügyek ) és Igazgatóságokból (vám, jövedéki, bűnügyi, felderítés-felügyeleti, ellenőrzési) áll.

A piramis második szintje a középfokú szerveket foglalja magában. Ezek között egyesek hatósági jogkörrel rendelkeznek, így a hét regionális parancsnokság, valamint a regionális nyomozóhivatalok, a központi bűnüldözési;- ellenőrzési; valamint a járőrszolgálati parancsnokságai. A többi középfokú szerv hatósági jogkör nélkül látja el feladatait, jobbra háttér, támogató tevékenységről van szó (Vám- és Pénzügyőri Iskola, továbbá a Vám- és Pénzügyőrség Szociális Egészségügyi és Kulturális;- Gazdasági;- Rendszerfejlesztő;- Informatikai és Üzemeltetési Központjai).

Az alsó fokú szervek között találjuk a Vám- és Pénzügyőri Hivatalokat, a Regionális Ellenőrző Központokat és a Mélyégi Ellenőrző Csoportokat, valamint a Vámáruraktárt.

A pénzügyőrség az állami hatóságok közül az elsők között kezdte meg a regionális egységekre való áttérést, ez a folyamat 2000 tavaszán be is fejeződött.

#### **6.4.5. A testület aktuális szervezeti, működési kérdései**

Amennyiben a mai magyar rendészet aktuális problémáit a Vám- és Pénzügyőrségre vetítjük, gyorsan rájövünk, hogy szinte valamennyi anomália fellelhető a testületnél is. Lássuk az egyes anomáliákat a pénzügyőrség szemüvegén keresztül.

A testületnél a tiszti kar aránya meghaladja a 40 százalékot (!). Az, hogy ennyire felduzzadt a tisztek száma komoly szerepet játszott az 1996-ban hatályba lépő Hszt. azon szabálya, miszerint minden főiskolai és egyetemi oklevél tiszti rendfokozatra „jogosít”. Ez a rendelkezés 2004-ig hatályban volt. Rengetegen kihasználták a kínálkozó lehetőséget és a „kisebb ellenállás” irányába elmozdulva a munkájukhoz egyáltalán nem kap-

csolódó minél kevesebb energia befektetéssel a lehető leggyorsabban elvégezhető főiskolán szereztek diplomát. A 2004-es szigorítás óta a testület felső vezetésének álláspontja nem változott a tekintetben, hogy a tiszti arányát növelni kell. A Guardia di Finanza hivatásos állománya 2009-ben 63 ezer fő körül mozgott, ebből hozzávetőleg 2600 fő a tisztek száma, ami 4 %-ot jelent. A hazai vámszolgálat tisztjeinek száma szintén majdnem eléri a kétezret (!), csak nálunk 6000 körül mozog a hivatásosok száma. Azt hiszem érzékelhető a döbbenetes különbség: 63 ezerből 2600 és hatezerből kétezer. Az olasz tisztek kivétel nélkül magasan kvalifikált, megbecsült, vezető beosztásban dolgozó pénzügyőrök. Nálunk ez megközelítőleg sem igaz, hiszen nem feltétlenül magasan kvalifikált egy tiszt (lásd a diploma kérdését az előbbieken), szakmai presztízs tekintetében nem feltétlenül emelkednek az állomány fölé, és ami legkevésbé igaz, hogy vezetők lennének. Nálunk rengeteg tiszt, főtiszt beosztottként teljesít szolgálatot –persze tisztelet a kivételnek-, a kényelmes nyolc órás állásában félgőzzel elvégzi a dolgát, majd pedig harmincas évei végén nyugdíjba vonul. Közben egyre gyakrabban tiszthelyettesek kerülnek megbízásra vezető beosztásokban.

Mielőtt konkrét példával érzékeltetném a rendszer abszurditását, egy félreértést el kell oszlatni. A Hszt. megalkotásakor az lebegett a jogalkotó szemei előtt, hogy az alapjogok korlátozása és a szolgálatellátás során az emberi élet kockáztatásának fokozott és folyamatos veszélye miatt, mintegy ellentételezéseként került be a jogszabályba a szóban forgó karkedvezményes nyugdíjrendszer. Azon kollégák, akik mondjuk határátkelőn vagy a Józsefvárosi Piacon látnak el szolgálatot nap, mint nap fagyban és hőségben egyaránt, azok minden kétséget kizáróan rászolgálnak a kedvezményekre. Természetesen ugyan ez vonatkozik az egyes rendvédelmi szerveknél a hasonlóan veszélyes és megterhelő munkakörökre. Csakhogy a rendszer nem tesz különbséget az előbbi csoport és azok között, akik az egyenruhát csak képről ismerik és kényelmes 8 órás munkarendben dolgoznak. Ők nem feltétlenül szolgálnak rá az előbb említett kedvezményekre. A társadalom igazságtalanság érzése talán ebből fakad, tegyük hozzá nem is alaptalanul.

Íme a példa! Egy autószerelő szakember a szakközépiskola után közvetlenül elszegődött pénzügyőrnek, és teszem azt nyomozati szakterületre került, ott teljesített szolgálatot. Ennek a kollégának 40 éves korára jócskán 25 évet meghaladó szolgálati viszonya lett, ugyanis a szolgálati időbe beleszámít a szakmunkásképző iskola elvégzésének ideje, továbbá valamennyi szolgálati év 1,2-es szorzószámmal számít. 2009. év végén több tucat

negyvenes évei elején járó kollega vonult nyugdíjba a fizetését meghaladó nyugdíjjal. Félreértés ne essék, ők nem hibáztathatók, hanem a rendszer rossz.

A testület 2010. év elejére, mélypontra került létszám tekintetében. A pénzügyőrség a növekvő feladatok és a csökkenő létszám (tömeges nyugdíjba vonulás, fluktuáció) ellenére nem kapott generális felmentést a kormánytól a létszámstop alól. Ezt a problémát nem oldja meg az év elején jóváhagyott 250 + 66 fős létszámfejlesztés sem, ennek jó része ugyanis a fémkereskedelemmel kapcsolatos hatáskörök ellátásához szükséges.

Az említett legújabb „fémkereskedelmi” hatáskör<sup>467</sup> tényleges tartalma és a pénzügyőrségre háruló engedélyezési, ellenőrzési, nyomozati munka valós mértéke és volumene még nem látható pontosan. Az említett hatáskörbővítés nyilván annak a folyamán, hogy a Vám- és Pénzügyőrség rendkívül hatékony munkát végzett, különösen az utóbbi években ráruházott új hatáskörök vonatkozásában. Ide sorolandó a környezetvédelmi termékdíj, a pénzügyi büncselekmények, avagy a pénzmosás nyomozása. Ez komoly fegyverténynek számít.

#### **6.4.6. Az APEH és a Vám- és Pénzügyőrség összevonása**

Az új Kormány hivatalba lépését követően rövid időn belül „lecserélte” a testület felső vezetését, dr. Nagy János altábornagyot, Béndek József altábornagy követte az országos parancsnoki székben. Utóbbi egyébként korábban már részt vett a Határőrség és Rendőrség egyesítésében, mint a Határőrség országos parancsnoka.

A pénzügyőrség jövőjét befolyásoló legfőbb tényező az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatallal (APEH) történő összevonás. Az integrációra minden valószínűség szerint 2011. január 1-vel kerül sor és Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV) néven fog működni az új önálló kormányhivatal. A jövőre létrejövő hozzávetőleg 22.000 fős mamut szervezet, számos egyelőre még megválaszolatlan kérdést vet fel, mint például a civil és egyenruhás szervezetek szemléletbeli különbözősége, a két szerv eltérő bérezése vagy éppen a szintén különböző szervezeti felépítés. A NAV élén álló vezetőnek - minden bizonnyal Vida Ildikó jelenlegi APEH elnöknek- öt helyettese lesz majd (bűnügyi, adó, vám, informatikai és gazdasági). Az összevonás eredményeként kétségtelenül egy kézbe

---

<sup>467</sup> Ennek szabályai elsősorban a következő jogszabályban vannak lefektetve: Az egyes fémek begyűjtésével és értékesítésével összefüggő visszaélések visszaszorításáról szóló 2009. évi LXI. törvény.

kerül a költségvetés bevételeinek nyilvántartása, beszédese és ellenőrzése. A két szerv zökkenőmentes integrációjának elősegítésére egy ún. integrációs Bizottság került felállításra, élén Arnold Mihály korábbi országos parancsnokkal. Az integráció célja a sokkal hatékonyabb fellépés a gazdaság védelmében. Ennek egyik eszköze az egyre nagyobb jelentőséggel bíró és folyamatos növekedésben lévő nyomozati szakterület, amelyre nagy feladatok és ezzel komoly „teher” hárul majd az elkövetkező években. Kirajzolódni látszik az adórendőrség szervezete. Érzékelhető az, hogy a fentiek miatt a nyomozati szakterület prioritást élvez majd az új szervezet kialakítása során. Az APEH és Vám- és Pénzügyőrség rendszereinek egységesítése mindenképpen a hatékonyabb munkavégzést segítik elő. Az összevonás előfeltétele a két szervezet felépítésének egységesítése. Ennek keretében az APEH kétszintű területi rendszere (központi, régiós), 2010. október 1-vel háromszintűvé bővül, az új megyei igazgatóságok révén.

Ugyanakkor az már most borítékolható, hogy a hatékony zökkenőmentes működéshez, bizonyos időnek kell eltelnie. Egy ilyen hatalmas szervezetnek, amely várhatóan hozzávetőleg 22 ezer fővel fog működni, több lépcsőben történhet meg a két szervezetből az egységesítése. Ennek első lépcsője a vezetői szint integrációja 2011. év elején.

A Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvényből és az egyéb jogszabályi felhatalmazásokból az derült ki, hogy a testület rendkívül szerteágazó feladatokat lát el. Engedélyez, felügyel, ellenőriz (utóellenőrzést végez), adókat szed be, nyomoz, és még folytathatnánk a felsorolást. A mai magyar rendszert című fejezetben vázolt profiltisztítás rendezőelv lehetne a hatáskörökért folytatott öldöklő küzdelemben. Ez fokozottan igaz a pénzügyőrség vonatkozásában. A testület működésében nagyon meghatározó a bevételek pontos és hiánytalan beszédésének pressziója, ez a kényszer minden mást maga mögé utasít. Az összevonás egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a nyilvántartási, beszédési és ellenőrzési hatásköröket egy kézbe összpontosítva, egy „ellenőrzési szuperhatóság” kerül létrehozásra.

#### **6.4.7. A nyomozati szakterület**

Nincs rá mód, hogy valamennyi szakterülettel részletesen foglalkozzak, ezért egyet kiemelve, a nyomozati szakterületet mutatom be részletesebben, külön figyelmet szentelve az aktuális kérdéseknek.

A Vám- és Pénzügyőrség nyomozó szolgálata a 80-as évek közepén kezdte meg működését. Eredetileg kisebb nyomozó csoportok kerültek kialakításra a vámhivatalokon belül, később alosztályokká, majd osztályokká fejlődtek.

A nyomozó szolgálat egységesítésére 1992-ben került sor, ekkor álltak fel ugyanis a megyei, illetve a fővárosi nyomozó hivatalok (a fővárosi és a pest megyei nyomozó hivatal). A hivatalok ebben az időben jóval szűkebb felhatalmazás alapján dolgoztak, fő profiljuk a csempészet és a vám- és pénzügyőrség által beszedett adókra elkövetett csalás, mint adócsalás volt. Ismert tény, hogy ebben az időben a jövedéki adót és az importot követő általános forgalmi adót a pénzügyőrség szedte be, így az ezekkel kapcsolatban elkövetett adócsalások tartoztak a nyomozó hivatalok hatáskörébe.

A kilencvenes évek első felében meglehetősen vegyes kép rajzolódott ki előttünk a nyomozati szakterületről. Egyrészt akkoriban még meglehetősen átpolitizált volt a rendszer, másrészt megyei vezetők szakmai hozzá nem értése miatt vagy éppenséggel tudatosan leggyakrabban „piaci akciókra” vagy közutazási feladatok végrehajtására voltak kárhóztatva a pénzügyőr nyomozók. Bizonyára sok esetben így okoztak legkevesebb „kárt”, holott emlékezzünk csak vissza, ebben az időben milyen méreteket öltött a gazdasági bűnözés (olajügyek).

A 90-es évek második felében, egészen pontosan 1998-ban a testület nyomozószolgálata megkapta a titkos információgyűjtésre vonatkozó jogkört. Újabb mérföldkő volt a nyomozó szolgálat életében, amikor 2000-ben a Fővárosi és a Pest Megyei nyomozó hivatal egyesülése révén létrejött a Központi Bűnüldözési Parancsnoksága (KBP). A KBP országos hatáskörű szerv volt, a nyomozások mellett szakmai felügyeleti tevékenységet is ellátott. Egyik egysége, a Kiemelt Ügyek Vizsgálati Osztályán országos hatáskörben folyt az ún. „nagy ügyek” vizsgálata, míg a Műveleti Osztálya szintén országos hatáskörben volt jogosult titkos információgyűjtő tevékenység folytatására és a megyei hivatalok ez irányú ellenőrzése és felügyelete.

Az ezredforduló a hatáskör bővülés szempontjából is jelentős év volt a nyomozó szolgálat életében, hiszen bővült a nyomozati jogkör, és megjelentek a vámáruval és a jövedéki termékekkel kapcsolatos különböző bűncselekmények, „osztott hatáskörben”. Az osztott hatáskör azt jelentette, hogy 2000-től kezdve például az áru hamis megjelölése



és az ezzel kapcsolatos visszaélések, amit vámárura és jövedéki termékre követtek el, már a vám- és pénzügyőrség nyomozó szolgálatának hatáskörébe tartozott.

2004. augusztus 1-jén kerültek kialakításra a regionális nyomozó hivatalok, melyek három megye illetékességi területét foglalták magukba. Egyidejűleg felállt a Bűnügyi Igazgatóság is, mely egy országos hatáskörű felügyeleti és ellenőrző szervvé vált, de megmaradt a Központi Bűnüldözési Parancsnokság is, mint a regionális nyomozó hivatalok feletti közvetlen szakmai kontrollt ellátó középfokú szerv. Talán kissé fura helyzetet eredményezett, hogy egy középfokú szervet egy másik középfokú szerv felügyel, de a gyakorlati életben nem okozott különösebb fennakadást.

2004-ben megjelentek a testület hatásköri palettáján a szerzői joggal kapcsolatos jogsértések, elsődlegesen jövedéki termékekre és a vámáru fogalom helyébe lépő nem közösségi árukra is. A Magyar Köztársaság uniós csatlakozását követően a vámáru, mint kifejezés megszűnt, és helyébe a nem közösségi áru fogalma lépett. A szerzői joggal és az áru hamis megjelöléssel kapcsolatos bűncselekmények 2006 júliusában kerültek teljes hatáskörben a vám- és pénzügyőrség nyomozó szolgálatához.

2006-ban nagyon jelentős hatáskörbővülésnek lehettünk tanúi, hiszen 8 ún. „adós bűncselekmény” került a pénzügyőr nyomozók fennhatósága alá. Ekkoriban mindösszesen 28 törvényi tényállás esetén volt jogosult a Vám- és Pénzügyőrség nyomozószolgálatára nyomozni. Azóta ez négy további tényállással bővült, és átlépte a 30-at a hatáskörös bűncselekmények száma.

A centralizáció, decentralizáció kérdésében azonban semmiképpen nem következetes döntések születtek. Az 1998-as kormányváltást követően egyértelmű centralizációs törekvések kerültek előtérbe. Ennek jegyében alakult meg 1998-ban a Központi Bűnüldözési Parancsnokság. Szintén a centralizációs folyamat beteljesedését jelentette, hogy 2004-ben a megyei nyomozó hivatalok régiókká történő átszervezése. A hierarchiában ekkor a régiós nyomozóhivatalokat a KBP felügyelte, fölöttük a Bűnügyi Igazgatóság helyezkedett el és a teljes szakterület a rendészeti főigazgató kezében összpontosult. Ezzel sikerült elérni, hogy a szakma szervezeten belül valamelyest „önállósodjon” és jól felépített rendszerben működjön. Éppen ezért fölöttébb meglepő volt, hogy egy kormányrendelettel nemrégiben visszahelyezték a regionális nyomozóhivatalokat a 7 „nagy” régió alárendeltségébe. Ez nem feltétlenül járul hozzá a nyomozati szakterület

hatékony érdekérvényesítéséhez és ez a fajta „vegyes házasság” könnyen súrlódásokhoz vezethet az egyes régiókban.

Szintén ellentétes irányú lépésnek tetszik, hogy 2009-ben létrehozták a Felderítés Felügyeleti Igazgatóságát, amely döntéssel különvált a nyomozó szolgálat felügyelete a nyílt ügyek és a titkos nyomozások vonatkozásában. Egyes szakemberek szerint talán felesleges volt megbontani ennek a felügyeletét, hiszen az életben a titkos nyomozásból lesz a nyílt ügy, így a kettő szorosan összefügg.

A szakterületre nehezedő egyre nagyobb leterheltség miatt igény mutatkozott a pénzügyi nyomozói tiszti kar bővítésére. Ennek eredményeként az utóbbi években a Rendőrtiszti Főiskolán mind levelező, mind nappali tagozatos képzés formájában megkezdődött a legújabb nyomozói generáció beiskolázása. A szakirány iránt hatalmas volt az érdeklődés, a felsőoktatásban manapság ritkaságszámba menő, harmincszoros volt a túljelentkezés és ennek megfelelően a ponthatár is kiemelkedően magas volt.

Azonban már most látható, hogy az APEH – VP egyesítését követően még nagyobb igény lesz a képzett nyomozók gyors munkába állítására. Az integrációs folyamat egyik legfontosabb feladata, hogy erre a felvetésre megfelelő válasszal szolgáljon.

Vajon hol lehet a sor vége, hány újabb hatáskörbővítéssel járó kihívás vár még a nyomozóinkra, pláne, ha mindezt az összevonás szemüvegén keresztül nézzük? A nyomozati szakterület egy fiatal vezetője egészen biztos abban, hogy a pénzügyőrség nyomozó szolgálata – ahogy ezt az elmúlt években is bizonyította – képes a gazdasági élet működését sértő és veszélyeztető valamennyi deliktum nyomozására, az ehhez szükséges feltételek biztosítása esetén. Az utóbbi félmondat célzása elsősorban a létszámbővítés megnyugtató rendezésére vonatkozik, ami megoldódni látszik az egyesítéssel.

Megállapítható, hogy a testület hatáskörébe utalt eddigi valamennyi tényállásbővítés beváltotta a hozzá fűzött reményeket, ami azt jelenti, hogy a pénzügyőrség nem csak vállalta, de teljesítette is a vele szemben támasztott igen magas elvárásokat.

Az elmúlt 20 év a nyomozati szakterület szemüvegén keresztül sikeres időszaknak tekinthető. A Vám- és Pénzügyőrség nyomozó szolgálata nem csak megalakult, és megkezdte működését, hanem mindezt nagy hatékonysággal tette, amit a folyamatosan bővülő feladatok bizonyítanak leginkább. A következő 20 év feladata a hatékonyság to-

vábbi növelése, az újabb kihívásoknak az eddigiekhez hasonló, eredményes megfelelés és egy önálló, a gazdasági élet védelmében fellépő, ütöképes szervezet működtetése.

## 6.5. A CSENDŐRSÉG

A korábbiakban ismertetettek szerint több nyugat- európai országban dichotom rendszeti rendszer érvényesül, azaz egyszerre működik rendőrség és csendőrség is, míg a trichotom szisztémában az előzőek mellett megtaláljuk az önkormányzati rendőrséget is. Figyelembe véve, hogy mind a rendőrséggel, mind az önkormányzati, más néven közösségi rendőrségi formációkkal részletesen foglalkoztunk, ezért kézenfekvőnek mutatkozik, hogy most a csendőrséget is vizsgálatunk tárgyává tegyük.

A csendőrség intézménye Franciaországból indulva 20-nál több európai országba jutott el és került felállításra. Népszerűségének okai a következőkben foglalható össze:<sup>468</sup>

1. A testület tagjainak alapos kiválasztása
2. Szigorú „vasfegyelem”
3. Minőségi alapkiképzés és folyamatos továbbképzés
4. Központosított egységes vezetés, amelynek költséghatékonysági okai jellemzőek
5. Rendkívül szerteágazó őrök rendszere, amely elősegíti a lakossággal való közvetlen érintkezést
6. Politikától való függetlenség (feltéve, amikor ez megvalósulhat)
7. Nemzeti alapon való szerveződés, amely figyelemmel van a lakosság viszonyulásához és a kulturális értékekhez
8. A testület erős tekintélye

A hazai közvéleményben igen ellentmondásos kép él a csendőrségről. A hazánkban már több mint 60 éve nem létező testület feletti elhamarkodott véleményformálás előtt azonban elengedhetetlen az alapos tájékozódás. A Magyar Királyi Csendőrség történetével és működésével a történeti részben már foglalkoztam. Jelen fejezetben igyekszem a kül-

---

<sup>468</sup> REKTOR i. m. 5–54.

földi, elsősorban a francia csendőrség múltját, jelenét és jövőbeli alternatíváit körbejárni és vázolni.

Parádi József a csendőrség elsődleges és másodlagos vonásait az alábbiak szerint csoportosítja, amelyek segítségével közelebb kerülhetünk a testület lényegének és működésének megértéséhez.<sup>469</sup>

Elsődleges ismérvek: a véderő rendfenntartói tevékenység ellátása, a vidék rendvédelmi szervezete, valamint a polgári berendezkedés vívmányai ellen irányuló támadások elhárítása.

Másodlagos ismérvek: hierarchikus, centrális felépítés és vezetés, központi hatalomnak való alárendeltség, testületen belüli katonai jelleg dominanciája, katonai rendfokozatok, vidék orientált működés, de nem kizárólagos jelleggel, katonai rendészeti teendők ellátása, több minisztérium alá tartozás (jellemzően: védelmi és belügy), elsődleges cél nem a felderítés, hanem a bűnözés megelőzése, aminek legfőbb eszköze a sűrű járőrtevékenység és a lakosság bizalmának elnyerése.

A csendőrség létjogosultságát kár vitatni, hiszen jóval több érv hozható fel mellette, mint ellene. A legnyomósabb érv talán az, hogy az idestova 800 éves szervezet Európa nyugati felében a mai napig sikeresen, eredményesen működik, egyes államokban immár több száz éve. Külön érdekesség, hogy a rendszerváltó közép-kelet-európai országok közül többen is (Bulgária, Románia, Szerbia) rehabilitálták rendészetükbe e testületet.

### **6.5.1. A francia csendőrség<sup>470</sup>**

A csendőrség eredeti formájában francia honban született meg, és a mai napig meghatározó szervezete a francia rendészetnek. Azt gondolom, hogy csendőrségek kapcsán a legautentikusabb a francia mintát górcső alá venni.

„Leánykori neve”: ’marechaussée’, ma: gendarmerie nationale, azaz nemzeti csendőrség. Egy olyan katonai elvek alapján szervezett rendőri erőről van szó, amely rendőri és

---

<sup>469</sup> PARÁDI (2005) i. m. 85–90.

<sup>470</sup> Az adatok és az információk jó része a francia csendőrség hivatalos honlapjáról származik: [www.gendarmerie.interieur.gouv.fr](http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr), letöltés dátuma: 2009. XI. 25.

katonai feladatokat egyszerre lát el. A csendőrséget a hadsereg negyedik fegyvernemeként tartják számon, ami azt jelenti, hogy szükség esetén a hadsereg részeként bevethető. A nemzeti jelzőt a szervezet elnevezésében a köztársasági időszak legitimálta.<sup>471</sup>

A nemzeti rendőrség hasonlóan erősen centralizált szerv, de nem volt ez mindig így. A civil rendőrség (a párizsi kivételével) két évszázad alatt lett helyi szervezetből országos. A fejlődés a következő stációk mentén zajlott: városi milícia, városi rendőrség, állami ellenőrzés alatt álló városi rendőrség, az állam helyi képviselője által irányított városi rendőrség, városi állami rendőrség.

A csendőrség legfontosabb feladatai a következők szerint foglalható össze. Első a sorban a „klasszikus rendőrködés” (general policing) a rend és a közbiztonság fenntartása, erre fordítják idejük és kapacitásuk felét. Ezt tartják a csendőri munka szívének, lelkének. Ez a prevención alapul, de szükségszerű tartalmi eleme a gyors és hatékony reagálás jog-sértés esetén.

A közrend fenntartásában a helyi csendőri parancsnokságokon túl fontos szerep jut a mobil egységeknek (mobile gendarmerie), amelyek a 2002. augusztus 29-i rendészeti törvény szerint közreműködnek a jogszabályban meghatározott feladatok ellátásában. Kiemelt jelentőséggel bírnak a párizsi parancsnokságok potenciáljának erősítése. A közrendről való gondoskodás elsősorban a társadalom tagjainak védelmét és segítségét, valamint a bűncselekmények megelőzését és felderítését jelenti.

A terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harc kapcsán négy stratégiai elv került meghatározásra. Elrettentés, a modern ellenőrző rendszerek által a fegyverek, nukleáris anyagok kiszűrésére, megelőzés a hírszerző szolgálat révén, a polgárok és javaik védelme az országosan kiépült hálózat, valamint speciális egységek által, valamint a külföldi együttműködés és nemzetközi aktivitás.

A francia csendőrség tevékenységének másik súlyponti eleme a nyomozati szakterület, ez hozzávetőleg ~40%-át teszi ki a testület munkájának. A nyomozás teljes folyamatában aktívan részt vesznek a csendőrség és a speciális egységeik.

---

<sup>471</sup> DOMINIQUE LAPPRAND: Centralizáció és decentralizáció a francia rendőrségnél és csendőrségnél. In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1, 43.

Szintén szót kell ejteni a közlekedés biztonságáról. A csendőrség prioritási között található az utak rendjének biztosítása és szokatlanul nagy hangsúlyt fektetnek az alsóbb rendű utak védelmére, ugyanis a statisztikák szerint a legtöbb súlyos baleset itt következik be. Ennek érdekében a legkülönbözőbb ellenőrzési módszerekkel igyekeznek rábírní a közlekedőket a jogkövető magatartásra.

A helyi csendőrségek (Divisional Gendarmerie) 66 000 fős állománya tartja a kapcsolatot éjjel-nappal a lakossággal és tevékenyen részt vesz a csendőrség 3 fő küldetésének: közbiztonsági; igazságszolgáltatási, bűnügyi – nyomozati–, valamint katonai feladatainak végrehajtásában. Ők azok, akik miatt a csendőrséget a vidék rendőrségének tartják világszerte.

Terjedelmi okokból e helyütt nincs módunk kimerítő jelleggel bemutatni a csendőrség részletes felépítését és valamennyi szervezeti egységét, speciális egységeit (mint a terrorelhárító, légi, tengeri, hegyi és más különleges egységek).

A csendőröknek munkájuk teljesítése nem pusztán kenyérkereset, hanem élethivatás, ezért legtöbben innen vonulnak nyugdíjba. A bajtársiasság igen jellemző a francia csendőrségre. Mindezekhez nélkülözhetetlen a kormány nagyvonalú támogatása (szolgálati lakások, sőt lakótelepek biztosítása uszodákkal, teniszpályákkal, játszóterekkel stb. felszerelve). Cserében a „zsandárok” éjjel nappal a lakosság rendelkezésére állnak és a társadalom számít is a segítségükre, tekintélyük megingathatatlan.

Amint az a fenti ismertetéséből is kitűnik, a csendőrség és a rendőrség feladatai meglehetősen hasonlítanak egymásra. Ez olyannyira igaz, hogy emiatt a szervezeti felépítés is meglehetősen közel áll egymáshoz. Előzőekből következően vonja le a következtetést egy francia szakember, hogy a két szervezet könnyen egymás riválisává lehetnek.<sup>472</sup>

A csendőrségnél megfigyelhető tendencia, hogy kezd eltávolodni eredeti küldetésétől, kevésbé tart fenn szoros kapcsolatot a lakossággal. A hangsúlyok a bűnügyi – nyomozati munka irányába tolódnak el. A vidéki csendőr már nem ismeri személyesen a körzetében lakókat, akiktől egykoron nélkülözhetetlen információkat szerzett munkájához. Ezt maguk a lakosok és a helyi közösségek is érzékelik. Tendenciaként említhető, hogy

---

<sup>472</sup> CLAUDE MARTERAY: Közbiztonsági és bűnügyi rendőrség: összhang vagy elkülönülő hatáskörök. In TIMORÁNSZKY PÉTER (szerk.): *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1995/1, 115.

a csendőrök feladják vidéki munkájukat és kéri áthelyezését a városokba bűnügyi területre.

Úgy vélem, mindaddig nem léphetünk tovább, amíg nem térünk vissza néhány gondolat erejéig a magyar csendőrségre. Az ezredforduló utáni társadalmunkban ugyanis rendkívül ellentmondásos kép él a magyar csendőrségről. Ez elsősorban a rendelkezésre álló információk hiányos voltából és a véleményformálók nem kellő tájékozottságából fakad. Disszertációm egyik indítéka ennek a zavaros helyzetnek a tisztázása. Aki veszi a fáradságot, hogy átnézze a Magyar Csendőrség hat évtizedes történetét, az rádöbben arra, hogy a magyar csendőrség eredeti formájában egy rendkívül nemes elveket valló, hatékony és eredményes közbiztonsági testület volt, amely élvezte a társadalom támogatását, bizalmát és megbecsültségét.

„A csendőrség, mint katonai elvek alapján szervezett őrtestület az uralkodó politikai viszonyok befolyásától korántsem mentes módon végezte belföldi rendészeti, rendfenntartói tevékenységét, a vidéki Magyarországon a közrend, közbiztonság fenntartása érdekében, rendkívül széles jogosítványokkal felruházottan.”<sup>473</sup>

Az ellentmondások eredője, az utolsó néhány évtized, amikor a politika a csendőrvezető tiltakozása ellenére politikai célokra, a legnépszerűtlenebb feladatok (pl. zsidóüldözés) végrehajtására használta fel a kakastollasokat. A jócskán megfogyatkozott csendőri állománynak nem volt választási lehetősége. Ehhez hozzájárult még, tovább rontva a helyzetet a szocializmus több mint négy évtizedes erőteljes ellenpropagandája a csendőrség kapcsán. A negyvenes években kezdetét vette a minden jogi és etikai megalapozottságot nélkülöző gyalázatos és kegyetlen csendőrüldözés.

A fentiek miatt külföldön csendőrközösségek alakultak a külföldre emigráltak köréből. A egyik legaktívabb ilyen közösség az Egyesült Államokban jött létre. A Magyar Királyi Csendőr Bajtársi Közösség honlapot üzemeltet, találkozókot tart, konferenciákat szervez, és közreműködik kiadványok kiadásában. A következő néhány soros idézet a rendszeresen jelentkező egyik havi hírlevelük részlete.

---

<sup>473</sup> BALASSA BENCE: Rendőrség és társadalom. Egy elhibázott viszony rövid története. *Rendvédelmi Füzetek*, 2009/2, 78.

“Nehéz a 45 év kommunista propagandája ellen küzdeni, mert az emberek még a mai napig is félve beszélnek a csendőrségről. A faluban soha nem hagyom ki ezt a témát. Óvatos körültekintések közepette szép lassan megnyílnak az emberek, és elmondják, mit gondolnak azokról az időkről. Név szerint említik az általuk bizonyos félelemmel fogadott csendőrt. Azt is elmondják, hogy bizony elcsattant egy-két pofon is a helyes út megmutatása közben, de helyénvalónak találták. Visszasírják azt az időt, amikor az utcára nyíló ajtót nem kellett bezárni, és gyerek, öreg félelem nélkül közlekedhetett éjjel nappal. Azt is mondják, hogy a csendőr, amikor a faluvégén feltűnt és elindult a falu utcáján, mindenki megsüvegelte, és akinek vaj volt a fején az átment a túloldalra”. A levélírók gyakran említik, hogy a magyarországi jelenlegi siralmas biztonsági helyzet mennyire megjavulna, ha újra a kakastollasok őriznék a vidék rendjét.”<sup>474</sup>

---

<sup>474</sup> A Magyar Királyi Csendőr Bajtársi Közösség honlapja: [www.csendor.com](http://www.csendor.com) , részlet a 2008. októberi havi körlevélből.



## ÖSSZEGZÉS, KONKLÚZIÓK

A rendészet, amint azt már többször hangsúlyoztam, nem kizárólag rendőrigazgatást jelent. A dolgozat egyik fő célkitűzése, hogy átlépjek a rendőrség árnyékán, és vizsgáljam a rendészeti kutatások során eddig háttérbe szoruló intézményeket, módszereket, megoldásokat.

A mai magyar rendészet instabil helyzete egyebek mellett abból fakad, hogy a rendszerváltás óta eltelt 20 évben a rendészeti tervezés és a stratégiaalkotás szinte kizárólag ciklusokon belülre, rövid, vagy kivételesen középtávra szóltak, komoly kötelezettségek és változtatási szándékok nélkül. Mindaddig, amíg ezen a szemléleten nem sikerül túllépni, addig hiú ábránd a valamire való változás illúziója.

Elcsodálkozik az, aki megpróbálja számba venni, hogy hány féle, fajta szervezet, testület és egység próbálja kivenni a részét a közrend és közbiztonság fenntartásából. Ezzel alapvetően nem lenne probléma, hiszen számos külföldi országban rendkívül cizellált a rendészet szervezetrendszer. A különbség abban áll, hogy hazánkban a különböző szerveződések nem rendelkeznek kellő felhatalmazással, hatáskörökkel, azaz hiányoznak a minimális feltételek.

A mai magyar rendészet általam legégetőbbnek tartott problémáit a dolgozat korábbi fejezetében összegyűjtöttem és részleteztem ugyan, azonban a konklúziók levonását most hasznosnak érzem megismételni és kihangsúlyozni.

- Elhibázott szabályozási koncepció. A rendszerváltás után kézenfekvőnek tűnt, és joggal reménykedett benne minden hozzáértő, hogy a magyar rendészet visszatér a háború előtti hagyományaihoz, és hátat fordít a szocializmusban felvett elveknek, módszereknek. Ismert tény azonban, hogy az ellenkezője történt, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaira vonatkozó szolgálati törvény (Hszt.) 1996-os elfogadásával. Ez a jogszabály ugyanis a honvédség mintájára szabályozza azóta is a rendvédelmi hivatásos állomány szolgálati viszonyát. Ez szám-talan visszasságot eredményezett. A jogszabály egyértelműen a pártállami időszak hagyományaihoz híven újra az erősen militarizált jelleg, a centralizáció, a szigorú hierarchia és a parancs feltétlen érvényesülése mellett teszi le a voksot.

Ez némely szervezetnél, amelyek rendvédelmi szervek körébe lett vonva, szüktelen és teljességgel értelmetlen. Sokat elárul a jogszabály átgondolatlan, megfontolatlan szabályozási koncepciójáról, hogy a parlamenti vita során a kormánypárti oldalról is rengeteg éles kritika érte a tervezetet, ennek ellenére mégis „átpasszírozták” azt a törvényhozáson. A rendészet újragondolása kapcsán a legelső feladat a szabályozás új, más alapokra helyezésének kell lennie.

- Szintén égbekiáltó visszásság a rendvédelmi szervek állományának összetétele, a tisztii kar külföldi országokéhoz mérten döbbenetesen magas aránya (akár 42%). További nonszensz a rendvédelmi nyugdíjrendszer, amelynek eredményeképpen az egyenruhás testületek a menetrendszerű átszervezések alkalmával mindig a legtapasztaltabb általában negyvenes éveik elején járó kiváló munkaerőt veszíti el, ugyanakkor a költségvetésre hatalmas terhet ró a sok százezer kordedvezményes nyugdíjas, akik a fizetésüket meghaladó nyugellátással tudnak nyugdíjba vonulni.
- Fel kell számolni a fölösleges párhuzamosságokat, tiszta profilt kell meghatározni az egyes testületeknek, egyértelmű hatáskörmegosztással és biztosítani kell a hatékony feladatellátáshoz szükséges feltételrendszert. Nem vezet ugyanis sehova, ha a rendőrségre újabb hatásköröket telepítünk, de nincsen meg az ellátáshoz szükséges háttér. Célszerűbb lenne újragondolni a hatáskörök megosztását.
- Ebben az esetben további hatékonyságnövelő tényező lehet a profiltisztítás. A nemzetközi kitekintésben ismertettem a Guardia di Finanza kapcsán, hogy egy speciális pénzügyi rendőrségről van szó, amelynek hatáskörei a gazdaság egészét felölelik. Ezen a gondolati szálon eljuthatunk oda, hogy megfontolás tárgyát képezheti, hogy szükség van-e számtalan ellenőrző hatóságra Magyarországon, van érdemes lenne-e egy ellenőrző „szuperhatóságot” létrehozni.
- Közelebb kell vinni a rendészetet, a rendfenntartást az emberekhez, összhangban a legújabb Európai Uniósi dokumentumokkal. Ez nem feltétlenül csak decentralizáció formájában valósulhat meg, sokkal inkább be kell vonni az állampolgárokat a döntéshozatalba és az elszámoltatásba.
- Összpontosítani kell az erőket és nem szabad abba a hibába esni, hogy teret engedünk minden szerveződésnek, aki szerepet kíván vállalni a rend fenntartásában. Jelenleg ez történik. Miközben a rendőrség állandó létszámhiánnyal küzd, ko-

moly költségvetési támogatásban részesül több olyan szervezet, amely meglehetősen korlátozott felhatalmazással és hatáskörrel a rendőrség munkáját, a közrend és közbiztonság fenntartását igyekszik támogatni. Éppen ezért sürgető szükség lenne a rendészet szerveinek felülvizsgálatára, és összpontosítani kell az erőket, nem hagyni a további szétforgácsolódást. Ki kell választani, hogy melyik az a szervezet, amely a leghatékonyabban tudja támogatni a rendőrség munkáját, ezt követően a forrásokat csak ennek megfelelően szabad felhasználni.

- Túl kell lépni a mentsvárként működő, mindent alátámasztani képes statisztikai szemléletmódon. Valamennyi korban, valamennyi rendőrség képes saját munkáját dicsőítő statisztikai adatsorokat gyártani. Ennél azonban sokkal fontosabb az emberek tényleges biztonságérzete.
- A rendvédelmi szervek állománya tekintetében szemléletváltásra van szükség. A jogalkotó és a mindenkori kormányzatnak az a dolga, hogy vonzóvá tegye a rendvédelmi hivatást, legyen az rendőr vagy pénzügyőr, valamint maradéktalanul biztosítsa a szolgálatellátáshoz szükséges feltételrendszert. Ez jelenleg még illúzió. Amennyiben mindez adottá válik, akkor azonban a fejekben is rendet kell tenni. Nem a mielőbbi nyugdíjba vonulás és a túlélés a cél, hanem a hatékony, eredményes munkavégzés. Nem a jogosultságok kiaknázása az elsődleges, előbb ugyanis a kötelezettségek teljesítése van a sorban. Ehhez hivatástudat és elkötelezettség szükséges.
- Átpolitizáltság. A rendszerváltás óta az országos rendőrfőkapitány átlagosan alig több mint másfél évet tölt a hivatalában. Ez a tény nagyon beszédes. A rendőrség független működésének egyik legelemibb feltétele az első számú vezető kinevezésének rendje. Köztudomású tény, hogy jelenleg Magyarországon az országos főkapitányt a miniszterelnök nevezi ki. A megoldás véleményem szerint a kinevezési jogkörnek „független” szervre, személyre telepítésével valósulhat meg, megfelelő feltételrendszer kialakítása mellett. Előbbire megoldásként kínálkozik a Parlament, míg utóbbira a Köztársasági Elnök személye. Így könnyebben megvalósulhatna az a kívánatosnak gondolt helyzet, amelyben a rendészet és a kormány kapcsolata indirekt.

- Nem halogatható kérdés az önkormányzati rendőrség témaköre, és ennek kapcsán természetesen szó esik a közösségi rendészet eszméjéről és külföldi működéséről. A magyarországi önkormányzati és közösségi rendészeti kezdeményezések hosszú évek óta gyerekcipőben járnak, ez derül ki a hazai próbálkozásokat bemutató alfejezetből. Az önkormányzati törvény meghatározza feladatként a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodást. Ennek tényleges tartalma azonban semmilyen jogforrásból nem derül ki, továbbá a feladathoz nem telepít hatásköröket a jogalkotó, nem tölti meg tartalommal a felhatalmazást. Ez az „ex lex” helyzet uralja az önkormányzati rendészet légkörét lassan két évtizede. Nem csoda hát, hogy az egyes kísérletek instabil lábakon álló, egymástól elszigetelt, jobbára spontán szerveződések. Rendészetünk nem kellően nyitott a helyi közösségek problémái, gondjai iránt. Ennek természetes következménye, hogy a társadalom részéről nem érezhető a töretlen bizalom a hatósági közeggel szemben és még kevésbé tapasztalható az állampolgárok részéről megnyugtató biztonságérzet. Szembe kell nézni a bűnözés megváltozásával, alkalmazkodni kell az aktuálisan felmerülő speciális kriminalitáshoz és ennek érdekében közelebb kell vinni a rendészetet az emberekhez, ezáltal meg kell nyerni a társadalom többségének a bizalmát, támogatását. Egységes alapokra kell helyezni az önkormányzati rendészet kérdéskörét. Ennek érdekében állami önkorlátozásra és bizonyos hatáskörök önkormányzatokkal való megosztására van szükség. Bizonyos rendészeti hatásköröket decentralizálni kell. Az önkormányzatok „helyzetbe hozása” ezzel nem érhet véget, ugyanis a feladatok és hatáskörök hatékony ellátásához szükséges feltételeket biztosítani kell. Ezen túlmenően pedig a legújabb idevágó uniós dokumentumokat figyelembe véve, be kell vonni a lakosságot a prioritások kialakításába és a rendőrség elszámoltatásába.

A célom az volt, hogy a magyar rendészet problémáit, ellentmondásait pontosan feltérképezzem, és ezekre tudományos kutatáson és többirányú külföldön szerzett tapasztalatokon nyugvó jól hasznosítható megoldási javaslatokat, elképzeléseket tudjak felkínálni.

## IRODALOMJEGYZÉK

ABRAHAM MASLOV: *Toward a Psychology of Being*, 1968. Fordította Turóczy Attila. Ursus Libris, 2003.

ABLONCZY BÁLINT: A rettegés foka. *Heti Válasz*, IX. évf. 7. szám, 2009. február 12.

ARNDT – KÖPP – OLDIGES – SCHENKE – SEEWALD – STEINER: *Besonderes Verwaltungsrecht*, 4. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg, 1992.

ARNOLD MIHÁLY: *Ma már holnap van, A magyar gazdaság és a Vám- és Pénzügy-örég*, Viva Média kiadó, Budapest, 2002.

ANTHONY V. BOUZA: *The Police Mystique*, Plenum Press, New York and London, 1990.

BADÓ ATTILA (szerk)- TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK Kerszöv, Budapest, 2005.

BAKOS FERENC: *Idegen szavak és kifejezések kézis�ótára*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1994.

BALLA ZOLTÁN: *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira* (Ph.D. értekezés), 1998-2001. RTF könyvtár.

BALLA ZOLTÁN: *A rendészet fogalmának tisztázásához*, In. *Magyar Közigazgatás*, 2000. január, L évfolyam 1. szám.

BALLA ZOLTÁN: A belső rend és a közrend fogalma a jogszabályokban, Belügyi szemle 2002/2 szám.

BALASSA BENCE: Rendőrség és társadalom. Egy elhibázott viszony rövid története, Rendvédelmi Füzetek, 2009/2.

BARTHA TIBOR(szerk): Keresztyén Bibliai Lexikon II., Magyarországi Református Egyház Kálvin János Kiadója, Budapest, 2004.

BERÉNYI SÁNDOR: Magyar államigazgatási jog, Különös rész, ELTE ÁJTK, 1993.

BERNER – KÖHLER: Polizeiaufgabengesetz, Handkommentar, 19. Auflage, München, 2008.

BOCKWOLDT: Rechtmasigkeit und Kostentragungspflicht Polizeilichen Handelns, Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden (IBOORBERG) 2003.

BODA JÓZSEF (szerk.): A magyar polgári rendvédelem a XIX és a XX században (magyar csendőrség, rendőrség, büntetés végrehajtás, határőrség, vám-és pénzügyőrség, koronaőrség), Budapest, 2004, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem- történeti Alapítvány

BOBÍRÓ ANDREA – KEREZSI KLÁRA (szerk.): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I., 2009. FRESH ART DESIGN Kft.

BOTOS GÁBOR: A büntetőeljárás jog története, Pázmány Péter Tudományegyetem Jog és Államtudományi Kar, Budapest, 2000.

BRYAN CALESS – KEVIN LAWTON-BARETT – ROBERT UNDERWOOD – DOMINIC WOOD: Blackstone's Student Police Officer Handbook. (robin bryant szerk.) 2. kiadás. Oxford University Press 2007.

BREZSNYÁNSZKY LÁSZLÓ: Alternatívok és alternatívák. Új Pedagógiai Szemle, 2004/6.

CHRISTOPH GUSY: Polizeirecht, 2. Auflage, Tübingen 1994.

CHRONOWSKI NÓRA – ZELLER JUDIT: Luxemburg – Strasbourg – alapjogvédelem In: Európai jog, hvgorac, 2006/5.

CLAUDE MARTERAY: Közbiztonsági és bűnügyi rendőrség: összhang vagy elkülönülő hatáskörök. In Timoránszky Péter (szerk.): Új Rendészeti Tanulmányok, 1995/1.

CONCHA GYÖZŐ: Politika, Közigazgatástan, Budapest, 1905.

CSAPÓ CSABA: A Magyar Királyi Csendőrség története 1881-1914, Pannónia könyvek, Pécs, 1999.

DANIELISZ BÉLA – JÁRMY TIBOR: A rendészet Európában, Kiadja: Duna Palota Kulturális Kht, Budapest, 2008.

DANIELISZ BÉLA: Önkormányzat és rendőrség, In: Rendőrség 2007, 13-25. old. Szerk: Garamvölgyi László, Budapest, 2008.

DAVOLA JÓZSEF: Tanulmány a Magyar Katonai Rendőrség kialakítására (kézirat), Szentendre, 1998.

DOMINIQUE LAPPRAND: Centralizáció és decentralizáció a francia rendőrségnél és csendőrségnél. In timoránszky péter (szerk.): Új Rendészeti Tanulmányok, 1995/1.

ECKHARDT FERENC: Magyar alkotmány- és jogtörténet, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

ERNYES MIHÁLY: Fejezetek a rendőrség történetéből, Budapest, 1994.

FARKAS VAJK: Rendszerváltás spanyol módra, Hasonlóságok és különbségek a spanyol és a magyar jogállami átmenetben. Iustum, Aequum, Salutare, 2009/3.

FICZERE LAJOS: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. In Timoránszky Péter (szerk.): Új rendészeti tanulmányok, 1997/1.

FINSZTER GÉZA: Európai rendészeti modellek és a magyar rendőrség. Kriminológiai közlemények, 57. Budapest, 1999.

FINSZTER GÉZA: A rendészet rendszere, In Kriminológiai Tanulmányok IRK FERENC (szerk), Budapest, 2002.

FINSZTER GÉZA: A rendészet elmélete, KJK Kerszöv, Budapest, 2003.

FINSZTER GÉZA: A rendészet elmélete, (doktori értekezés, kézirat, Országos Kriminológiai Intézet), Budapest, 2007 a.

FINSZTER GÉZA: Rendvédelemről szóló alkotmánybírsági határozatok elemzése, In: Kriminológiai Tanulmányok, 44. szám, Szerk: Virág György, Budapest, 2007 b.

FINSZTER GÉZA: Rendészeti stratégia. A közbiztonság erősítésének, a közrend fenntartásának és a rendvédelmi szervek távlati fejlesztésének programja. Budapest, 2007 c.

FINSZTER GÉZA: A rendészet megvalósult reformja, In: Kriminológiai közlemények 63., Budapest, 2007.

FINSZTER GÉZA: Rendészeti stratégia, A közbiztonság erősítésének, a közrend fenntartásának és a rendvédelmi szervek távlati fejlesztésének programja, Budapest, 2007.

FINSZTER GÉZA: A rendészeti szervek működésének jogi alapjai, RTF Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 2008 a.



FINSZTER GÉZA: Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, IX. Pécs, 2008.

FINSZTER GÉZA: Az európai közjog és a modern rendőrség megszületése, (előadás kézírata) Budapest, 2008. október 9.

FINSZTER GÉZA: Joguralom és erőszak-monopólium, Rendészeti szemle, 2008/11.

FINSZTER GÉZA: Közbiztonság és közbátorság, In: Írások Tauber István emlékére NÉMETH ZSOLT (szerk.), Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2009.

FRANCIS FUKUYAMA: *The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press New York, 1995, Fordításban: Bizalom, A társadalmi erények és a jólét megteremtése, ford: Somogyi Pál László, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1997

FRANCIS FUKUYAMA: *Our posthuman Future*, Straus and Giroux, New York, 2002. Fordításban: Posthumán jövőnk, ford: Tomori Gábor, Európa Könyvkiadó, Budapest, 2003.

FRITZ SACK: Társadalmi átalakulás és kriminalitás – A társadalmi átalakulás, mint kriminalitás. Magyar – Német kriminológiai szimpóziumon elhangzott előadás. In Konferenciakötet, Budapest, 1995.

FRANZ LUDWIG KNEMEYER: *Polizei- und Ordnungsrecht, Studium und Praxis*, 11. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2007.

GADE – KIELER: *Polizei und Föderalismus, Aufgabenfelder des Bundes- und Landespolizeien im verfassungsrechtlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, (Kohlhammer) 2008.

GÁL FERENC, GÁL JÓZSEF, GYÜRKI LÁSZLÓ, KOSZTOLÁNYI ISTVÁN, ROSTA FERENC, SZÉNÁSI SÁNDOR, TARJÁNYI BÉLA: Ószövetségi és Újszövetségi Szentírás Budapest: Szent István Társulat, 2008.

G. FODOR GÁBOR - STUMPF ISTVÁN: A „jó kormányzás” két értelme, Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei, Nemzeti érdekek, 2007. (1. évf.) 3. sz. 76-94. old.

GRAHAM GOOCH and MICHAEL WILLIAMS: Dictionary of Law Enforcement, Oxford University Press, Oxford, 2008.

GRÁD ANDRÁS DR.: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve, Strasbourg Bt, 2005. kiadás

HALMAI GÁBOR (szerk.): A megtalált alkotmány, A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve, INDOK, Budapest, 2000.

HANS TOCH and J. DOUGLAS GRANT: Police as Problem solvers, Plenum Press New York and London, 1991.

HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények (I-2003, II-2004, III-2005, Pécs.)

HELEN FENWICK, GAVIN PHILLIPSON: Text, Cases and Materials on Public Law & Human Rights, Cavendish Publishing Limited, London 2003.

HERBERT HAAG: Bibliai Lexikon, Budapest, Szent István Társulat, 1989.

HORVÁTH BALÁZS: A jövő rendőrségéért. In Belügyi Szemle, 1990.

J. ALDERSON: Human rights and the Police, Strasbourg, 1984. Directorate of Human Rights

JAKAB ANDRÁS (szerk): *Az Alkotmány kommentárja I-II.* Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég Kiadó, 2009.

JANZA FRIGYES (MRTT főtitkára): A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának előzményei és a Társaság szervezeti és működési céljai, Magyar Rendészettudományi Társaság honlapja: [www.rendeszet.hu](http://www.rendeszet.hu)

JANZA FRIGYES: A rendészeti karrier rendszer, In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX, Pécs 2008.

JOHN HARRISON, STEPHEN CRAGG and HEATHER WILLIAMS: *Police misconduct, legal remedies, fourth edition*, LAG books.

JÖRG ZIEGLER: A német rendőrség és a föderalizmus. In Timoránszky Péter (szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1995/1.

JÖRN IPSEN Prof. Dr. iur.: *Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsrecht*, 3. Auflage, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 2004.

JÓZSA ZOLTÁN: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről, *Közigazgatástudományi Közlöny*, 2009/ 1-2.szám, 4-19. old.

KACZIBA ANTAL: A lekésett jövő dilemmái, In: *Rendőrség 2007*, 26-32. old., Szerk: Garamvölgyi László, Budapest, 2008.

KAISER FERENC: A magyar királyi csendőrség története a két világháború között, *Pannónia könyvek*, Pécs, 2002.

KAISER FERENC: A Magyar Királyi Csendőrség. In. RUBICON (RÁCZ ÁRPÁD – főszerkesztő) 2010/1.

KAPELLER: Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden (IBOORBERG) 2001.

KARVASY ÁGOST: A közrendészeti tudomány és a culturpolitika, Athenaeum, Pest, 1870

KÁNTÁS PÉTER: A rendészet fogalmához. Új rendészeti Tanulmányok, 1. szám, 1997.

KÁNTÁS PÉTER: A közrend elleni jogsértések természetéről, Doktori értekezés, ELTE ÁJK, Budapest, 2007,

KATONA GÉZA: A rendészet fogalma és tagozódása. Rendészet 2003/4.

KENEDLI TAMÁS: A „rendészet, mint tudományág” a tudományok rendszerében, Magyar Rendészet 2006/2.

KILÉNYI GÉZA (szerk.-lekt.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve, Complex kiadó, Budapest, 2008.

KILÉNYI GÉZA: Gondolatok a magyar közigazgatásról, Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2009/1-2. szám. 71-75. old.

KORINEK LÁSZLÓ: Út a statisztikától a rendészet elméletéig, JURA 2008/1, Szerk: Ádám Antal

KORINEK LÁSZLÓ: A Magyar Rendészettudományi társaságról. In Garamvölgyi László (szerk.): *Rendőrség 2007*. Budapest, 2008.

KOVACSICS IVÁN (szerk.): Emlékkönyv a Vám- és Pénzügyőrség történetéről 1867-2000, Viva Média Holding, Budapest, 2000

KÖKÉNYESI JÓZSEF: Az önkormányzati rendészet lehetősége a magyar közigazgatásban, 11. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához, Budapest, 2008, [www.police.hu](http://www.police.hu),

KÖPF LÁSZLÓ: Fejezetek a magyar vámigazgatás és a pénzügyőrség történetéből, Tipico Design, Budapest, 2003.

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Mozgékony patthelyzet, Reform és változatlanosság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai 1990–2005. In Gombár Csaba (szerk.): Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Századvég, Budapest.

KŐSZEG FERENC: Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának országgyűlési vitájában a Parlament 1996. február 20-i ülésén, OGY hiteles jegyzőkönyve.

KÖVÉR ÁGNES: A szabadságkorlátozó kényszerintézkedések a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság ítélezési gyakorlatában, Belügyi Szemle, 2002/2-3.

KMETY KÁROLY: A magyar közigazgatási jog kézikönyve, Politzer Zsigmond kiadása, Budapest, 1900.

KRÉMER FERENC: Rossz döntések kora. Rendészetpolitikai tévelygések a rendszerváltás első húsz évében. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010.

LEONARD A. STEVERSON: Policing in America (Contemporary word issues), South Georgia College, 2007.

LIGETI MIKLÓS: Gondolatok a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről. Rendészeti szemle, 2008/7–8.

LIPICS LÁSZLÓ: Fegyveres szervek-e a rendvédelmi szervek? In HORVÁTH ISTVÁN (főszerk.) Hadtudomány 2010/1-2. (XX. évf.)

LOUIS J. FREEH – HOWARD MEANS (társszerző): My FBI, fordításban: Az FBI főnöke voltam, Nyomozás mindenki ellen, Jokerex Kiadó, Budapest, 2006. Fordította: Sz. Kulcsár István

LŐRINCZ LAJOS: A közigazgatás-tudomány alapjai, Rejtjel kiadó, Budapest, 1997.

LŐRINCZ LAJOS (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás, Budapest: Unió Kiadó, 2006.

LŐRINCZ LAJOS: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. Közigazgatási szemle, 2007/3.

MAGYARY ZOLTÁN: A Magyar Közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, Budapest, 1931.

MAGYARY ZOLTÁN: Magyar közigazgatás, A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban, a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

MÉCS IMRE: Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának országgyűlési vitájában. Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve, 1996. február 20. ülés.

MEZEY BARNA (Szerk): Magyar Alkotmánytörténet, 2. átdolgozott, javított kiadás, Osiris kiadó, Budapest, 1996.

MEZEY BARNA(szerk.): Magyar Jogtörténet, Osiris kiadó, Budapest, 1996.

MEIKE KLÜVER: Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Herausgegeben von Prof. Dr. iur. Dr. h.c. mult. Rolf Stoiber, Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, München, 2006.

MICHAEL JASCH: Perspektiven der polizeilichen Entscheidungsmacht, Strafverfahrensabschluss und Polizei in Deutschland und England, Libris, Frankfurt am Main, 2002.

MICHAEL ROWE: Introduction to policing, London, 2008.

MONTESQUIEU: A törvények szelleméről, fordította: Csécsy Imre, Sebestyén Pál, Osiris-Attraktor kiadó, Budapest, 2000.

MOLNÁR KATALIN (szerk.): *A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága*. Tudományos Konferencia, 2003. Nov. 11–12. Budapest, RTF, 2004.

MÜHL – LEGGEREIT – HAUSMANN: Polizei- und Ordnungsrecht, Kompendien für Studium und Praxis, Hessen, 2. Auflage, Baden-Baden, 2008.

NAGY ENDRE – RÁCZ LAJOS, szerk: MÁTHÉ GÁBOR: Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet, HVG Orac kiadó, Budapest, 2007.

NEIL PARP WORTH: *Constitutional and Administrative Law*. New York – London, Oxford University Press, 2008.

NORMAN DENIS (editor), WILLIAM J. BRATTON, WILLIAM GRIFFITS, RAY MALLON, JOHN ORR, CHARLES POLLARD: *Zero Tolerance, Policing a Free Society*, Second Edition, London, 1998,

NYIRI SÁNDOR: *A rendőrségi jog alapjai*, BM kiadó, Budapest, 2002.

NYIRI SÁNDOR: Tanulmányok a rendészet köréből (válogatott cikkgyűjtemény 1989-1996), Rendőrtiszti Főiskola, 1997.

NYIRI SÁNDOR: A rendőrség és az emberi jogok védelme az alkotmány tükrében. In. KORINEK LÁSZLÓ (szerk.): Rendészeti Szemle. 2010/3.

OPÁL SÁNDOR: Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonság-politika. In Rendészeti szemle, 1991/11.

OTTO MAYER: Deutsches Verwaltungsrecht. München–Leipzig, 1924.

PAP GÁBOR: Alkotmányos észrevételek a személyes szabadságjogokat korlátozó rendőrségi intézkedésekről, in: Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, 2004, 287-303. old.

PAPP JUDIT: Rendvédelem vagy rendészet? Új Rendészeti Tanulmányok, Szerkesztette: dr. habil. Szigeti Péter, RTF, Budapest, 1998.

PARÁDI JÓZSEF: A magyar rendvédelem története, Osiris, Budapest, 1996.

PARÁDI JÓZSEF (főszerk.) SUBA JÁNOS(szerk.): Az ezeréves magyar rendvédelem, Rendvédelem-történeti füzetek XI. évf. / 14. szám, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Társaság kiadványa, Budapest, 2005.

PARÁDI JÓZSEF: Rendvédelem kontra rendészet. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. I. kötet. Pécs, 2002.

PARÁDI JÓZSEF: Rendvédelem a határokon a XIX-XX. században, I. kötet, Pénzügyőrség és vámhivatalok a határőrizetben, Tipico Design Kft. Budapest, 2003.

PARÁDI JÓZSEF: Rendvédelem a határokon a XIX-XX. században, II. kötet, Csendőrség a határőrizetben, , Tipico Design Kft. Budapest, 2003.



PATYI ANDRÁS- VARGA ZS. ANDRÁS: Általános Közigazgatási Jog, Egyetemi jegyzet, Mandamus Publishing, 2008.

PETER FRANCIS, PAMELA DAVIES and VICTOR JUPP: Policing futures, The Police, Law Enforcement and the Twenty-First Century

PETER K. MANNING: Police Work, The Sozial Organisation of Policing, Second Edition, Waveland Press, Illinois, 1997.

PIEROTH- SCHLINK – KNIESEL: Polizei- und Ordnungsrecht mit versammlungsrecht, 5. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2008.

PRESZLY LORÁND: A m. kir. Csendőrség története, Budapest, Honvédelmi Sajtóvállalat, 1920

REINHARD RUPPRECHT: Polizei Lexikon, 2 völlig neubearbeitete Auflage, Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 1995.

REKTOR BÉLA: A magyar királyi csendőrség oknyomozó története, Árpád könyvkiadó vállalat, Cleveland, Ohio, USA, 1980.

RICHARD CARD: Public Order Law, Jordan Publishing Limited, 2000

RICHARD V. ERICSON and KEVIN D. HAGGERTY: Policing the Risk Society, Clarendon Press, Oxford, 1997.

ROBERT H. LANGWORTHY, LAWRENCE F. TRAVIS III: Policing in America, A Balance of Forces, Third edition, New Jersey, 2003.

ROBIN BRYANT DR (edited by) Contributors: DR BRYAN CALESS, KEVIN LAWTON-BARETT, ROBERT UNDERWOOD, and DR DOMINIC WOOD:

Blackstone's Student Police Officer Handbook, Second edition, Oxford University Press 2007.

SALGÓ LÁSZLÓ: Centralizáció és decentralizáció kérdései a magyar rendőrség szervezetében Timoránszky Péter (szerk.): Új rendészeti tanulmányok, 1995/1.

SALGÓ LÁSZLÓ- TÓTH LÁSZLÓ: Rendészet a jogállamban, Magyar Rendészet 2004/1.

SALLAI JÁNOS: Megalakult a Magyar Rendészettudományi Társaság, Magyar Rendészet 2004/3.

SAMUEL P. HUNTINGTON: A katona és az állam, A civil és a katonai szféra viszonyának elmélete és politikája, Zrinyi Kiadó, Budapest, magyar nyelvű fordításban megjelent 1994.

SÁRIK ESZTER, MAROSI KRISZTINA (szerkesztők): Kriminológiai Közlemények 61., A Magyar Kriminológiai társaság kiadványa, Budapest, 2004.

SIMON ZOLTÁN, POZSGAI ZOLTÁN, KIS JUDIT, BOROS SÁNDOR: Lónyay Menyhért szakkönyvtár, Jövedéki alapok I. Adópolitika és az anyagi jogi szabályozás, VIVA Média, Budapest, 2006.

SPALLER ENDRE: A rendészettudomány bevezetője, Magyar Rendészet 2004/1.

STEPHEN SAVAGE: Police reform, Forces for change, Oxford, 2007.

STEIN LŐRINC: Államigazgatás és igazgatási jog. Pest 1871.

STUMPF ISTVÁN: Állam és kormányzás. In BIHARI MIHÁLY (főszerk.) Jog, Állam, Politika. 2009/3. (1 évf.)

SZABÓ GYŐZŐ – NAGY GÁBOR (szerkesztők): Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezéseihez kapcsolódó strasbourggi esetjogról, hvgorac kiadó, Budapest, 1999.

SZABÓ ANDRÁS: Helyet kér a rendészettudomány. Előterjesztés a IX. Osztály részére a rendészeti tudomány befogadására. *Magyar Rendészet*, 2004/1.

SZAKÁLY SÁNDOR: A magyar tábori csendőrség története 1938-1945, Ister kiadó, Budapest, 2000.

SZAMEL LAJOS: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai, MTA, Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990.

SZAMEL LAJOS: Közigazgatás – rendészet – rendészeti szankció. In Timoránszky Péter (szerk.): Új rendészeti tanulmányok, 1997/1.

SZEGVÁRI PÉTER: Államreform hogyan és mikor? Önkörkép, 2006/4.

SZÉKELY ZOLTÁN – BUGNITS RICHÁRD: Rendvédelem –történeti Füzetek Repertórium (1990-2000), Budapest, 2006.

SZÉCSI GYÖRGY: Bűnmegelőzés vagy ...? Belügyi Szemle, 1998/12.

SZIGETI PÉTER(szerk.): Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből, RTF Jog- és Államtudományi Tanszék, Budapest, 1998.

SZIGETI PÉTER: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. *Jogtudományi Közlöny*, 2001/4.

SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: A jogállamiság jogelmélete, (második, javított, bővített kiadás), Napvilág kiadó, Budapest, 2004.

SZIGETI PÉTER: A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota (1989-2006), Akadémiai kiadó, 2008.

SZIKINGER ISTVÁN: Alkotmánybíráskodás és rendvédelem, In Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára, szerk: Petrétei József, Dialóg Campus kiadó, Budapest – Pécs, 2000.

SZIKINGER ISTVÁN: Rendészet, rendőrség és szociális jogállamiság Németországban. In Timoránszky Péter( szerk.): Új rendészeti tanulmányok, 1994/2.

SZIKINGER ISTVÁN: A rendvédelem jogi alapkérdései, In Timoránszky Péter (szerk): Új rendészeti tanulmányok. 1997/1.

SZIKINGER ISTVÁN: Rendőrség a demokratikus jogállamban, Sík Kiadó Kft., Budapest, 1998.

SZIKINGER ISTVÁN: „Az hibás!”, Az Alkotmánybíróság a rendőrségi törvényről. Fundamentum, 2004/1.

SZIKINGER ISTVÁN: Tortúra a rendészetben, Rendészeti Szemle 2008/11.szám. (56-69.o.)

SZILÁGYI SÁNDOR: A magyar nemzet története, Budapest, 1895. X. kötet

STEPHEN SAVAGE: Police reform, Forces for Change, Oxford, 2007.

TAMÁS ANDRÁS: A közigazgatási jog elmélete, Szent István Társulat, Budapest, 1997.

TAUBER ISTVÁN (szerk): Tanulmányok Vígh József 70. születésnapjára, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2000.

TETTINGER – ERBGUTH – MANN: Besonderes Verwaltungsrecht (Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht), 9. neu bearbeitete Auflage, C. F. Müller, Heidelberg München – Landsberg – Berlin, 2007.

THOMAS HOBBS: Leviatán vagy az egyházi és a világi állam formája és hatalma, fordította: Vámosi Pál, Kossuth Kiadó, Budapest, 1999.

TIM NEWBURN & PETER NEYROUD: Dictionary of Policing, William Publishing, 2008, London.

TORMA ANDRÁS: Adalékok a magyar közigazgatás korszerűsítéséhez, Közigazgatástudományi Közöny, 2009/1-2. szám. 80-95. old.

TÓTH JUDIT (lekt.) – HRÍVNÁK ANDREA (ford.): Az emberi jogok és a rendőrség, szemináriumi anyag, Strasburg, 1995. december 6-8., Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ

TÓTH JUDIT (szerk.): Az emberi jogok és a rendőrség, Ankét, Budapest, 2000. április 14. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ

TÓTH JÓZSEF: A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra. Eger: Szent János nyomda, 1939.

TOM BAKER: Police Ethics, Crisis in law Enforcement, Publisher: Charles C Thomas, Springfield, Illinois, USA, 1996.

ÚJHELYI GABRIELLA (szerk): A dualista Magyarország rendvédelme, Tudományos konferencia a Rendőrtiszti Főiskolán, 1992, Rendvédelem-történeti füzetek

ÚJHELYI GABRIELLA (szerk): Háború, forradalom, Trianon, V. Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Konferencia, 1993. szeptember 21-23, Rendvédelem-történeti füzetek 5.szám

VANNER GÁBOR DR., SZABÓ GÁBOR, SZABÓ JÓZSEF: Jövedéki Kódex 2008, VIVA Média, Budapest 2008.

VÍGH JÓZSEF – KATONA GÉZA (szerkesztők): Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség, Nemzetközi Konferencia, Budapest, 1992. június 1-4. Belügyminisztériumi nyomda 1994.

VOLKMAR GÖTZ: Allgemeines polizei- und Ordnungsrecht, 13. Auflage, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2001.

VOLKMAR GÖTZ: Allgemeines polizei- und Ordnungsrecht, Juristische Kurz Lehrbücher, 14. Auflage, Verlag C. H. Beck, 2008, München

WILLIAM J. BRATTON – WILLIAM GRIFFITS – RAY MALLON – JOHN ORR – CHARLES POLLARD – NORMAN DENIS (szerk.): Zero Tolerance. Policing a Free Society. 2. kiadás. London, 1998.

WILLIAM F. FOX: Understanding Administrative Law, fifth edition, Lexis Nexis, Usa, 2008.

WOLFGANG GEIERHOS: A zero tolerancia. A New York-i példa és a németországi tapasztalatok., Tudományos Konferencia 2003. Nov. 11-12. In Molnár Katalin (szerk.): A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága. Budapest: RTF, 2004.

ZACHAR JÓZSEF: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában. In Rendvédelem-történeti Füzetek, Budapest. 1992.

ZLINSZKY JÁNOS: Ius publicum – Római közjog, Osiris kiadó, Budapest, 1994.

ZLINSZKY JÁNOS: Kollektív bűnösség. In. RUBICON (RÁCZ ÁRPÁD – főszerkesztő) 2010/1.

Besoldungstabelle 2009. Für Beamtinnen und Beamte des Bundes, Berlin, 2009.

Guardia di Finanza Annual Report, 2007.

The Guardia di Finanza and its Schools. Roma, 2006.

NPIA (National Policing Improvement Agency) Digest, 2010. January, Neighbourhood Policing Strategy Developing,

Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Rendészeti stratégia (alágazati stratégiai dokumentum), Budapest, 2007.

Kézikönyv a Bibliához, Lilliput kiadó Kft., Kossuth nyomda, Budapest, 1992.

A magyar királyi csendőrség zsebkönyvei 1926-1940 évekből, Országgyűlési Könyvtár

A Kormány által a 2006. szeptember-októberi események kivizsgálására létrehozott Gönczöl Bizottság vizsgálati jelentése, Budapest, 2007. február 2.

A Magyar Köztársaság rendvédelmi stratégiája, Budapest, 2007.

A nemzeti megújulás programja, (Az Antall kormány programjáról) Budapest, 1990.

Az ezeréves magyar rendvédelem. A Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság kiadványa, Budapest, 2005

**Internetes hivatkozások és források:**

FLAG ( Foreign Law Guide ) – elektronikus jogi adatbázis

HEINONLINE - elektronikus nemzetközi jogi adatbázis

[www.mek.niif.hu](http://www.mek.niif.hu) : A Pallas nagylexikon, internetes kiadványa

[www.nyulawglobal.org](http://www.nyulawglobal.org) – elektronikus nemzetközi jogi adatbázis és website

[www.hmrc.co.uk](http://www.hmrc.co.uk) – Az Egyesült Királyság pénzügyőrségének a hivatalos honlapja

[www.vam.hu](http://www.vam.hu) – A Vám- és Pénzügyőrség honlapja

[www.gendarmerie.interieur.gouv.fr](http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr) – A Francia Nemzeti Csendőrség honlapja

[www.gdf.it](http://www.gdf.it) – A Guardia di Finanza honlapja

[www.dhs.gov/index.shtm](http://www.dhs.gov/index.shtm) - A Homeland Security (USA) honlapja

[www.cbp.gov](http://www.cbp.gov) – A Customs Border Protection (USA) honlapja

[www.zoll.de](http://www.zoll.de) – A Deutsche Zollverwaltung honlapja

[www.csendor.com](http://www.csendor.com) : Magyar Királyi Csendőr Bajtársi Közösség honlapja



## MELLÉKLETEK

### **A rendőri munka kilenc alapelve, Metropolitan Police 1829, London**<sup>475</sup>

1. A bűncselekmények és a rendzavarás megelőzése, alternatíva, annak katonai erővel való elnyomásával és a jogi büntetés szigorúságával szemben.
2. Mindig tudni, hogy a rendőr hatalma feladatainak és kötelességeinek teljesítésekor attól függ, hogy a lakosság elfogadja-e létezését, cselekedeteit és viselkedését, valamint attól a képességtől, hogy képes-e köztisztjeletet biztosítani és fenntartani.
3. A lakosság tisztelete és elfogadása azt is jelenti, hogy megvalósul a törvények betartásának biztosításában a lakosság tevőleges együttműködése.
4. Tudni kell, hogy a lakosság együttműködésének mértéke arányosan csökkenti a fizikai erő és kényszerítés szükségességét a rendőrség céljainak elérésében.
5. A lakossági elfogadottság megteremtését és megtartását nem a cinkosság, hanem a törvények állandó, abszolút elfogulatlan szolgálata biztosítja, teljesen függetlenül a politikától, tekintet nélkül az egyes törvények igazságos vagy igazságtalan voltára, azzal, hogy készségesen egyéni szolgálatot nyújtanak, és barátságosságot mutatnak minden lakosnak, tekintet nélkül azok gazdasági vagy szociális helyzetére, és készek egyéni áldozatra az élet megvédésében és megtartásában.
6. Fizikai erőt csak akkor alkalmaznak, ha a meggyőzés, tanácsadás és figyelmeztetés elégtelennek bizonyul az együttműködéshez, abban a mértékben, ami biztosítja a törvény betartását vagy a rend helyreállítását, és csak a rendőri célok eléréséhez szükséges minimális erőt alkalmazzák.
7. Mindig fenntartják a lakossággal a kapcsolatot, ami megvalósítja azt a történelmi hagyományt, hogy a lakosság a rendőrség, és a rendőrség a lakosság, és a rendőr csak a

---

<sup>475</sup> JANZA (2008) i. m. 107.

lakosságnak az a része, aki teljes munkaidőben ügyel azokra a kötelességekre, amelyek minden polgárra hárulnak a közösségi jólét és együttélés érdekében.

8. Mindig tudatában van, hogy szigorúan be kell tartania a rendőri előírásokat, és tartózkodik még látszólag is az igazságszolgáltatással való visszaéléstől, bosszút állva egyéneken vagy az államon, és a hatalma alapján való bűnösség megállapítástól, és a bűnös megbüntetésétől.

9. Mindig tudja, hogy a rendőrség eredményességét a bűncselekmények és a rendzavarás hiánya méri, és nem a velük kapcsolatos rendőri cselekmények látható bizonyítékai.

2. számú melléklet

### **Csendőr tízparancsolat**

1. Megemlékezzél arról, amivel Istennek tartozol.
2. Én vagyok a te hazád: Nagy-Magyarország.
3. Hűséged, becsületed, vitézséged nem eladó.
4. Légy erkölcsös, józan életű, engedelmes.
5. Tiszteld előljáródat, mint atyádat, szeresd bajtársaidat, mint tenmagadat.
6. Tanulj és tudj: a Tudás második fegyvered.
7. Védj a másét. A magadét ne pazarold.
8. Mögötted a törvény. Előtted is az legyen.
9. Igaztalanul ne vádolj, fegyvered ártatlant ne bántson.
10. A család szentély. Ha magadnak nincs: őrödben, s a körül megtalálod.

## 3. számú melléklet

**Kormányzati rendészeti stratégiák 1990 óta**<sup>476</sup>Hierarchikus támogató kormányzati stratégia(1990–1994)

Nem tervezi az örökölt szervezeti rendszer teljes átalakítását, de szorgalmazza a jobb teljesítményt és a jogállami elvek érvényesítését. Ehhez egyértelmű utasításokat ad, megőrizve az egységes és centralizált, erős kézzel vezetett, fegyelmezett szervezetet. Depolitizálja a bünyődözést. A politikai szempontokat csak az egyéb végrehajtói tevékenységben hagyja meg (esetleg növeli). Erősíti a hivatástudatot, az anyagi megbecsülést. Többet oszt a költségvetésből a rendészetre, de a fejlesztést csak annak jobb felhasználásával valósítja meg.

Válságkezelő-elutasító kormányzati stratégia(1994–2002)

A kormányon lévő politikai erő elutasítja a korábbi rendészeti szerkezetet, de nincs elképzelése, víziója, ereje egy átalakítási programhoz, annak végrehajtásához. Elmaradnak a politikai instrukciók a politika és a rendészet viszonyát illetően, miközben megjelennek ott, ahol a jog uralmát kellene biztosítani. Nincsenek távlati fejlesztési tervek, a professzionalizmus hiánya a nemzetközi együttműködésben is feltűnik.

Demokratikus támogató kormányzati stratégia(2002–)

Elfogadva a rendészet korábban nyújtott szakmai teljesítményét, a jövőre készülve változtatni kíván a szerkezeten és a működésen, sőt a rendészeti jogon is, ezért hosszú távú közbiztonsági

---

<sup>476</sup> A Kormány által a 2006. szeptember-októberi események kivizsgálására létrehozott Gönczöl- Bizottság vizsgálati jelentése, Budapest, 2007. február 2. 81.

stratégiát és modernizációs programot dolgoz ki, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás korszerűsítésével összhangban. Nem hajt végre „tisztogató” szándékkal vezetőcseréket, de szigorítja a szakmai követelményeket, erősíti a professzionalizálódást. Megvalósulásának feltétele a reformról kialakított parlamenti konszenzus. A szakmai és politikai irányításnak jogilag és szervezetenként külön kell válnia, és a civil közigazgatásba kell integrálódnia, egyensúlyt kell teremteni a centralizáció és decentralizáció között. A szakmai eredmények 10-15 év alatt realizálódnak. Egy ilyen stratégia csirái 2002 után megjelentek ugyan, de a mai napig nem jött létre egy átfogó modernizációs program.