

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

dr. Christián László

ALTERNATÍV RENDÉSZET

Doktori értekezés tézisei

Témavezetők:

DR. KISS LÁSZLÓ

és

DR. VARGA ZS. ANDRÁS

Budapest

2010.

1. Az értekezés témája és kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

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

Most, hogy önállósnak látszik a rendészettudomány, erről tanúskodik a Magyar Tudományos Akadémia IX. Jogtudományi Osztályának befogadása is, azt gondolom fölöttébb aktuális és időszerű a rendészet egyes kérdéseinek beható vizsgálata.

A témaválasztás mögött meghúzódó másik ok, a rendvédelmi szerveknél - belülről különösen jól- tapasztalható visszasságok sokasága. A téma ezért számtalan kifejtésre és megválaszolásra váró kérdést tartogat.

A doktori értekezés egyrészt áttekintést nyújt a rendészet fejlődéséről, kialakulásáról és működéséről. Vácsolja 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 tárgya tehát 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.

Az Alternatív rendészet cím nem arra utal, 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 bemutatni, hogy alkalmasak-e a meglévő szervezőelvek, módszerek és intézmények erre és milyen alternatívákkal lehetne jobba, 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. Ennek érdekében a szerző előbb átfogó képet ad a rendészetről, majd leszűkíti a kört olyan rendészeti szervekre és azok működésére, amelyek ritkábban kerülnek előtérbe.

2. A kutatás módszere

A kiindulási alap önmagában meghatározó a téma feldolgozása szempontjából. A kérdés az, hogy a közigazgatási jogból kiindulva annak határain belül vizsgálódunk-e, avagy más aspektust tekintünk origónak. Kézenfekvő lenne segítségül hívni a büntetőtudományokat

(kriminológia, kriminalisztika, kriminálpolitika), vagy éppen a szociológiát. A szerző a közigazgatási jogi szemléletet tekinti kiindulási alapnak és keretnek, azonban bepillantást nyújt a szorosan kapcsolódó tudományterületek (büntetőtudományok és a szociológia) eredményeibe. A vizsgálódás ilyen formán széles spektrumot igyekszik felölelni, a teljesség igénye nélkül.

A dolgozat elsődleges módszere a magyar rendészet szabályozásának és fogalomtárának dogmatikai elemzése. Nem megkerülhető a témában a történeti áttekintés, a nemzetközi kitekintés, valamint az összehasonlító szemléletmód alkalmazása.

Az angolszász rendszerek párhuzamba állítása a kontinentális rendészet megoldásaival, érdekes konklúziókat eredményez. Különösen fontosnak és hasznosnak tartottam a külföldi rendészeti esetjog tanulmányozását. A rendészet külföldi modelljeinek bemutatásához az itthon fellelhető szakirodalom mellett „célzott” tanulmányutakon vettem részt: az USA-ban, Angliában, Olaszországban és Németországban.

A dolgozat az általam legfontosabbnak, legaktuálisabbnak tartott kérdéseket taglalja, a téma lényegre törő megközelítésének és feldolgozásának szándékával. Az értekezés a szakmai vitákat úgy tárja az olvasó elé, hogy abból lehetőleg valamennyi álláspont megismerhető legyen, ennek fényében mindenki szabadon eldöntheti, hogy melyiket tartja helyesnek és irányadónak. Azokban a kérdésekben, ahol szükségét éreztem kellő távolságtartás mellett, magam is állást foglaltam. Nem tértem ki azonban a rendészet kapcsán felmerülő napi politikai aktualitásokra, konkrétan az utóbbi évek jobbra rendőrséget érintő, nagy vihart kavarázó eseményeinek elemzésére.

3. Az értekezés rövid bemutatása, a tudományos eredmények ismertetése

A dolgozat 6 fejezetre tagozódik. A *Bevezetőben* fény derül a témaválasztásra, annak indokaira és hátterére, valamint a kutatás módszerére.

A [1] fejezet *Epizódok a rendészet történetéből* kezdetektől napjainkig mutatja be a rendészet kialakulását és fejlődését vázlatosan.

A rend fenntartása és az erre vonatkozó igény egyidős az emberiséggel. A rendészet egymástól markánsan elkülönülő német, a francia és angol gyökereinek megismerése elengedhetetlen része egy történeti áttekintésnek. Az angolszász rendőrségek történelmi kialakulásuk és fejlődésük okán a közösség önvédelmi igényének kielégítésére jöttek létre, és alulról fölfelé szerveződés jellemzi (decentralizáció) őket. Ezzel szemben a kontinentális

államokban ellentétes volt az irány, fentről lefelé szerveződő rendőrségek alakultak ki, erős állami kötődéssel, jellemzőjük a centralizáció, hierarchia és parancsuralom.

A Vám- és Pénzügyőrség történetének feldolgozása rendhagyó módon a Szentírási gyökereknél kezdődik. Utánajárok és kiderítem, hogy miért említi a Szentírás a bűnösökkel, a pogányokkal és a cédákkal együtt, mintegy szinonimaként a vámszedőket. A negatív előítélet és a megvetés egyébként onnan ered, hogy a rómaiak bérbe adták a vámszedés jogát, így az lett a vámszedő, aki a legtöbbet ajánlotta az árverésen. Amennyiben a jog tulajdonosa rendesen fizette a díjat, akkor a római hatalom szemet hunyt visszaélések, embertelen bánásmód és a megállapított vámok többszörösének beszedése felett. A vámszedés több ezer éves múltját képtelenség tíz oldalban összefoglalni, ezért a vámosok védőszentjétől, Szent Mátétól a XXI. századig csak néhány jelentősebb időszakot, eseményt és személyt lehet felvillantani.

A jelenkor magyar pénzügyőrsége mintegy 140 éves múltra tekint vissza, 1867-től napjainkig. Ennek áttekintése azért különösen fontos, mert egy fegyveres, egyenruhás testület szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a történelmi múltja és hagyományai. Az elmúlt majd másfél évszázadban a pénzügyőrség tevékenysége jelentősen átalakult, kibővült, számos új hatáskör került a testülethez. A vámhatóság ugyanakkor speciális helyet foglal el a rendvédelmi szervek között, ugyanis a többitől eltérően, elsősorban az adóhatósági és állami bevételeket érintő feladatkörei miatt a pénzügyminisztériumnak alárendelten működik.

A másik általam vizsgált rendfenntartó szerv a csendőrség, amely Nyugat Európában sok száz éve a rendészet egyik meghatározó jelentőségű testülete. Franciaországban a csendőrség elődjét a Maréchaussée-t a XII. században hozták létre a hadseregben szolgálatot teljesítők visszaéléseinek megfékezésére. Ez azt jelenti, hogy a szervezet kisebb megszakításokkal 800 éves múltra tekint vissza Európában. Hazánkban meglehetősen zavaros kép él a magyar csendőrség hat évtizedes működéséről. Ezért fölöttébb aktuális és időszerű rövid történeti áttekintést adni a magyar csendőrség múltjáról, továbbá feltárni azt, hogy milyen okok vezettek az említett társadalmi megítéléshez.

A [2] fejezet *A rendészet külföldön* eligazítást nyújt a rendészet nemzetközi vonatkozásainak tekintetében, egy klasszikus kontinentális: Olaszország, valamint egy angolszász: Egyesült Államok rendszerhez tartozó ország példáján keresztül. Elkülönítésre kerülnek a kontinentális és az angolszász rendszerek fő jellemzői, valamint a két modell közötti különbségek.

Az olaszországi vizsgálat fókuszában a Guardia di Finanza (GdF.) állt. A testület egy speciális pénzügyi-gazdasági rendőrségként jellemezhető leginkább. A munka rendkívül sokrétű, felöleli a gazdaságvédelem szinte teljes spektrumát az adócsalástól a szervezett bűnözés elleni harcon át, a központi költségvetés és az uniós források felhasználásának védelméig szinte mindent. A feltételrendszerrel most csak annyit, hogy a 63.000 fős testületnek a feladatai ellátásához többek között saját tengeri és légi flotta áll rendelkezésére. Az olaszországi vizsgálat egyik legfontosabb konklúziója az, hogy a cizellált olasz rendészeti modellben a hatáskörök miként kerülnek megosztásra a hat fő rendészeti szerv között. Mindez ráadásul úgy történik, hogy igyekeznek az egyes testületekhez profilba vágó hasonló hatásköröket telepíteni. Ez konkrétan a GdF. esetében azt jelenti, hogy főszabály szerint ellenőrző hatóságként működik, de a magyar gyakorlattól eltérően adóbeszedési jogosultsága nincs.

Az Egyesült Államok rendszere nagyon sokszínű és változatos, ezért szinte lehetetlen pár oldalban ismertetni ezt a rendkívül bonyolult és összetett struktúrát. Mindösszesen annyira vállalkoztam, hogy a fő szervezőelvek és a legtipikusabb rendőri szervezetek számba vételén túl, az európaiaktól eltérő megoldásokra, módszerekre koncentrálok. Az amerikai tanulmányút fő tanulsága az volt, hogy mit jelent a tényleges decentralizáció és hol húzódik optimális esetben a centralizáció és a decentralizáció határa, ebben a nagyon összetett rendészeti struktúrában.

A „zero tolerancia” az USA-ban született és terjedt el világszerte. A módszer lényege, hogy a bűnüldözést a bagatell bűncselekmények, „szabálysértések” elleni szigorú fellépéssel, azok felszámolásával kell kezdeni. Ez a rendszer számos megfontolásra számot tartó elvet tartogat a világ szinte bármely rendészeti szerve számára.

Különösen az Egyesült Államokat ért terrortámadás óta az amerikai rendészet szerveinek működési prioritásai átértékelődtek, mi több jelentősen megváltoztak. Ez tükröződik az ottani pénzügyőrség (Customs and Boarder Protection) tevékenységében, elsődleges, minden mást megelőző prioritássá vált a terroristák és fegyverek határon kívül tartása.

A német rendészet köréből a vámhatóságot (Zollverwaltung) mutatom be részletesen. Külön figyelmet érdemlő tény, hogy az említett szervezetnél a közelmúltban ért véget egy 10 éves, ciklusokon átívelő, átfogó reformsorozat, amely alapjaiban változtatta meg a német pénzügyőrség struktúráját, munkamódszereit és hatékonysági mutatóit. Ez követendő példa lehet a magyar vámhatóság számára is. Szintén megfontolandó a német vámszolgálatnál az egyenruha - civilesítés problémakörre kidolgozott megoldás. Ennek lényege, hogy kizárólag azok a munkatársak viselnek egyenruhát (szolgálati ruhát), akiknek ez elengedhetetlen a

munkájuk során (mobil ellenőrző csoportok, fekete munka elleni harc, repterek, kikötők, határ etc.) azonban a teljes állomány illetménye, függetlenül az előzőektől, közel azonos szinten van.

A külföldi megoldások kapcsán felmerül a magyar rendészet párhuzamba állítása és a hazai alkalmazhatóság kérdése. Összességében az állapítható meg, hogy a modellek „komplett átemelése” nem kivitelezhető és nem vezet eredményre. A külföldi rendszerek vizsgálata, az elvek és az ötletek azonban minimum megfontolásra érdemesek.

A [3] fejezet *A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása.*

„A hatályos magyar jogban teljes fogalmi zűrzavar észlelhető, és pedig 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.”¹ Szamel Lajos 1990-ben tett kijelentése a mai napig fölöttébb helytálló.

A rendészetben azért van különösen nagy jelentősége a fennálló helyzet alapos elemzésének, mert az alapfogalmak vonatkozásban teljes fogalmi zűrzavar uralkodik. A káoszt azáltal, hogy felszínre hozzuk, nem lehet megoldani, azonban hozzájárulhat a tisztánlátás megteremtéséhez. A mai helyzet kialakulásának gyökerei ott keresendők, hogy a magyar rendészet a szocializmust megelőzően német mintára alakult és fejlődött. A szovjet befolyás 40 éve azonban egészen más irányba befolyásolta a rendészetünk struktúráját és működését. A rendszerváltáskor kézenfekvőnek mutatkozott visszatérni a hagyományokhoz, ez azonban elmaradt.

A zűrzavar egyik legplasztikusabb példája a rendészet és rendvédelem fogalmaknak máig tartó keveredése. A kialakult vita úgy jutott nyugvópontra, hogy nem született érdemi kompromisszum, mindenki számára elfogadható megoldás. Ráadásul a rendvédelem terminológia, amelynek a jelentéstartalma máig vitatott, begyűrűzött a jogalkotásba és ezen keresztül a jogalkalmazásba is. A legfőbb gond, hogy mindez gátolja a kiszámítható jogalkalmazást is, veszélyeztetve ezzel többek között a jogbiztonság elvét.

A másik „sebezhető”, bizonytalan fogalom a rendvédelmi szerv kifejezés, hiszen pontos jelentése jogszabályok által nem meghatározott, holott több száz jogszabály használja. A disszertáció vonatkozó részében a rendszerváltás óta elfogadott rendészeti tárgyú

¹ SZAMEL LAJOS: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990, 27. o.

jogszabályokat veszem sorra, a rendészeti fogalomhasználatra fókuszálva, külön kitérve az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseire.

A közrend és a közbiztonság, mint a rendészet két kulcsfogalma szintén nem maradhat ki a dogmatikai elemzés köréből. Különösen érdekes a két fogalom gyökere, történeti fejlődése és egymáshoz való viszonyrendszere.

Konklúzióként, az állapítható meg, hogy a rendészet-rendvédelem terén ötletszerű, elméleti megalapozás nélküli jogalkotás folyt, különösen a kilencvenes években.

A [4] *A rendészet alkotmányos megalapozása* című fejezet egyik alapkérdése az, hogy a jogállamiság keretei között a rendészet miként állja ki az alkotmányosság próbáját, milyen feltételrendszerre van szükség ahhoz, hogy a rendészet hézagmentesen tagozódjon az alkotmányos struktúrába.

A rendészet alkotmányos működése kapcsán felmerül a kérdés, hogy a rendőrség miként illeszkedik a hatalmi ágak megosztásának rendszerébe.

Elkülönítésre és elemzésre kerülnek a rendészeti funkciók, mint jelenlét-örkődés, fizikai erőszak monopóliuma, bűnügyi-információszerző rendészet, valamint szó esik más megközelítésen nyugvó felosztásokról is. Az értekezés rávilágít, hogy a rendészeti jelenlét és annak szakmai elveken nyugvó megalapozottsága kiemelten fontos a közbiztonság megteremtése szempontjából. Ennek kapcsán felmerül a rendészeti jelenlét társadalmasításának, „kiszervezésének” és az őrző védő cégek problémaköre.

A legitim fizikai erőszak alkalmazásának rendészeti monopóliuma a rendészeti munka egyik legkényesebb területe. Az erőszak alkalmazására csak a jogszabályban pontosan körülhatárolt helyzetekben és esetekben kerülhet sor. Egyesek szerint, amennyiben a jog túlságosan „rátelepszik” a rendészet gyakorlati működésére, akkor ez a rendészeti munka hatékonyságának rovására mehet. Ellenkező esetben viszont könnyen rendőri visszaélések, túlkapások fordulhatnak elő. Előzőekhez szorosan kapcsolódik a szabad belátáson, a mérlegelési jogkörben meghozott döntések, továbbá a rendészeti generálklauzula problematikája. A legitim fizikai erőszak monopóliumának alkalmazása során rendszerint felmerül a parancs feltétlen teljesítésének kötelezettsége, amelynek rendkívül súlyos következményei lehetnek, mondjuk lőfegyverhasználat esetében.

Fentiek miatt a jogállam kialakította az erőszak alkalmazására vonatkozó kritériumrendszerét, annak érdekében, hogy az erőszak jogszerűsége és szakszerűsége mérhető, értékelhető legyen. A kritériumok a következők: eszközjellegű, szükséges, arányos, minimális, relatív, valamint professzionális.

Egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a harmadik rendészeti funkció: a bűnügyi információszerzés. A szakirodalomban vita tárgyát képezi, hogy a bűnügyi rendészet, a nyomozás a büntetőeljárás előkészítő szakasza, vagy már az igazságszolgáltatás szerves részének tekinthető. A nyomozás, felderítés célja egyrészt a még le nem leplezett jogsértő (előkészületi) cselekmények, magatartások feltárása és megszakítása, másrészt az állam büntető igényének érvényesítése.

További megkerülhetetlen felvetés a rendőrség és katonaság elkülönítése. Nagyon súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel ugyanis, ha ez a két terület nem különül el markánsan egymástól. Különösen érdekes mindezt olyan országok esetében megvizsgálni, ahol a rendőrség vagy valamely rendőri erő a hadseregről került leválasztásra.

Az uniós tagállamok alkotmányainak rendészeti szabályozásába bepillantást nyerni azért különösen hasznos, mert nagyon számottevő eltérések vannak az egyes tagállamoknál, a szabályozási elvek és módszereket illetően. Egyes országok alaptörvénye nem szabályozza a rendészetet, míg más tagállamok alkotmánya csak felszínesen vagy éppen részletekbe menő alaposággal rendezi a kérdést.

Az alapjogvédelemnek rendkívül fontos szerepe van a rendészetben, ezért kiemelt figyelmet fordítok erre a témakörre. A rendészet és az alapjogvédelem szoros kölcsönhatásban vannak egymással. „A rendőri munka - jó vagy rossz módon – kihat az emberi jogokra, beleértve az egyén élethez, szabadsághoz, biztonsághoz való jogát.”²

A rendészet egyik csapdája, hogy számos alapjog, csak másik alapjog korlátozásával biztosítható. Azt gondolom, hogy a témában nagyon tanulságos, szinte nélkülözhetetlen a kapcsolódó hazai Alkotmánybírósági gyakorlat, valamint a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság esetjogának megismerése.

Az Alkotmánybíróság számtalanszor vizsgálta a rendészeti munka során történő alapjog korlátozást, végső eszköznek nyilvánítva azt. A testület kifejlesztette, és következetesen alkalmazta gyakorlatában a „szükségesség-arányosság” próbáját.

A taláros testület a rendészeti jogalkotás tekintetében kiemelte a jogbiztonság elvének érvényre juttatását célzó, kiszámítható és egyértelmű normatartalom kiemelt fontosságát. A

² Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 3. cikk

normaszöveg általános, nem egyértelmű megfogalmazása kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára, továbbá szubjektív, önkényes jogalkalmazáshoz is vezethet.

A Strasbourgi Bíróság vizsgálta többek között a már említett szolgálati törvény (Hszt.) vélemény-nyilvánítás korlátozására vonatkozó részét, amely tiltja a párttagságot. A Bíróság megállapította, hogy fentiek nem jelentik az egyezmény megsértését, ugyanis szélesebb körű egyéb érdekérvényesítés áll a hivatásos állomány rendelkezésére.

Az [5] fejezet a *Mai magyar rendészet*

A közigazgatás dinamikájában kulcsszerepet játszó fogalmak, mint korszerűsítés, modernizáció, reform gyakran összemosásra kerülnek még napjainkban is. A problémák egyik gyökere az, hogy a kormányzó politikai erők átgondolatlanul nyúlnak az említett fogalmakhoz vagy éppen tudatosan mossák el a határokat ezek között. A határok elmosódása különösen aggályos a rendészet körében, ráadásul nem is váltják be a hozzájuk fűzött reményeket, eredményeket.

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-, középtávra szóltak, komoly kötelezettségek és változtatási szándékok nélkül. Mindaddig, amíg ezen a szemléleten nem sikerül túllépni, addig hiú ábránd a valamire való változás igénye.

Meglepő eredményt kapunk, ha számba vesszük, hogy ma Magyarországon hány fajta szervezet és testület vesz részt a közrend és közbiztonság fenntartásában. Először is hiánytalan, kimerítő lista elkészítése szinte képtelenség. Alapvetően nem a sokféleséggel van probléma, hiszen számos külföldi országban rendkívül cizellált a rendészet szervezete. A különbség abban áll, hogy hazánkban a különböző szerveződések nem rendelkeznek kellő felhatalmazással, hatáskörökkel, azaz hiányoznak a hatékony, eredményes munka minimális feltételei.

A következőkben kivonatolt formában áttekintem a rendészetben tapasztalható anomáliákat, amelyek meggyőződésem szerint útjában állnak egy hatékonyan működő rendszer létrehozásának. Ezek a problémák jórészt nem új keletűek, mégis régóta maga előtt tolja a rendszer és nem történik érdemi változás az elmúlt 20 évben.

- 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 bevezetett 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 a honvédség mintájára szabályozza azóta is a rendvédelmi hivatásos állomány szolgálati viszonyát. Ez számtalan visszásságot 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 tette le a voksot. Ez némely szervezetnél, amelyek rendvédelmi szervek körébe lett vonva, szükségtelen és teljességgel értelmetlen. Sokat elárul a jogszabály átgondolatlan és 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 alapokra helyezése.

- Érthetetlen és megmagyarázhatatlan a rendvédelmi szervek állományának összetétele, a tiszti kar döbbenetesen magas aránya: hozzávetőleg 42%. Külföldön ez az arány mintegy 4-8 %. Álláspontom szerint egy új szolgálati törvény keretében úgy kell kialakítani a tiszti kar arányát, hogy az legfeljebb 10% körül legyen.
- Nagyon sokba kerül az államnak és komoly társadalmi feszültségeket szül a rendvédelmi nyugdíjrendszer. Az egyenruhás testületek a menetrendszerű átszervezések alkalmával mindig a legtapasztaltabb, általában negyvenes éveik elején járó kiváló munkaerőt veszítik el. A sok százezer kordedvezményes nyugdíjas, akik a fizetésüket meghaladó nyugellátással vonulnak nyugdíjba, hatalmas költségeket és felesleges terhet előidézve a költségvetés számára.
- Fel kell számolni a szükségtelen párhuzamosságokat, tiszta profilt kell meghatározni az egyes testületeknek, egyértelmű feladat és hatáskörmegosztással, továbbá 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 szakmai érveken nyugvó, körültekintő megosztását.
- További hatékonyságnövelő tényező lehet a profiltisztítás. A nemzetközi kitekintésben már ismertettem, hogy a Guardia di Finanza, mint speciális pénzügyi rendőrség hatáskörei a gazdaság egészét felölelik. Ezen a gondolati szálon eljuthatunk oda, hogy szükség van-e számtalan ellenőrző hatóságra Magyarországon, vagy inkább érdemes lenne-e egy ellenőrző „szuperhatóságot” létrehozni?! Azt gondolom ez hatékonyabb feladatellátást eredményezne.

- Közelebb kell vinni a rendészetet, a rendfenntartást az emberekhez, a társadalomhoz, összhangban a legújabb Európai Unió dokumentumokkal. Ez nem feltétlenül csak decentralizáció formájában valósulhat meg, sokkal inkább azt jelenti, hogy be kell vonni az állampolgárokat a döntéshozatalba és az elszámoltatásba.
- Összpontosítani kell az erőket és nem szabad abba a hibába esni, hogy szétforgácsolódnak az erők és a források. Jelenleg ez történik. Miközben a rendőrség állandó létszámmiánnyal küzd, komoly költségvetési támogatásban részesül több olyan szervezet, amely meglehetősen korlátozott hatáskörrel és felhatalmazással igyekszik támogatni a rendőrség munkáját, a közrend és közbiztonság fenntartásában. Éppen ezért sürgető szükség lenne a rendészet szerveinek katalógusára, majd felülvizsgálatára és összpontosítani kell az erőket. Ki kell választani, hogy melyik az a szervezet, amely a leghatékonyabban tudja támogatni a rendőrség munkáját, a forrásokat ennek megfelelően szabad felhasználni.
- Túl kell lépni az állandó mentsvárként működő statisztikai szemléletmódon. Valamennyi korban, valamennyi rendőrség képes saját munkáját dicsőítő statisztikai adatsorokat gyártani. Ennél azonban sokkal fontosabb az emberek tényleges biztonságérzete. A statisztikák és a társadalom általános biztonságérzetének megítélése azonban messze nem esik egybe, hatalmas eltérések mutatkoznak. A biztonságérzet javításán kell elsődlegesen dolgozni, és a közeljövőben fel kell állítani egy olyan mérési, értékelési rendszert, amellyel realisabban mérhető a rendészeti munka hatékonysága és eredményessége.
- A rendvédelmi szervek állománya tekintetében szemléletváltásra van szükség. A jogalkotó és a mindenkori kormányzatnak az a dolga, hogy valóban vonzóvá tegye a rendvédelmi hivatást, valamint maradéktalanul biztosítsa a szolgálatellátáshoz szükséges feltételrendszert. Ez jelenleg még illúzió. Amennyiben mindez adottá válik, akkor azonban a „fejekben is rendet kell tenni”. Ebben az esetben ugyanis már nem lehet a mielőbbi nyugdíjba vonulás és a túlélés a cél, hanem a hatékony, eredményes munkavégzésnek kell felváltani az előzőeket. Nem a jogosultságoknak kell kizárólagosan szem előtt lebegni, előbb ugyanis a kötelezettségek teljesítése van a sorban. Ehhez azonban hivatástudat és elkötelezettség szükséges.
- Átpolitizáltság. A rendszerváltás óta az országos rendőrfőkapitány átlagosan alig több, mint másfél évet tölt a hivatalában. Ez nagyon beszédes adat. A rendőrség független működésének egyik legegyszerűbb 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 vagy 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. A többi rendvédelmi szerv politikai befolyástól mentes működése szintén mielőbbi megoldásra váró feladat.

A [6] fejezet *Az alternatív rendészetcímű fejezet* arra keresi a választ, hogy az előzőekben vázolt problémákra milyen alternatív „gyógymódokkal” lehetne segíteni a magyar rendészetet. Először is megvilágításra kerül, hogy milyen kiindulási alapjai, és miért van létjogosultsága az alternatíváknak. Az vitán felül áll, hogy változtatni kell, a kérdés pusztán annak mikéntje.

Nem halogatható kérdés az önkormányzati rendőrség témaköre. 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 és 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, jobbra 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 kérdését. Ennek érdekében állami önkorlátozásra és bizonyos hatáskörök önkormányzatokkal való megosztására van szükség. Bizonyos rendészeti hatásköröket decentralizálni kell. Az önkormányzatok „helyzetbe hozása” ezzel nem ér véget, ugyanis a feladatok és hatáskörök hatékony

ellátásához szükséges feltételek biztosítani kell. Ezen túlmenően be kell vonni a lakosságot a rendészet prioritásainak kialakításába és a rendőrség elszámoltatásába.

A magánbiztonság az utóbbi két évtizedben szinte a közbiztonság alternatívájává nőtte ki magát. Nem mehetünk el szó nélkül a több ezer magánbiztonsági vállalkozást és százezret meghaladó vagyonért magában foglaló magánbiztonsági piac mellett. A kérdés részletes taglalása fölöttébb aktuális, ugyanakkor számtalan kényes aspektus is felmerül a téma kapcsán. Ilyen a közbiztonság, magánbiztonság fogalmainak jelentéstartalma és egymáshoz való viszonyuk. Továbbá közterület és magánterület elkülönítése, ami az utóbbi évek eseményei tükrében különös jelentőséget nyert. Az állam rendészeti szerveinek és a piaci alapon működő személy és vagyonvédelmi vállalkozások együttműködése (szürke rendészet problémaköre). Különösen problematikus kör az őrző-védő cégek engedélyezési eljárása és a felügyeleti jogkör gyakorlása.

Folyamatosan napirenden lévő kérdés a Vám-és Pénzügyőrség helye és szerepe a gazdaságvédelem rendszerében. Ahhoz, hogy a helyes, legmegfelelőbb irányt ki lehessen jelölni, először is meg kell nézni a gazdaságvédelem aktuális rendszerét. Megállapítható, hogy az elmúlt húsz évben egységes gazdaságvédelem nem alakult ki, egyre-másra születtek új szervezetek, amelyek egymásnak betartva próbálták stabilizálni helyüket a közigazgatás térképén. Ez részben annak köszönhető, hogy egységes gazdaságvédelmi stratégia szintén nem született a rendszerváltás óta.

Ebben a zavaros helyzetben a Vám- és Pénzügyőrség a bizonytalan gazdaságvédelem egyik legbiztosabb pontja. A testület jelentősége megkérdőjelezhetetlen, ezt bizonyítják a folyamatos hatáskörbővítések. Ezzel együtt számos nyitott kérdéssel szembesülhetünk a testület szervezetét, működését áttekintve vagy éppen a jövőjét taglalva. Ilyen többek között az adóhatósági jelleg vagy az ellenőrzési irányvonal erősítésének eldöntendő kérdése (APEH-vel történő összevonás), továbbá a civilesítés problematikája. A szervezet jövőbeli irányvonalának meghatározásánál azonban okvetlenül figyelembe kell venni a gazdasági bűnözés aktuális trendjeit, az utóbbi időben a szervezetet érintő releváns változásokat, valamint az új elvárásoknak való megfelelés igényét. Szintén fontos szempont lehet még a pénzügyőrség tevékenységében bekövetkezett hangsúlyeltolódás. Az Uniós csatlakozás kapcsán a jövedéki szakterület erősödése, a határellenőrzésről a mobilellenőrzésre történő „áttérés” és a nyomozati szakterület komoly, folyamatos és tudatos fejlesztése.

Az atipikus rendészeti szervek közül a csendőrséget vizsgáltam még. Itt érthető okokból kizárólag a külföldi tapasztalatok, a nemzetközi kitekintés alapján van módunk bemutatni a francia eredetű jogintézményt. Kiderül, hogy milyen indokok alapján és vezérelve mentén került húsznál több európai országban felállításra és miben foglalható össze sikerének kulcsa. Számukra azért különösen érdekes ez a kérdés, mert a nyugat-európai országokon kívül több közép-kelet európai rendszerváltó ország is visszaállította a csendőrség intézményét.

4. Publikációs jegyzék

[2007]

1. *Anyagi jogi jegyzet*. PPKE JÁK (Társszerző, Szociális igazgatásról szóló fejezet) Budapest: Szent István Társulat, 2007, 2008.

[2008]

2. A rendvédelmi szervek helye és szerepe a közigazgatásban. In *Tudományos tevékenység a Vám- és Pénzügyőrségnél*. Budapest: Viva Média Kiadó, 2008.
3. A nemzet bizalma a közigazgatás iránt. *Pénzügyőr* 2008. augusztusi szám

[2009]

4. Guardia di Finanza – az olasz pénzügyőrség. *Rendészeti Szemle* 2009/5.
5. Epizódok a rendészet történetéből. *Iustum, Aequum, Salutare* V. 2009/3.
6. Az okoskodó közönség, a demokrácia ideálja és a szólásszabadság, könyvismertető; Koltay András: A szólásszabadság alapvonalai- magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban (Budapest, Századvég, 2009.) Infokommunikáció és jog, 2009/33.szám, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.

[2010]

7. A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása, *Iustum, Aequum, Salutare* VI. 2010/1.
8. Mai magyar rendészet. *Rendészeti szemle* 2010/5.
9. Deutsche Zollverwaltung, egy sokarcú pénzügyőrség, *Pénzügyőr* 2010. áprilisi szám
10. Alternatív rendészet. *Közjogi szemle* 2010. június.
11. Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről. In: *20 évesek az önkormányzatok* (szerk: Kákai László), Publikon Kiadó, Pécs 2010.

5. A jelölt életrajza

Christián László 1979. február 27-én született Gyulán. A gyulai Karácsonyi János Katolikus Gimnázium elvégzését követően a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán tanul tovább, nappali tagozaton. 2002-ben „cum laude” minősítéssel szerez jogi diplomát.

2004-ben végez és kap oklevelet a PPKE JÁK Deák Ferenc Továbbképző Intézetben bank-szakjogász képzésen.

2006. szeptember 1-én iratkozik be a Pécsi Tudományegyetem ÁJK doktori iskolájába, abszolutóriumot azonban már a PPKE JÁK Doktori Iskolájában veszi kézbe, 2009. szeptemberében.

További végzettségek: Pénzügyi-számviteli szakellenőr, Pénzügyi és Számviteli Főiskola (2005); Közbeszerzési referens, OKJ-s oklevél, Perfekt Rt. (2008); okleveles síoktató, Testnevelési Egyetem Továbbképző Intézet (2003)

Angol (középfok „C”) és német (középfok „C”, felsőfok „A”) nyelvből államilag elismert nyelvvizsgákat tett.

2002-től a PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszék megbízott oktatója, 2004-óta tanársegéd, 2010-től egyetemi adjunktus.

2002 óta a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagja, jelenlegi rendfokozata: százados

2005-2006: A Vám- és Pénzügyőrség Központi Járőrszolgálat Parancsnokságának revizora

2006-2008: A VPKJP osztályvezetője

2009 szeptemberétől a Rendőrtiszti Főiskola Vám- és Pénzügyőri Tanszék oktatója, 2010-től megbízott tanszékvezető-helyettes

További oktatási tevékenység közjogi tárgyakkól: Corvinus Egyetem, a Budapesti Műszaki Főiskola, a Schola Európa Felsőfokú Szakképző Intézet, Európai Üzleti Polytechnikum.