

RENDŐRSÉGI TANULMÁNYOK

A RENDŐRSÉG TUDOMÁNYOS TANÁCSÁNAK FOLYÓIRATA

FÁBIÁN ADRIÁN – PÁL EMESE

A törvényesség, a rendőrség és a többi...

KOVÁCS GÁBOR – KOVÁCS ISTVÁN – PIROS ATTILA

A magyar és lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlító elemzése

FÁBIÁN PÉTER

A terrorizmus elleni harc gazdasági aspektusai

TÓTH DÁVID

A pénzhamisítás tényállása kontinentális jogrendszerekben

TÓTH ÁDÁM VIKTOR – POLGÁR MIKLÓS

A végvárrendszer, mint határvédelmi és határőrizeti intézmény kiépítésének alapjai és gazdasági bázisa a Magyar Királyságban



II. évfolyam 2019/4.



SZERKESZTI A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

ELNÖK:

Dr. Pozsgai Zsolt rendőr vezérőrnagy

TAGOK:

Dr. habil. Boda József nyugállományú nemzetbiztonsági vezérőrnagy

Dr. Boros Gábor rendőr ezredes

Dávid Károly rendőr dandártábornok

Dr. univ. Dsupin Ottó rendőr dandártábornok

Dr. Gárdonyi Gergely PhD rendőr ezredes

Dr. habil. Hautzinger Zoltán rendőr ezredes

Dr. Janza Frigyes nyugállományú rendőr vezérőrnagy

Prof. Dr. Kerezi Klára MTA doktora

Prof. Dr. Kovács Gábor rendőr dandártábornok

Dr. Németh József PhD rendőr ezredes

Prof. Dr. Sallai János rendőr ezredes

Dr. Sipos Gyula rendőr vezérőrnagy

FELELŐS SZERKESZTŐ:

Dr. Gaál Gyula PhD rendőr ezredes

OLVASÓSZERKESZTŐ:

Dr. Molnár Katalin PhD

MŰSZAKI SZERKESZTŐ:

Steib Norbert

FELELŐS KIADÓ:

Dr. Németh József PhD rendőr ezredes, Rendőrség Tudományos Tanácsa elnök

KIADÓ

Rendőrség Tudományos Tanácsa

Cím: 1139 Budapest, Teve u. 4-6.

1903 Bp. Pf.: 314/15.

Telefon: +36 1 443-5533, BM: 33-355

Fax: +36 1 443-5784, BM: 33-884

E-mail: rtt@orfk.police.hu

Webcím: www.bm-tt.hu/rtt/index.html

HU ISSN 2630-8002 (online)

KÖZLÉSI FELTÉTELEK

A szerkesztőség olyan kéziratokat vár közlésre, amelyek a bűnmegelőzés, a bűnüldözés, a közbiztonság, a közrend, a határrendészet, a vezetés-irányítás és a mindenoldalú biztosítás kérdéseit elemzik, értékelik. A kéziratokon kérjük feltüntetni a szerző nevét, szolgálati helyét, beosztását, telefonszámát. Kérjük, hogy a cikkek szövegét e-mailben küldjék meg. A szerkesztőség a beérkezett kéziratot szakmai szempontból lektoráltatja, és fenntartja a jogot a kéziratok stilizálására, korrigálására, tipografizálására. A megjelenő írások nem a Rendőrség Tudományos Tanácsa, hanem a szerzők saját, tudományos szabadságán alapuló álláspontját képviselik. El nem fogadott kéziratot nem áll módunkban visszaküldeni. A szerkesztőség másodközlést nem vállal.

TARTALOM

2019/4.

**FÁBIÁN ADRIÁN –
PÁL EMESE**

A törvényesség, a rendőrség és a többi... (4-20)

**KOVÁCS GÁBOR –
KOVÁCS ISTVÁN –
PIROS ATTILA**

A magyar és lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlító elemzése (21-102)

FÁBIÁN PÉTER

A terrorizmus elleni harc gazdasági aspektusai (103-114)

TÓTH DÁVID

A pénzhamisítás tényállása kontinentális jogrendszerekben (115-132)

**TÓTH ÁDÁM VIKTOR –
POLGÁR MIKLÓS**

A végvárrendszer, mint határvédelmi és határőrizeti intézmény kiépítésének alapjai és gazdasági bázisa a Magyar Királyságban (133-156)

SZERZŐK

2019/4.

DR. HABIL. FÁBIÁN ADRIÁN

egyetemi docens, dékán,
Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

DR. FÁBIÁN PÉTER

doktorjelölt, Óbudai Egyetem
Biztonságtudományi Doktori
Iskola

PROF. DR. KOVÁCS GÁBOR

rendőr dandártábornok,
oktatási rektorhelyettes,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem

DR. KOVÁCS ISTVÁN

PhD rendőr őrnagy, tanársegéd,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar Rendé-
szeti Vezetéstudományi Tanszék

DR. PÁL EMESE

PhD, adjunktus,
Pécsi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar Közigazgatási
Jogi Tanszék

DR. JUR. PIROS ATTILA

rendőr dandártábornok,
mesteroktató, Nemzeti Közszolgá-
lati Egyetem Rendészettudományi
Kar Rendészeti Vezetéstudományi
Tanszék

DR. POLGÁR MIKLÓS

tűzoltó százados, PhD hallgató,
Pécsi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Doktori Iskola

TÓTH ÁDÁM VIKTOR

történész

DR. TÓTH DÁVID

PhD, egyetemi adjunktus,
Pécsi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar Kriminológiai
és Büntetés-végrehajtási Jogi Tan-
szék

A törvényesség, a rendőrség és a többi...¹

A törvényesség elvéről általában

Kiindulópontunk szerint a magyar rendőrség a magyar közigazgatás integráns része, ennek minden jogi következményével együtt. Már csak azért is, mert a közigazgatás legfontosabb sajátossága, hogy az a végrehajtó hatalom keretei között végzett konkrét beavatkozás a közigazgatás szervezetén kívüli jogalanyok élet- és jogviszonyaiba.^{2 3} A rendőrségi tevékenység jelentős része pedig pontosan ilyen jellegű.

Minthogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam*”⁴, a közigazgatás törvényessége követelményének érvényesülése a rendőrségi szervezettel és tevékenységgel kapcsolatban is alapvető jelentőségű.

Dicey joguralom-definíciója abból indul ki, hogy a közönséges jognak mindenki alá van vetve, még a kormánynak sincs önkényes hatalma, vagyis a jog elsődleges a hatalmat gyakorlókkal szemben is.⁵ Azaz a közigazgatás törvényes működése szükségszerű kapcsolatban áll a jogállamiság eszméjével, hiszen ennek léte és érvényesülése teremti meg a törvényesen működő közigazgatás feltételeit. Az *alkotmányos demokráciában az egyén alattvalóból az állampolgár rangjára emelkedik, az állampolgári jogok és*

¹ Dolgozatunk tisztelgés a magyar közigazgatás- és rendészettudomány nagy alakja, a 100 éve született Szamel Lajos pécsi jogász professzor emléke előtt. Írásunk címe az ő „*A korrupció, a protekció és a többi...*” c. kismonográfiájára utal.

² Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. KJK. Budapest, 1990. 32. o.

³ Erekly István: *Közigazgatás és önkormányzat*. MTA. Budapest, 1939. 187. o.

⁴ Magyarország Alaptörvénye. Alapvetés, B) cikk 1) bekezdés

⁵ Albert Venn Dicey: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. MTA. Budapest, 1902. 33. o.

azok garanciái pedig biztosítékot nyújtanak a hatalom túlkapásaival szemben. Ez az alapgondolat vezetett el az alkotmányos jogállam eszméjéhez.⁶

Témánk szempontjából különös jelentősége van Otto Mayer jogállam-felfogásának, aki a jogállamot a jól tagolt közigazgatási jog államaként jellemezte. Alapvető kérdésként vizsgálta a jogállamiság szempontjából, hogy vannak-e általánosan kötelező normák, amelyek szabályozzák a közigazgatási cselekvés kereteit.⁷

A közigazgatás és az egyén kapcsolatrendszerében Mayer meghatározónak tekintette, hogy a közigazgatás sem a törvény ellenében (*contra legem*), sem megfelelő törvényes alap nélkül (*praeter* vagy *ultra legem*) ne avatkozhatson be az egyének életviszonyaiba, az állam jogszabályai a közigazgatást kössék.⁸

A polgári átalakulás során fogalmazódott meg – a polgári jogállam kialakulásával párhuzamosan – a közigazgatás törvényességének a követelménye a polgári szabadság és tulajdon védelmében. E követelményt az 1791. évi szeptember 3-i francia alkotmány rögzítette először tételes jogi formában, majd ennek hatására terjedt el az európai polgári államokban. Példának okáért az 1920. évi osztrák alkotmány is kifejezésre juttatta: „*az egész közigazgatás csak a törvények alapján gyakorolható.*”⁹

Szamel Lajos is a törvénynek való alávetettségben jelölte meg az államigazgatás elhatalmasodásának gátját: „*a törvényesség elvének át kell hatnia az állami élet minden szektorát, a törvényesség jegyében való működés*

⁶ Szamel Lajos: A korrupció, a protekció és a többi... . Kossuth Kiadó. Budapest, 1989. 158. o.

⁷ Tamás András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. *Iustum Aequum Salutare* 2009/3. 59. o.

⁸ Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG. Budapest, 2004. 75. o.

⁹ „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. Artikel 18. (1) Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)

minden állami szervvel szemben feltétlen igény.”¹⁰ Így a rendőrséggel szemben is.

A hatalommegosztás, azaz az államhatalom szeparációval történő korlátozása a felvilágosodás eszmeáramlatához köthető, és kifejezetten az abszolutista hatalomgyakorlás ellen irányuló elméletként jelent meg, célja a hatalomkoncentráció megakadályozása volt. Az elv lényege nem a hatalomnak, hanem gyakorlásának megosztásában keresendő, mivel a hatalom forrása oszthatatlanul a nép.

Az államhatalmi ágak szétválasztása a hatalomkoncentráció megakadályozásának eszközeként az államhatalom fő funkcióinak elválasztását, különböző állami szervekre történő szétosztását, az ezek közötti kölcsönös ellenőrzést és egyensúlyban tartást jelenti. A hatalommegosztás és a hatalmi ágak szétválasztása¹¹ tehát cél-eszköz viszonyban állnak egymással.¹²

Locke a Két értekezés a kormányzatról c. művében a kormányzati hatáskörök szétválasztásáról beszél egy olyan törvényhozó hatalommal, amely a végrehajtó hatalom felett áll.¹³

A törvényhozás – amelyet Locke a legfontosabbnak tart – jogosult meghatározni, hogyan használják fel az államszervezet erejét a közösség és tagjainak megvédése érdekében. Hangsúlyozandó egyfelől, hogy Locke nem

¹⁰ Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. KJK. Budapest, 1957. 15. o.

¹¹ E hatalommegosztást valló nézetek mellett léteznek azonban a hatalom megosztását tagadó felfogások is, amelyek a hatalom egységére épülnek. E gondolatok eredendően Rousseau elméletében gyökereznek, aki elismerte a végrehajtó és a törvényhozó hatalom megkülönböztetését, de azok megosztását nem.

¹²A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és a hatalomkoncentráció. 1. o.

Forrás: <https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/a-hatalmi-agak-es-azok-elvasztasa-jegyzet.original.pdf>

Letöltés ideje: 2018.02.01.

¹³ Ralph C. Chandler, Richard A. Enslen, Peter G. Renstorm: The constitutional law dictionary. Vol.1.: Individual rights. ABC-Clio. Santa Barbara, 1985. 45. o.

fogadja el az igazságszolgáltatást önálló hatalmi ágként¹⁴, azt a végrehajtó hatalom részeként kezeli. Másfelől értelmezésében mind a végrehajtó, mind a föderatív hatalom a törvényhozásból vezethető le, azaz nem tekinti egyenrangúnak a hatalmi ágakat: „*tőle származik és neki van alárendelve minden más hatalom, amellyel a társadalom bármely része vagy tagja rendelkezik.*”¹⁵

Locke filozófiája alapvető befolyással bírt a különböző politikai gondolkodókra (Voltaire, az Enciklopédisták, Hamilton, Jefferson), különösen a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletét kidolgozó Montesquieu munkásságára. A Törvények szelleméről című mű 11. könyvében törvényhozó, nemzetközi jog alá tartozó, valamint polgári jogi kérdésekre vonatkozó végrehajtó hatalmat különít el. Bár sokan Locke tanai mellett csupán másodlagos jelentőséget tulajdonítanak neki, mégis Montesquieu elvitathatatlan érdeme annak felismerése, hogy a hatalom kizárólag hatalommal korlátozható.

Sári János szerint Montesquieu elméletének két legfontosabb pontja a hatalmi viszonyok jognak való alávetése, illetve az állami szervek és funkciók törvényhozás, igazságszolgáltatás, végrehajtás szerinti meghatározása.¹⁶ Jean-Paul Marat a következőképpen summázza a francia felvilágosodás emblematisz alakjának munkásságát: „*felvilágosította a kormányokat valóságos érdekeik fölől, gyűlöltté tette a hatalommal való visszaélést és szeretetre méltóvá a legitim hatalmat, visszaadta a tiszteletet a törvény szentségének...*”¹⁷

¹⁴ Ralph C. Chandler, Richard A. Enslen, Peter G. Renstorm: The constitutional law dictionary. 45. o.

¹⁵ Locke: 150. pont „...*the legislative must needs be the supreme, and all other powers in any members or parts of the society derived from and subordinate to it.*”

¹⁶ Sári János: Fejezetek a hatalommegosztás történetéből. Társadalmi Szemle 1990/10. 75. o.

¹⁷ Pál Emese saját fordítása: „*Il éclaira les gouvernements sur leurs vrais intérêts, fit détester l'abus du pouvoir, fit aimer l'autorité légitime, rendit sacré le respect dû aux loix et ne chercha à les perfectionner qu'afin de mieux affermir leur empire.*” Jean-Paul Marat: Éloge de Montesquieu présenté à l'Académie de Bordeaux, le 28 mars 1785 / par J.-P. Marat; publié avec une introduction, par Arthur de Brézetz. Libourne, 1883. 78. o.

Az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozata a hatalmi ágak elválasztásának elvével összefüggésben kimondja: *„az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztása elvének (mint a jogállamiság alkotóelemének) értelmezése során abból a helyzetből indul ki, ahogy ez a szétválasztás a mai parlamentáris rendszerekben érvényesül, s ahogy azt az Alkotmány is tükrözi. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom „elválasztása” ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg.”*

A hatalmi ágak elválasztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve¹⁸, amelyet a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanakkor konzekvensen megjelent a felfogás, miszerint *„a magyar államszervezet a hatalmi ágak megosztásán alapszik”*¹⁹.

A 2/2002. (I. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatát összegezve a következőket fogalmazta meg: *„Bár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztása elvét szövegszerűen nem tartalmazza, a Magyar Köztársaság államszervezete ezen elv alapján épül fel. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetetlenségi rendelkezések.”*

Az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam feltételeként nevezte meg a hatalommegosztás elvét, az elválasztott alkotmányos szervek együttműködési kötelezettségét, az elválasztott alkotmányos szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartását,

¹⁸ Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány. Pécs, 2014. 19. o.

¹⁹ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat

valamint az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok létét és betartását.

A „*jog uralmának elve*” az európai nemzetek egyik közös értékeként és a nagyobb egység alapelveként az 1949-es Európa Tanács Alapokmányában is elismerésre került.²⁰ Mindemellett a jogállamiságra való kifejezett utalás megtalálható többek között az Európai Unió (Európai Közösségek) szerződéseiben²¹, az Európai Bíróság esetjogában²², valamint az 1993-ban az Európai Unióhoz való csatlakozásra vonatkozó koppenhágai kritériumokban.²³ A Velencei Bizottság 2016-ban elfogadott „*jogállamiság-katológusa*” egyfajta mércét ad a jogállamiság érvényesülésének vizsgálatához.

A törvényesség elvének néhány gyakorlati következménye

Rendőrség és közigazgatás

Abból kell tehát kiindulnunk, hogy a rendőrség törvényes működése elvének korlátozások, nehézségek, kérdőjelek nélkül érvényesülnie kell. E praktikus megközelítés elterjedését nagyban segíti annak kimondása, tisztázása, hogy a magyar rendőrséget a magyar közigazgatás részének tekintjük. Ez azért fontos következtetés, mert ennek birtokában a rendőrségre is vonatkoztathatnánk azokat a jogi garanciákat, elvárásokat és korlátozásokat, amelyeket a közigazgatás törvényes működésével kapcsolatban már tisztázott a jogtudomány és nem utolsósorban a jogalkotás is.

A magunk részről úgy foglalunk állást, hogy a rendőrség a közigazgatás

²⁰ 1991. évi LXXI. törvény az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárának 1951. május 22-i, [...] módosított Alapszabályának kihirdetéséről. Preambulum.

²¹ Elsőként a Maastrichti Szerződés Preambuluma utal a jogállamiság elvére: a Szerződő Felek megerősítik „...*elkötelezettségüket a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett...*”

²² Lásd például Lengyelország kontra Bizottság C-336/09 P, Bizottság kontra Belgium C-47/08, British Airways kontra Bizottság C-122/16 P

²³ Forrás: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html

speciális része ugyan, de szervezeti értelemben ahhoz tartozik, tevékenysége pedig szorosan kapcsolódik a közigazgatás általános rendeltetéséhez, különösen annak veszély-elhárító funkciójához.

Az anyagi jogi kérdések a megítélés kapcsán csak annyiban jelentenek nehézséget, amennyiben a rendőrség az ügyész és a bíró számára is ellát feladatokat, illetve segítő és végrehajtó funkciókat teljesít a közigazgatás részére. Ez leginkább annak a következménye, hogy az állam alsóbb szintjein a hatalmi ágak elválasztása már nem történt meg olyan szigorú formában, mint a magasabb állami szinteken.²⁴

A rendőrség tehát olyan közigazgatási szervezetrendszer, amely feladatainak ellátása során nem csak közigazgatási jogot alkalmaz.²⁵ Másrészt nehéz lenne a szervezeti elkülönítés mellett érvelni, hiszen mindkét struktúra a végrehajtó hatalom részét képezi, csak egymáshoz való viszonyuk vehet fel kérdéseket. A rendőrség által kifejtett „*büntető hatalom*” is közigazgatás általi közhatalom-gyakorlásnak tekinthető, még úgy is, hogy számos egyedi sajátossággal is rendelkezik, és „*szélesebb és komplexebb terület*.”²⁶

A feladat- és hatáskörgyakorlás alapvető vonatkozásai

A rendőrség ellátja az állam egyik legmeghatározóbb feladatát, ide tartozik lényegében a közrendet és közbiztonságot (a jogszabályok által biztosított társadalmi és állami rendet) fenyegető veszélyek elhárítása, illetve felszámolása. A rendőrség általi veszélyelhárítás az állami működés esszenciális alapfunkciója, a rendőri hatalom tehát az államiság lényegéhez „*természeténél*” fogva szorosan kötődik.²⁷ Ez negatív oldalról azt jelenti, hogy sen-

²⁴ Franz Mayer: Probleme des Polizeirechts in der Bundesrepublik Deutschland. DÖV. 1960. 89. o.

²⁵ Lásd még Finszter Géza: Közbiztonság és jogállam. In: A rend kedvéért. Magánkiadás. Budapest, 2019. 630. o.

²⁶ Kis Norbert: A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái. Belügyi Szemle 2015/12. 51. o.

²⁷ Karl-Heinrich Friauf: Polizei- und Ordnungsrecht. Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin, 1995. 106. o.

kinek sincs alanyi joga ahhoz, hogy a közrendet vagy a közbiztonságot veszélyeztesse, megzavarja.²⁸

A törvényi alapokon nyugvó közigazgatás követelménye nem jelenti azt, hogy a közigazgatást kizárólag törvényi szinten kell szabályozni, és csak ebben az esetben felel meg a jogállamisághoz kapcsolódó elvárásoknak. A törvényhez kötöttség azt jelenti, hogy a közigazgatás szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat a jogforrási hierarchia csúcsán álló alkotmányban, illetve ehhez tartalmában igazodó törvényekben kell előírni, ugyanakkor a végrehajtási és részletszabályokat törvényi felhatalmazáson alapuló igazgatási jogszabályokon keresztül lehet meghatározni. Ehhez azonban elengedhetetlen a szabályozási tárgykörök és ezzel összefüggő hatáskörök pontos leírása.

A végrehajtó hatalom (és a közigazgatás) jogalkotói hatáskörével élve ugyanazt teszi, mint a törvényhozó hatalom, csak az állami hierarchikus rendben annál alacsonyabbra sorolt pozícióban. A törvény jogállami, demokratikus garanciális funkciója pedig az, hogy biztosítja a jog kiszámíthatóságának jogállami követelményeit.

E szerep a stabil és egyértelmű jogszabályi hierarchiában is kifejezésre jut, amelynek csúcsán az alkotmány, ez alatt pedig a törvények állnak. Ebből következik egyfelől az is, hogy a törvény ad felhatalmazást a közigazgatási jogalkotás számára, biztosítva ezzel a szabályozáshoz szükséges mozgásteret, ugyanakkor garantálja azt is, hogy közigazgatási jogalkotás ne játszhasson elsődleges szerepet az életviszonyok szabályozásában.²⁹

A rendőrség feladat- és hatáskörgyakorlásának a kérdése – mint ahogy a közigazgatás más szervezeteinél is – alapvetően jogkérdés: jogszabályok tartalmazzák azokat a funkciókat, tevékenységi formákat, az ezekhez kapcsoló eljárásrendet, amelyeket a rendőrségnek teljesítenie kell. A hangsúlyt itt és most a funkciókra helyeznénk.

A jogszabályok nem preferálnak, nem ismernek – például fontosságai –

²⁸ Otto Mayer: Das Deutsche Verwaltungsrecht. Bd. I. 1924. 207. o.

²⁹ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus. Budapest–Pécs, 2009. 151–152. o.

sorrendiséget az ellátandó feladat- és hatáskörök vonatkozásában. Ez pedig azt jelenti, hogy a feladat- és hatásköröket a rendőrségnek (is) maradéktalanul, kimerítően el kell látnia. Ennek – a jogszabály által – elvárt eredménynek (feladat- és hatáskörök maradéktalan ellátása) viszont vannak nem jogi előfeltételei is, ezek lényegében a kapacitás szóval írhatók le.

„Ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendészeti eszközökkel eredményesen védhető legyen, az e felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell törvényben biztosítani” – fogalmazott az Alkotmánybíróság.³⁰ Ezzel egyet is lehet érteni, de nem csak jogi, hanem anyagi és személyi eszközökre is szükség van, egyszóval (szervezeti) kapacitásra. Ez alapján a feladat- és hatáskörök ellátásához a rendőrségnek rendelkeznie kell megfelelő (elegendő) humán erőforrással, tárgyi, infrastrukturális és anyagi eszközökkel, miközben a rendelkezésre álló eszközökkel ésszerűen, gazdaságosan, nem pazarlóan bánik.³¹

Amennyiben az ellátandó feladatok mennyisége és minősége meghaladja a rendelkezésre álló kapacitást, potenciált, akkor a rendőrségi szervek a feladatellátás során – rutinszerűen – preferenciákat, (fontossági vagy egyéb) sorrendeket állítanak fel, amelyekre ugyan jogszabályi felhatalmazásuk nincs, de az adottságok, körülmények mégis erre kényszerítik őket – szinte észrevehetetlenül. Összességében tehát megállapítható, hogy a jogállamiság, azon belül a közigazgatás törvényessége elvének a megvalósulása szükségszerűvé teszi nem jogi feltételek biztosítását is a feladatellátás támogatására.

Mivel a rendőrségi feladatellátás gyakran atipikus helyzetekben történik, illetve széleskörű lehet a rendőr mérlegelési joga adott intézkedés megtételekor, döntés meghozatalakor, ilyen körülmények között felértékelődnek a törvényesség elvéből eredő egyéb garanciák, alapelvek.

A rendőrség működésének egyik zsinórmértéke az arányosság elve, amely tartalmilag három részből tevődik össze:

³⁰ 65/2003. (XII. 18.) AB határozat

³¹ Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus. Budapest, 2018. 389. o.

- a rendőrségnek a köz és az egyén legkisebb korlátozásával kell eljárnia,
- az eljárással okozott hátrány nem lehet aránytalanul nagyobb az eredménynél (szűk értelemben vett arányosság), illetve
- az intézkedés csak addig megengedett, amíg célját el nem érte, vagy amíg nem válik nyilvánvalóvá, hogy célját nem képes elérni.

Mint ahogy azt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, az arányosság elve az alapjogok lényegéből következik, amelyek a polgárok az állami közhatalommal szembeni szabadságának a kifejeződései, s ezért csak annyiban korlátozhatók, amennyiben az a köz érdekében elengedhetetlen.³²

Az alapjogok érvényesülése, érvényesítése sem lehet közömbös a rendőrség működése szempontjából.³³ Az alapjogok azonban nem biztosítanak abszolút védelmet azokkal a beavatkozásokkal szemben, amelyek célja a veszélyek elhárítása. A rendőrségre vonatkozó joganyag, a közbiztonság és a közrendet fenyegető veszélyek elhárításának generálklauzulájával része az alkotmányos jogrendnek, és ezáltal korlátozza is a szabadságot. Az arányosság elve alapján a rendőrség arra kényszerül, hogy az általános cselekvési szabadsággal szembeállítsa a veszélyelhárítás célját.³⁴

A rendőr a veszélyelhárításba történő beavatkozásról mérlegelés után dönt. Ez a mérlegelés ugyanakkor jogilag kötött: annak eldöntése ugyanis, hogy fennáll-e veszély, mekkora ez a veszély, veszéllyel jár-e a késlekedés jogkérdések, amelyekre – jogi értelemben – csak egy helyes válasz születhet. Ha a rendőr a veszély kérdésében döntött, utána határoz az igénybe vehető – szükséges – eszközökről.³⁵

A veszélyhelyzet és a rendőrségi reakciók tehát jogkérdések, érzelmi viszonyulása a rendőrnek a helyzet jogi megítélésében nem játszhat szerepet,

³² BVerfGE 19, 342, 348; 1, 126, 134; 71, 50; 77, 308, 334.

³³ Finszter Géza: i.m. 373. o.

³⁴ Stefan Muckel: Abschied von Zweckveranlassen. DÖV., 1998. 24. o.

³⁵ Heinz Honnacker - Paul Beinhof: Polizeiaufgabengesetz. Kommentar. Boorberg. Stuttgart, 1999. 65. o.

ez a mérlegelést nem befolyásolhatja, kizárólag a jogra visszavezethető megfontolások. (Előfordulhat, hogy a rendőrnek „nem tetszik” az általa tapasztalt szituáció, emberileg elfogadni nem tudja, szubjektíve veszélyesnek ítéli ugyan, mégsem alkalmazhat jogkövetkezményeket, hiszen legfeljebb az általa elvárt rendbe nem illeszkedik, amit lát és hall, de a jogi renddel konform.)

A mérlegelés – Ossenbühl szerint – öt tartalmi elemet foglal magában:

- Fennáll-e veszély? (jogkérdés);
- Be kell-e avatkozni? (mérlegelés kérdése);
- Ki ellen irányuljon a beavatkozás? (jogkérdés);
- Melyek a szükséges intézkedések? (jogkérdés);
- A különböző intézkedési nemek közül melyiket kell alkalmazni? (mérlegelés kérdése).³⁶

Az arányosság elve mellett egyéb alapelveknek is érvényesülniük kell a rendőrségi feladat-ellátás során, végeredményben a törvényesség elve előmozdításának az érdekében. Ilyenek a rendőri beavatkozás halaszthatatlanságának az elve (a rendőrség akkor avatkozhat be, ha a veszélyelhárítás haladéktalan intézkedést követel); a beavatkozás szükségességének az elve; a rendőri intézkedésnek világosnak és érthetőnek kell lennie; a rendőri intézkedés csak az ellen irányulhat, aki a veszélyt okozza vagy okozta (a rendőri beavatkozás tehát nem vétkességhez, hanem eredményhez kötött).³⁷

Nem szabad elfejteni azt sem, hogy nem jogi jellegű alapelvek, követelmények szintén megfogalmazódtak, megfogalmazódnak a rendőrség működésével kapcsolatban, úgymint a hatékonyság, eredményesség.³⁸ Ez

³⁶ Fritz Ossenbühl: Das polizeiliche Ermessen- und Beurteilungsspielraum. DÖV., 1976. 405. o.

³⁷ Franz Mayer: Die Eigenständigkeit des Bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht. Boorberg. München, 1958. 238. o.

³⁸ Korinek László: A rendőrség modernizációja. In: A rend kedvéért. Magánkiadás. Budapest, 2019. 129. o.

azért sem tekinthető meglepőnek, mert – mi a magunk részéről – a rendőrségre a közigazgatás részeként tekintünk, s ez utóbbival szemben is előtérbe kerültek olyan mércék, mint a *hatékonyság* vagy az *eredményesség*, és ezekkel összefüggésben a törvényesség elvének érvényesülése.³⁹

A jog hatékonyságát el kell határolni a jogérvényességtől és a jogérvényesüléstől, amelyek egyébként előfeltételei egymásnak. A felügyeleti eszközök gyakorlati hasznának áttekintésekor annak van jelentősége, hogy az érvényes jogszabályok rendelkezéseit ténylegesen követik-e az állampolgárok, illetve alkalmazák-e a bírói közigazgatási szervek (jogérvényesülés), s milyen e folyamat eredménye és azon cél (mindenekelőtt a törvényesség megtartása) közötti viszony (hatékonyság), amelynek elérésére megalkották az adott jogszabályt.⁴⁰

Megjegyezzük, hogy a 20. század közepétől kezdődően a végrehajtó hatalom a korábbi hagyományosnak tekinthető hatáskörei (törvények végrehajtása, a jogrend és a jogbiztonság fenntartása) mellett, olyan új a közszolgáltatások nyújtásával összefüggő feladatokkal találja magát szemben, amelyek hatékony elvégzéséhez, amennyiben nem rendelkezik megfelelő kapacitásokkal, akkor a magánszféra felé fordul, és egyfajta partnerség kiépítésére törekszik az újabb és újabb közszolgáltatások megvalósításakor.⁴¹

A politika befolyása

A törvényesség elve alapvetően a polgárok számára jelentős biztosíték: a jogszabályok garantálják azokat a kereteket, amelyeket a jogalkalmazóknak tiszteletben kell tartaniuk, tehát egyrészt korlátozást jelent, másrészt ezáltal érvényesülhetnek és érvényesíthetők az alanyi jogok is.

³⁹ Abban a kérdésben, hogy vajon a közigazgatás törvényessége és hatékonysága közötti viszony milyen természetű, a vita nem új keletű. A gazdag szakirodalomból a Szontagh Vilmos és Magyary Zoltán között kibontakozott polémia a legismertebb.

⁴⁰ Visegrády Antal: Jog-és állambölcselet. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2003. 184. o.

⁴¹ Donald F. Kettle: The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century. Johns Hopkins University Press. 2002. 117. o.

A törvényesség elvének viszont van egy olyan aspektusa, amely nem kevésbé fontos, mégis ritkábban kerül szóba: a törvényesség elve a közigazgatási jogalkalmazót is védi, számára is fontos garancia és hivatkozási alap a jogszabály (objektív) rendelkezése. A védelem különféle befolyásolási formák miatt lényeges. E befolyásolási formák közül a politikát emeljük ki.

A rendőrség vitathatatlanul politikai befolyás alatt áll. Ez azt jelenti, hogy irányításában politikai vezetők (politikuskok) vesznek részt, politikai célkitűzések megvalósításának eszköze lehet a rendőrség, szakpolitikai koncepciók határozzák meg hosszú távú működését, esetleg átalakítását.

Ez a típusú politikai befolyás – a törvényesség elvéből megfigyelve – problémamentes, hiszen visszavezethető jogszabályi rendelkezésekre. „Az is természetes, hogy a demokratikus választások eredményeként kormányzati hatalomra került pártok szeretnék az államszervezet működéséről valott felfogásukat a gyakorlatban érvényesíteni.”⁴²

A problémák ott jelentkeznek, ha a politikai befolyás módja, célja jogilag nem igazolható, azaz illegális. Itt két formát kell szóba hozni. Az egyik a rendőrség pártirányítása. Ez azt jelenti (jelentette), hogy a rendőrség nem az államhatalom erre felhatalmazott szerveinek irányítása alatt látta el feladatait, hanem az állampárt vezérelte, egyébként részben vagy egészben jogszabályi felhatalmazással. Ebben az esetben a politikai befolyás rendszerszintű, szembemegy a demokratikus jogállam alapértékeivel.⁴³

A másik forma a pártpolitikai befolyás. Ez az illegális tevékenység is számos formában megvalósulhat, lehet egyedi és tendenciózus, illetve egyszeri és folyamatos is. A tartalom viszont minden esetben megegyezik: a rendőrség annak eszközévé válik, hogy pártpolitikai célok megvalósításában működjön közre, vagyis tevékenysége, vagy annak egy részének az oka egy párt érdekeinek kiszolgálása, hatalomhoz segítése, vagy abban tartása.

⁴² Korinek László: A rendőrség pártirányítása. In: A rend kedvéért. Magánkiadás. Budapest, 2019. 456. o.

⁴³ Bővebben: Korinek László: i.m. 455. oldaltól

„A hatalom birtokosai látható érzéki örömmel élik át annak tudatát, hogy sok ezer fegyveres ember felett rendelkeznek.”⁴⁴ Ez pedig nem mellékes körülmény a rendőrség szempontjából. Mind a pártirányítás, mind a pártpolitikai befolyás kivédéséhez az alapelvi kinyilatkoztatásokon túl és önkorlátozásra hajlamos politikai szféra mellett is hatékony védelmi és önvédelmi mechanizmusokra, az integritás követelményének érvényre juttatására és magas fokú szakmai önbecsülésre van szükség⁴⁵, még akkor is, ha a jogi szabályozás egyértelműen elutasítja ezeket a befolyásolási formákat.

Integritás

A rendőrség integritása kérdésének különös aktuális ad a hazai sajtót széles körben megjárt, a törvényesség határait is feszegető, de integritási problémákat is felvető, végül a karcagi rendőrkapitány lemondásához vezető eseménysor.⁴⁶ Az ügyel összefüggésben a Központi Nyomozó Főügyészség hivatali visszaélés büntette miatt 2019. augusztus 1-jén nyomozást rendelt el.⁴⁷

A szervezeti integritás biztosítását általában a korrupció-megelőzéssel szokás kapcsolatba hozni, de az integritás ennél szélesebb „védőhálót” jelent.⁴⁸ Nem csak a korrupciótól óvja meg – jobb esetben – a szervezetet, hanem minden olyan tényezőtől, amely a megfelelő működést rontja, veszélyezteti. Az integritás nem ér véget a korrupció megelőzésével, elhárításával, olyan magatartásokat is ki kell tudni iktatni, amelyek nem értelmezhetők korrupcióként, mégis súlyos anomáliákat okoznak a szervezet megfelelő (többek között jogszerű, elvárt, hatékony) működése szempontjából.

⁴⁴ Finszter Géza: i.m. 424. o.

⁴⁵ Korinek László: i.m. 471. o.

⁴⁶Forrás: http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/szervezeti-hirek/uj-vezeto?_ga=2.87245392.912707577.1566555685-829933110.1390763755

⁴⁷ Forrás: <https://www.parlament.hu/irom41/07088/07088-0001.pdf>

⁴⁸ Bővebben: Nagy Balázs Ágoston – Végh Viktória: Integritással a korrupció ellen: régi-új feladatok a rendvédelmi szerveknél. Belügyi Szemle 2018/1. 41. o.

Az integritás a sértetlenségre, feddhetetlenségre, a megvesztegethetetlenségre és a tisztaság állapotára utal. Az integritás a szervezet és az egyén szintjén is használatos fogalom. Szervezeti szinten azt fejezi ki, hogy az adott szervezet a kinyilvánított értékei és elvei szerint működik, így a közigazgatási szervek esetében a létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak megfelel.

A szervezeti integritás leginkább a következő értékek együttes meglétét jelenti: felelősség és számonkérhetőség, tisztességes eljárás, diszkriminációmentesség, értékelvűség, transzparencia. Egyéni szinten az integritás olyan magatartásmódot jelöl, amely meghatározott értékeknek megfelel, vagyis azt, hogy az egyén elfogulatlanul, józan módon, saját értékrendjének megfelelően viselkedik és cselekszik.

Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti: olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek felel meg. Az integritás a közszféra esetében a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelést jelenti.⁴⁹

Ha a jogállami közigazgatást és a közigazgatás törvényességét tekintjük mérvadónak, akkor magától értetődő, hogy a jog megelőzi az erkölcsöt. Van egy olyan közkeletű felfogás is, miszerint az erkölcs a jog minimuma. Ez azonban nem változtat azon, hogy a közszolgának a jogállami közigazgatásban elsősorban a jogi szabályokat kell követnie. Még akkor is, ha ez a saját morális vagy erkölcsi-lelkiismereti értékrendjével nem találkozik.

Ide is kapcsolható az a megállapítás, amelyet a mérlegelési jog gyakorlásának tárgyalásánál tettünk: a rendőr feladatellátása során olyan helyzettel találkozhat, amelyet morálisan elítél, kiváltja nemtetszését. Ha azonban ez a helyzet jogilag megengedett, vagy fennállása nem vezethető vissza jogszabályi tiltásra, ekkor természetesen a rendőri ellenintézkedés törvényt sértő lesz.

⁴⁹ „A 2012. évi integritás felmérés eredményeinek összefoglalója” című dokumentum 3. oldal 1. bek.; Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018) 6. o.
Forrás: <http://integritas.asz.hu>

Az erkölcsnek ott lehet szerepe a közszolgálatban, a rendőrség működésében is, ahol a jog véget ért. Tehát, ami a jogi szabályozáson kívül esik, ott lehet igazából a közszolgálati etikának és erkölcsnek jelentősége. Mindezzel elősegítve a szervezeti integritás megvalósulását, a közbizalom erősítését, a rendőrök elhivatottságának fokozását.⁵⁰ Itt nem feltétlenül szakmai etikai követelményekről, hanem egész egyszerűen szilárd általános erkölcsi alapállásról, meggyőződésről beszélünk.⁵¹

Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy az *integritás biztosítása nem lehet öncélú tevékenység*. A „*korruptió csapdák*”, megbízhatósági vizsgálatok rendőrszakmai szempontoktól elvont⁵², következetlen, parttalan alkalmazása, valamint az integritás javára más szervezeti sajátosságok (eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság, tervszerűség) mesterséges háttérbe szorítása ugyanolyan veszélyt jelenthet a szervezet megfelelő működésére, mint az integritás kiiktatása.

Másrészt az integritás biztosítása is (lehet, hogy egyébként is szűkösen rendelkezésre álló) szervezeti kapacitásokat köt le, egy ponton pedig felmerülhet a kérdés, vajon nem fordít-e a szervezet (vezetése) a szükségesnél nagyobb személyi vagy tárgyi erőforrást az integritás megvalósítására.

Záró gondolatok

A rendőrállamban nem érvényesülnek a közigazgatás törvényhez kötöttségének, a hatalommegosztásnak, az alkotmányosságnak az elvei, valamint a polgári szabadságjogok sem.⁵³ Az abszolút kategóriáknak történő megfelelés mellett azonban némi „*finomhangolásra*” is szükség van.

A rendőrség nem egyensúlyozhat a jogszerű és a jogellenes határán, a

⁵⁰ Horváth Ferenc: A közszolgálati etika alapvető kérdéskörei a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál. Belügyi Szemle 2019/1. 52. o.

⁵¹ Finszter Géza: i.m. 179. o.

⁵² Dékány Balázs: A megbízhatósági vizsgálatok története: egy új jogintézmény útja. Belügyi Szemle 2016/2. 72. o.

⁵³ Robert Harnischmacher – Arved Semerak: Deutsche Polizeigeschichte. Kohlhammer. Stuttgart, 1986. 24. o.

törvényesség elvének következetesen kell érvényesülnie: vagy megelőzve a törvénytörő állapot kialakulását, vagy minél hatékonyabban felszámolva azt. Minden más lehetőség súlyos következményekkel járhat.

„Az a történelmi hagyaték, amely az állampolgárok és a rendőrség viszonyát beárnyékolja, olyan időkből származik, amikor a rendőri intézkedések nem voltak joghoz kötöttek, emiatt a rendőrség a lakosság tudatában mint a korlátlan államhatalom kifejeződése rögzült. Habár ma jogilag és gyakorlatilag teljesen más helyzet mutatkozik, és az individuális jogvédelem, valamint a politikai ellenőrzés lehetősége messzemenő védelmet biztosítanak, mindeddig kevés történt, hogy a polgárok, de az egyes alkalmazottak (értsd: rendőrök) tudatában a rendőrség mint szolgáltató közigazgatás jelenjen meg. Ehhez türelem és folyamatos felvilágosító munka szükséges.”⁵⁴

E folyamat – többek között – elősegíthető a megfelelő jogorvoslati eszközök biztosításával. Az állampolgárok szempontjából a közigazgatás törvényes mindaddig, amíg jogaik vagy jogos érdekeik sérelmet nem szenvednek. Ebben a pillanatban azonban a kontrollmechanizmusoknak szükségyszerűen működésbe kell lépniük, a rendszernek képesnek kell lennie a törvénytörést kiküszöbölni. Ha a közigazgatás az állami főhatalom birtokában végzett közvetlen beavatkozó tevékenység, akkor annak és benne a rendőrségnek a kontrollja elengedhetetlen alkotmányos igény.

⁵⁴ Georg Christoph von Unruh: Polizei als Tätigkeit der Leistenden Verwaltung. BVBl. 1972. 474. o.

A magyar és lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlító elemzése

Bevezetés

A Nemzeti Közszerolgalati Egyetem Rendészettudományi Kara Rendészeti Vezetéstudományi Tanszékének kutatócsortja a magyar és a lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlítására vállalkozott. Az előzetes kutatások, forráselemzések megtörténtek, a szakmai látogatás során a kutatócsort információt szerzett a lengyel rendőrség tevékenységéről.

Az összefoglaló tanulmány első részében a magyar rendőrség vezetés-irányítási rendszere került bemutatásra, átfogó képet szerezhethünk a magyar rendőrségről, a törvényi szabályozás rendszeréről. Ezt követi a lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének áttekintése és elemzése, majd a lengyel rendőrséggel kapcsolatos általános ismeretek. A két fejezet elemzésnek eredménye az összehasonlító rész.

Az összehasonlító tanulmány elkészítésekor a harmadik fejezetben a szerzők kiindulópontként vették alapul az első két fejezet anyagát, és annak szerkezetét elfogadva végezték el az egybevető vizsgálatot. Ezen okok miatt az olvasó előtt némely rész átfedésnek tűnhet, de az valójában az első két fejezet megfelelő (párhuzamos) elemére vonatkozó hasonló és/vagy eltérő jegyek kiemelését jelenti, amit a tudomány ma az úgynevezett visszautaló összehasonlítások módszere közé sorol. Az összehasonlító munka nehéz feladat, hiszen a két szervezet vonatkozásában nem rendelkezünk mindenről adatokkal. A két szervezet általános jellegű összehasonlítását az azonosságok és a különbségek feltárása követi.

Az összefoglaló, javaslattevő részben a szerzők olyan javaslatokat fogalmaztak meg, amelyek mindkét ország rendőri vezetőinek alternatív megoldással szolgálhatnak a különböző szakmai problémák megoldásában,

utat mutatva a jövőbeni együttműködés kereteinek és területeinek szélesítésére.

A magyar rendőrség vezetés-irányítási rendszere

A tanulmányban a szerzők a rendőrség fogalom alatt a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény szerinti rendőri szerveket (általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Terror-elhárítási Központ, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság) vizsgálták, azonban a zárójelben felsorolt szervezetek a terjedelmi és a tartalmi korlátokra tekintettel nem kerülnek teljes bemutatásra.

A tanulmány első fejezete részleteiben ismerteti a rendőrség alkotmányos konstitúciójának, valamint a normakörnyezet változásainak konstel-lációját, amely a szervezetekről, valamint azok létrehozásáról és a jog-anyagba való beépítéséről gondoskodtak.

A magyar rendőrség alkotmányos konstitúciója

A kontinentális jogrendszerek fundamentumai, amelyek a nemzeti jogszabályok hierarchiájának csúcsán helyezkednek el, az alkotmányok illetve az alaptörvények. A ma hatályos alkotmányunk országunk első, egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként illeszkedik a magyar történeti alkotmány ezeréves történelmébe. A nemzeti Himnuszunk első sora – „*Isten, áldd meg a magyart*” – méltó kezdete a törvénytövegnek. A korábbi és a demokratikus jogállami jogrendszerek szabályozási gyakorlatán túlmutatóan (alkotmányos elvek, államcéllok, az államra vonatkozó alapvető rendelkezések, a sérthetetlen és elidegeníthetetlen) emberi jogok¹ hitet, vallo-mást tesznek és egyben védelmezik azon értékeket, amelyek a magyar nemzet tagjainak azonosságát jelentik.

A magyar országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el az Alaptörvényt, amely a köztársasági elnöki aláírást követően április 24-én lépett hatályba.²

¹ Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018.

² Magyarország Alaptörvénye (2011.04.25.)

A kihirdetés napja erősíti a joganyag szimbolikáját, mivel a kereszténység egyik legnagyobb ünnepére esett az időbeni hatálya, így méltán nevezzük „*húsvéti alkotmánynak*” a ma hatályos Alaptörvényünket. A törvény kivételes voltát jelzi – az általános jogalkotási gyakorlattól eltérően – a preambulum helyett megfogalmazott „*Nemzeti Hitvallás*”, az egyediséget mutatja, hogy egyedüli kodifikált jogként nem rendelkezik sem évszámmal, sem sorszámmal. Az Alaptörvény megalkotása részben szimbolikus befejezése a rendszerváltás folyamatának, és vele egyben a jelentősen átalakult és megváltozott viszonyok újra szabályozásának értékközpontú fundamentuma teremtődött.

Nemzetünk legújabb kori történelmének legkiemelkedőbb eseménye a rendszerváltás, amely alapjaiban változtatta meg a társadalmi viszonyokat. Az Ellenzéki Kerekasztalon, mint egyeztető fórumon megállapodások, deklarációk születtek, amelyek alkotmánymódosításokban, alkotmányerejű törvényekben és egyéb törvényekben realizálódtak. A politikai rendszerben olyan átalakítás – átalakulás ment végbe, amelynek eredményeként hazánkban visszaállt a többpártrendszer és az államhatalmi ágak megosztásának elvén alapuló parlamenti demokrácia.

A pártállamból a jogállamba való békés politikai átmenet szinte a teljes jogrendszer reformját, átalakítását eredményezte. E folyamat része az 1989. évi XXXI. számú törvény, amely az alkotmánymódosítást tartalmazta.³ A fegyveres erők és a rendőrség számára mérföldkőnek tekinthető a jogszabály, ugyanis a fegyveres szervek alkotmányi szabályozására egészen 1989-ig kellett várni.⁴ Mint a végrehajtó hatalom alapvető – állami,

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100425.ATV>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

³ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. számú törvény.

Forrás: [http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/HUN%201989%20%20XXXI%20\(original\).pdf](http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/HUN%201989%20%20XXXI%20(original).pdf) (Figyelemmel az Alkotmány 35. §-ra.)

Letöltés ideje: 2019.07.28.

⁴ Hautzinger Zoltán: A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK. Pécs, 2011. 65-76. o.

fegyveres, a legitim fizikai erőszakkal felruházott – intézményei, a feladatokra, irányításukra, alkalmazásukra vonatkozó rendelkezések az Alaptörvény részévé váltak. Ezáltal valósult meg a rendőrség alkotmányos konstitúciója.

„40/A. § *A fegyveres erők és a rendőrség*

- (1) *A fegyveres erők (Magyar Néphadsereg, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A fegyveres erők feladatait és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.*
- (2) *A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.*”⁵

Az 1990. évi XL. törvénnyel módosult a végrehajtó hatalommal kapcsolatos normaszöveg. A kormányra vonatkozó rendelkezésekben megfogalmazódik az irányítási jogköre, többek között a rendőrség vonatkozásában. Megjegyzendő azonban, hogy az 1989. évi XXXI. törvény 22. §-a már megjeleníti a Minisztertanácsnak a rendőrséggel összefüggő irányítási jogkörét, az 1990. évi XL. törvény szövegcsere módosítással változtatta meg az irányítási jogkört gyakorló Minisztertanácsot a Kormányra:

„35. § (1) *A Kormány*

- a) *védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja az állampolgárok jogait,*
- b) *biztosítja a törvények végrehajtását,*
- c) *irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket,*

⁵ 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000040.TV>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

- d) a belügyminiszter közreműködésével, a köztársasági megbízottak útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését,
- e) biztosítja a társadalmi- gazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósulásukról,
- f) meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket,
- g) meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét, és gondoskodik az ellátás anyagi fedezetéről,
- h) irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését.”⁶

A jogalkotó kivételes figyelmet szentelt a rendőrségnek, mint szervezetnek. A kormány irányítási feladatainak felsorolásakor a belügyminiszter és a köztársasági megbízott nevesítésén túl, egyedüli alkotmányos szervezetként a rendőrség⁷ jelenik meg a normaszövegben.

Magyarország schengeni térséghez való csatlakozásával alapvetően megváltozott az államhatár rendjének fenntartásával, a határforgalom ellenőrzésével és az államhatár őrizetével – mélységi kompenzációs intézkedésekkel – kapcsolatos állami rendészeti feladatrendszer minősége és területi megoszlása.⁸ Több éves komplex (jogi, strukturális, technikai és technológiai, képzési) felkészülési folyamat előzte meg a csatlakozást. A térség tagállamai a jelentős anyagi és szellemi támogatásuk mellett rendszeresen ellenőrizték a felkészülés folyamatát és annak szintjét. A tervszerű folyamatot és az eredményesen zárult – „vizsga jellegű” – ellenőrzést követően került sor 2007 decemberében a tényleges csatlakozásra.

⁶ 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000040.TV>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

⁷ Finszter Géza: A rendészeti szervek működésének jogi alapjai. Rendőrtiszti Főiskola. Budapest, 2008.

⁸ Kovács Gábor: A rendőrség vezetésirányítási rendszerének sajátosságai a migrációs válsághelyzet kezelése során. In: Tóth Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017. 125–148. o.

Az úgynevezett schengeni belső határokon – Ausztria, Szlovákia és Szlovénia viszonylatában – ténylegesen megszűnt a határőrizettel⁹ kapcsolatos szinte valamennyi feladatrendszer. Teljesen szabaddá, kontrollmentessé vált – így szinte jelképes e viszonylatban – a határátlépés. Ugyanakkor a rendőri együttműködés a szomszédos országok rendészeti szerveivel egy új minőségi szintre lépett. Az úgynevezett külső határszakaszon – Horvátország, Szerbia, Románia és Ukrajna – 1100 km-en, amely Magyarország szárazföldi és vízi határszakaszainak 50%-át jelenti, a határőrizeti feladatrendszer az ország közbiztonsági és nemzetbiztonsági érdekein túl már a közösség tagállamainak érdekeit és biztonságát is szolgálja, illetve szavatolja.¹⁰ A határőrség és a rendőrség integrációja már a 2000-es évekre kellő részletességgel kidolgozásra került. Részben a schengeni térséghez való csatlakozás időpontja, illetve területi érintettsége determinálta a két szervezet egyesítését. A két – állami, fegyveres, rendvédelmi – szervezet jelentős fejlesztése, fejlődése, az egyre szorosabb együttműködése – számos területen a szervezetek azonossága, nagyfokú hasonlósága – alapozta meg az integrációt. E nagy jelentőségű szervezeti átalakítás közjogi alapfeltételét jelentette a hatályos Alkotmány módosítása, amely a „*Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek*” cím alatti rendelkezéseket érintette.

„40/A. §

- (1) *A Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésekből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.*
- (2) *A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.*

⁹ Kovács Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet. Kódex Nyomda Kft. Budapest, 2015. 69–84. o.

¹⁰ Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Kódex Nyomdka Kft. Pécs, 2015. 221–231. o.

(3) *A Határőrség alapvető feladata az államhatár őrzése, rendjének fenntartása.*¹¹

Az alkotmány módosítása minősített többséget igénylő jogalkotási aktus. Az integráció vonatkozásában a parlamenti pártok megállapodásra, konszenzusra jutottak. Az országgyűlés a beterjesztett alkotmánymódosítást szinte teljes egyhangúsággal támogatta, mely a szavazás eredményében is megmutatkozott. Az idézett címszó alatti rendelkezés az alábbiak szerint módosult:

„40/A. §

- (1) *A Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelmére és a nemzetközi szerződésekből eredő kollektív védelmi feladatok elvégzése.*
- (2) *A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.*¹²

A 2007. évi LXXXVIII. törvény a rendőrség és a határőrség integrációjának alkotmányos alapját teremtette meg.¹³ A törvény kiegészíti a rendőrségnek az Alkotmányban meghatározott alapvető feladatát az államhatár

¹¹ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

Forrás: <https://alkotmany.hu/alkotmanyok/hatalyos/hatalyosalkotmany.pdf>

Letöltés ideje: 2019.09.19.

¹² 2007. évi LXXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

Forrás: <https://www.google.com/search?q=2007.%C3%A9vi+LXXXVIII.+t%C3%B6rv%C3%A9ny&oeq=2007.%C3%A9vi+LXXXVIII.+t%C3%B6rv%C3%A9ny&aqs=chrome..69i57.618j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

¹³ 2007. évi LXXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

Forrás: <https://www.google.com/search?q=2007.%C3%A9vi+LXXXVIII.+t%C3%B6rv%C3%A9ny&oeq=2007.%C3%A9vi+LXXXVIII.+t%C3%B6rv%C3%A9ny&aqs=chrome..69i57.618j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

rendjének védelmével. E fogalom az államhatár rendjének fenntartását és a „külső” határszakaszon az államhatár őrizetét, valamint a határforgalom ellenőrzését is magában foglalja (Schengeni Kódex rendelkezéseinek érvényesülése).¹⁴ A törvény hatályon kívül helyezte a határőrségre való utalásokat a normaszöveg(ek)ből. Az Alkotmány ezen módosításakor az alapfeladatként megjelölt „belső rend” kifejezés helyett a jogállami elveket jobban tükröző „közrend” fogalmat alkalmazta a jogalkotó. A jogalkotó szándéka szerint – közel egy időben a teljes jogú schengeni csatlakozással – az alkotmánymódosítás és az integráció további jogi feltételeit meghatározó jogalkotások 2008. január 1-jével léptek hatályba.

A hatályos Alaptörvény a Magyar Honvédségtől elkülönült rendelkezésben fogalmazza meg a rendőrség, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok konstitúcióját, alapvető feladatait, valamint a kormány irányítási jog- és feladatkörét. A normaszöveg a feladatrendszer tekintetében két, korábbi változást rögzít. Míg korábban az alkotmányos cél elsőrendű feladatként a bűncselekmények megelőzése volt a normaszövegben alkalmazott kifejezés, a módosítást követően a megakadályozás fogalmat használja a jogalkotó, amely nem tekinthető pusztán stilisztikai változtatásnak.

A bűncselekmények megelőzése egy komplex társadalmi tevékenységként értelmezhető, a megakadályozás egy céltudatos, a rendőrség számára mint szervezeti feladat azonosítható. A bűncselekmények felderítése a rendőrségnek az állam büntetőhatalma érvényesítésének egyik alapvető feltételéhez kapcsolódó közvetlen, általános feladata. A tágan vett jog- és rendszertani értelmezés kapcsán az állami igazságszolgáltatás egyik elemének tekinthető.

2015-ben Magyarországot is közvetlenül érintette a tömeges méretű illegális migráció. Az állam intézkedései a rendészeti védelmi képességének

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32006R0562>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

jelentős növelését célozták és eredményezték. Mennyiségi és minőségi fejlesztések valósultak meg az ország, valamint (a schengeni külső határőrizetért felelősséggel tartozóként) Európa biztonságának szavatolása érdekében. Jelentős költségvetési erőforrás kormány általi biztosításával a rendőrség kiemelt fejlesztésben részesült. A határőrizeti intézkedések hatásossága érdekében a személyi állomány létszámának bővítése, a szervezeti struktúra új elemekkel való kiegészítése, technikai és technológiai fejlesztések valósultak meg. A biztonsági deficit megakadályozása a jogalkotás területén is cselekvést eredményezett. E folyamat részeként az Alaptörvény módosítására is sor került. A rendőrség korábbi feladatrendszere kiegészült a jogellenes bevándorlás megakadályozásában való részvétellel.

„46. cikk. A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok

(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.”¹⁵

A korábbi Alkotmányt, valamint a hatályos Alaptörvény rendelkezéseit áttekintve a rendőrségre vonatkozóan az alkotmányos konstitúció és annak fennállása stabilitást jelent. A feladatrendszer a kontinentális jogrendszer és az állami, centralizált, egységes rendészet általános európai jellemzőit jeleníti meg, mely kiegészült, bővült. A szervezet struktúrájára az Alaptörvény (Alkotmány) a határőrségnek a rendőrségbe történő integrációjával gyakorolt közvetlen hatást.

¹⁵ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, ami 2018. június 29-től hatályos. Forrás: <https://www.parlament.hu/irom41/00332/00332.pdf>
Letöltés ideje: 2019.12.06.

A rendőrségi törvény, avagy törvény a rendőrségről

A rendszerváltás és annak folyamata, a geopolitikai és a szövetségi rendszerek változása alapvető hatással volt és van az állam fegyveres rendvédelmi szervezeteire. A társadalmi változásból – az Alkotmány, illetve az Alaptörvény megalkotása és módosulása –, a nemzetközi szerződésekből és az európai integrációból fakadó, többek között jogi követelmények egy átalakult, megújult rendőrségi szervezet és szabályozási keretek elodázhatatlan igényét vetették fel. A jogalkotó az állami és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelet hatálytalanításával egyidejűleg megalkotta az „1994. évi XXXIV. számú törvény a Rendőrségről”.^{16 17}

A jogalkotás, a törvényhozás – a szabályozási tárgykörből következően – alkotmányerejű (minősített többséggel elfogadott) törvényt követelt meg, mely a mai napig is érvényes. A hatályos jogalkotásról szóló törvény, összhangban az Alaptörvénnyel, sarkalatos törvényként definiálja ezen jogi akaszt. A demokratikus jogállam működési elveinek megfelelő, pártpolitikailag semleges, feladatköre és eszközrendszere¹⁸ tekintetében törvények által behatárolt¹⁹, tevékenységében törvényesen ellenőrzött szervezetté alakult át a rendőrség. Szolgálati tevékenységében a közzolgálati jelleg vált hangsúlyosabbá. A hatályos – törvényalkotáskori – Alkotmány a rendőrség feladatát a közbiztonság és a belső rend védelmében határozta meg. Ezen alkotmányos cél – amely egyben az államot terhelő kötelezettség és ellátandó

¹⁶ 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelet az állam és közbiztonságról. Hatályon kívül helyezte a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvényt.

Forrás: <http://www.jogiportal.hu/view/1974-evi-17-torvenyereju-rendelet>
Letöltés ideje: 2019.07.28.

¹⁷ 1994. évi XXXIV. számú törvény a Rendőrségről

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.TV>
Letöltés ideje: 2019.07.28.

¹⁸ Kovács István: Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Ellenőrzés, mint a kiadott szabályok, és utasítások betartásának (kontroll)feladata. Államtudományi Műhelytanulmányok 2017/21. 1–30. o.

¹⁹ Kovács István: Klasszikus vezetési funkciók a parancsuralmi rendszerben (állományvédelmi) ellenőrzés, és korrupciómegelőzés a helyi, és területi rendvédelmi szervek körében. NKE. Budapest, 2018.

közfeladat – az állam és a társadalom különböző szervei alkotmányos működési feltételeinek és a közélet zavartalanságának biztosításán túl, az állampolgárok személy- és vagyónbiztonságának, alapvető jogainak védelmét is magában foglalta. A védelem primátusa, a joghoz kötöttség elvéből fakadóan, a jogellenes magatartást tanúsító személy(ek) jogainak kizárólag törvényen alapuló indokolt, arányos és jogorvoslati lehetőséget általános érvénnyel biztosított korlátozása révén valósulhat meg. A jogalkotó célja, hogy a rendőrség feladatkörére, szervezeti és irányítási viszonyaira, a rendőrség működésére, az alkalmazott intézkedésekre és kényszerítő eszközökre, illetve azok jogi garanciájára vonatkozó szabályok megalkotásával közjogilag megalapozza a megkívánt és elvárt törvényességi feltételeket. A törvény deklarálta, hogy a rendőrség államigazgatási, bűnüldöző és rendészeti feladatokat ellátó állami, fegyveres, rendvédelmi szerv, amit a társadalmi és politikai konszenzus eredményeként megalkotott rendőrségi törvény alapértékei máig megtartottak. A törvény a hatályosulásának kezdete óta jelentős változáson ment keresztül a jogalkotó szándékából és akaratából.

A rendőrség törvényi szintű feladatmeghatározása során – amely az alkotmányban megfogalmazott feladatok tartalmi kibontását jelenti – kiemelt szerepet kap a rendőrség büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó hatósági és rendészeti szerepe. A bűncselekmények megelőzése, a bűnelkövetés, illetve a tettes felderítése, a bűnügyi nyomozás lefolytatása képezi az alapját és többek között feltételét az állam büntető hatalma érvényre juttatásának. A közbiztonság megóvása, a közrend fenntartása többek között magában foglalja a társadalomra csekélyebb fokban veszélyt jelentő jogszabálysértő magatartások, a szabálysértések megelőzését, felderítését, illetve a rendőrség hatáskörébe utalt jogsértések esetén a cselekmények elbírálására vonatkozó feladatokat. A rendészeti igazgatás vonatkozásában külön nevesíti az idegenrendészeti, a közbiztonságra veszélyes anyagokkal és eszközökkel kapcsolatos feladatokat. A taxatív felsorolás tizenegy pontban foglalta össze, határozta meg a rendőrségre háruló feladatokat.

„1.§

(1) A Magyar Köztársaság Rendőrségének (továbbiakban: Rendőrség) feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.

(2) A Rendőrség a közbiztonság és a belső rend védelme körében az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályokban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

- a) általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését,*
- b) szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében,*
- c) végzi a külföldiek beutazásával, magyarországi tartózkodásával és bevándorlásával, továbbá a menekültügyi eljárással kapcsolatos idegenrendészeti feladatokat,*
- d) ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat,*
- e) közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el,*
- f) ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat,*
- g) védi a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából különösen fontos személyek (továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket,*
- h) engedélyezi és felügyeli - a rendvédelmi szervek kivételével - a személy- és vagyonvédelmi valamint, a magánnyomozói tevékenységet,*
- i) büntetés-végrehajtási feladatokat lát el,*
- j) ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot és veszélyhelyzet esetén hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat,*
- k) elvégzi a részére megállapított egyéb feladatokat.”²⁰*

²⁰ 1994. évi XXXIV. számú törvény a Rendőrségről

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.TV>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

A jogalkotó a feladatkörök ellátásához kapcsolódó alapelv jellegű, valamennyi tevékenységi és működési formát generálisan érintő követelményeket fogalmazott meg. Ezen kötelezettségek deklarálásával a rendőrség és a társadalom tagjaival és szerveivel egy új típusú viszonyt fejezett ki.

„2.§

(1) A Rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.

(2) A Rendőrség feladatának ellátása során

- a) együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a társadalmi és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel,*
- b) segítséget nyújt - jogszabályokban meghatározott esetben - az állami és az önkormányzati szervek hivatalos eljárásának zavartalan lefolytatásához,*
- c) támogatja a helyi önkormányzatoknak és az állampolgárok közösségeinek közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét.”²¹*

Az ezredforduló jelentős jogi és szervezeti strukturális átalakítást eredményezett az addigi egységes rendőrségi szervezet, valamint a rendőrségi törvény vonatkozásában. A kormány szervezetalapító jogát gyakorolva a rendőrség, illetve a határőrség egyes tevékenységének, feladatának jövőbeni ellátására megalapította a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt. A rendőrségi törvény módosítása a szervezeti átalakítás egyik közjogi alapja. A jogalkotó a rendőrségi törvény feladatmeghatározó felsorolásából törölte az alábbi feladatrendszert:

²¹ 1994. évi XXXIV. számú törvény a Rendőrségről

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.TV>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

„1. § d) végzi a külföldiek beutazásával, magyarországi tartózkodásával és bevándorlásával, továbbá a menekültügyi eljárással kapcsolatos idegenrendészeti feladatokat.”²²

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal országos hatáskörű, önálló költségvetési szervként 2000. január 1-jével kezdte meg működését a Belügyminisztérium keretei között. A hivatal létrehozásával az Európai Unió tagállamaiban működő bevándorlási szervek többségéhez hasonlóan egy intézmény keretei közé került a menekültügyi és állampolgársági ügyintézési feladatok ellátása, valamint az idegenrendészeti jogkör gyakorlása. Az idegenrendészet fő terepe a jogellenes migráció kezelése, pontosabban a hatósági intézkedés lehetőségének a megteremtése azokkal szemben, akik az ország területére engedély nélkül érkeztek és tartózkodásuk továbbra sem jogszerű, illetve, akik engedéllyel utaztak be, de tartózkodási jogcímük azóta megszűnt.²³ A hivatal az egész ország területére kiterjedő illetékeséggel látta el a külföldiek beutazásával, tartózkodásával és letelepedésével kapcsolatos hatósági feladatokat. Érdemi döntéssel záródó hatósági jogkör gyakorolt a menekültügyi kérelmek vonatkozásában. A hatáskör kiterjedt a Magyarországon illegálisan tartózkodó, vagy más jogsértést elkövető külföldi ügyekben szükséges döntések meghozatalára, az ország elhagyására kötelezett külföldiek hazautazásának megszervezésére. A hivatal keretein belül menekülteket befogadó állomásokat, menekültügyi őrzött szállásokat tart és tartott fenn a szervezet. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), majd a későbbiekben Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

²² 1994. évi XXXIV. számú törvény a Rendőrségről

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034>.TV

Letöltés ideje: 2019.07.28.

²³ Hautzinger Zoltán: A terrorizmus elleni küzdelem idegenjogi eszközei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI.

Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/XVI/hautzinger.pdf>

Letöltés ideje: 2019.12.06.

(BMH) tevékenysége és működése során folyamatosan együttműködött a rendőrséggel és a határőrséggel.

A rendőrség és a határőrség integrációja a rendszerváltáskor kezdődő, a 2000-es években kidolgozott folyamat végkifejletének tekintendő. Magyarország teljes jogú schengeni tagságát követően a határőrizeti feladatok jelentősen átalakultak. A konszenzusos szakpolitikai döntés következményeként ezen feladatok a rendőrségen belüli önálló szolgálati ágként való átalakulása képes teljesíteni az uniós, schengeni és hazai elvárásokat. A schengeni külső határon továbbra is szakmai és helyi szintű szervezeti önállósággal a magas szintű szolgálati tevékenység – a területileg illetékes megyei rendőr-főkapitányság önálló szervezeti elemeként, a korábbiakhoz képest változatlan struktúrájú határrendészeti kirendeltségek (21) – folyamatossága biztosított. Szakmai irányításukat, felügyeletüket, ellenőrzésüket az Országos Rendőr-főkapitányságon (ORFK) és a schengeni külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságokon (8) határrendészeti szolgálat – osztályokra tagoltan, mint önálló szolgálati ág²⁴ – látja el. Az ország egész területén jelentkező úgynevezett „*mélyégi, kompenzációs tevékenység*” csak részben jelentett új feladatot a közterületi, illetve a bűnüldözési feladatokat ellátó rendőrkapitányságok és megyei rendőr-főkapitányságok számára. A döntés közjogi megalapozása konszenzuson alapuló jogalkotási folyamatot feltételezett.

A szervezeti fúzió alapfeltétele az Alkotmány és több minősített többséget igénylő törvény elfogadása, illetve módosítása, amelyeknek egybe kellett esniük a szolgálati jogviszonyról szóló törvény korrekciójával. A törvény a rendőrség és a határőrség integrációjából eredően megjeleníti azokat a rendőrség által ellátandó új feladatokat, amelyeket az összevont szervezetnek kell végrehajtani. A közbiztonság és a közrend védelme mellett megfogalmazásra kerültek az államhatár őrzésével, a határforgalom ellenőrzésével és az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos feladatok

²⁴ Piros Attila: Gondolatok a vezetésről, a parancsnoki munkáról. Magyar Rendészet 2017/4. 177–191. o.

a rendőrségi törvényben. A két állami, fegyveres rendvédelmi szerv szervezeti integrációja bővítette a korábbi rendőrségi feladatok felsorolását, amely az alábbiak szerint jelentek meg a törvény 1. §-ában:

„(1) A Magyar Köztársaság Rendőrségének (továbbiakban: Rendőrség) feladata a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása.

(2) A Rendőrség a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása körében az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályokban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

- a) általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését,*
- b) szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében,*
- c) (hatályon kívül helyezve),*
- d) közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el,*
- e) ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat,*
- f) gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők védelmi programjának végrehajtásáról, továbbá védi a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából különösen fontos személyek életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket,*
- g) engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi valamint, a magánnyomozói tevékenységet,*
- h) büntetés- végrehajtási feladatokat lát el,*
- i) ellátja a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet, a szükségállapot, a veszélyhelyzet és az Alkotmány 19/E.§-ban meghatározott helyzet, katasztrófa vagy katasztrófa veszélye esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején, az*

Alkotmány 19/E.§-ban meghatározott esetekben közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kisserőltésében, illetve elfogásában és lefegyverzésében,

- j) őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését,*
- k) ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat - ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletében meghatározott vám- ellenőrzést - valamint végzi a határátléptetés, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét,*
- l) irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervezet tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését,*
- m) megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket,*
- n) elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat.”²⁵*

A 2010-es év a rendőrség életében koncepcionális változást hozott. A 2010. évi CXLVIII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló előterjesztés jelentős átalakítást, átalakulást eredményezett. Elsősorban a rendőrség szervezetére és a hivatásos állomány szolgálati viszonyára vonatkozott a törvényhozói szándék. A szabályozás célja a szolgálati feladatok ellátása hatékonyságának növelése, a belügyminiszter irányítása alatt álló rendészeti szervek tevékenységében megnyilvánuló párhuzamosságok megszüntetése, az intézkedések jog- és

²⁵ 2007. évi XC. törvény a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról. Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700090.TV>
Letöltés ideje: 2019.10.10.

szakszerűségének fokozása, valamint az államigazgatás tisztaságának növelésére vonatkozó társadalmi igényre adekvát válasz adása.

Az érintett szervezetek belső ellenőrzési, bűnmegelőzési és belső bűnfelderítési tevékenységeinek felülvizsgálatát követően célszerűségi és hatékonysági szempontból egyaránt indokoltta tette, hogy a jövőre nézve egyetlen – rendőrségi jogállású szervként működő – szervezet lássa el ezen feladatokat. A hatáskör bővülése kiterjesztette a – Nemzeti Védelmi Szolgálatként (NVSZ) – megalakult rendőri szerv tevékenységét az államigazgatás teljes szervezetrendszerére is.

A terrorizmus, mindenekelőtt annak nemzetközi megnyilvánulásai egyre nagyobb kihívás elé állították az egyes államokat, illetve a nemzetközi szervezeteket. A terrorizmus jelentette kihívásra jellemző, hogy a demokratikus jogállamokat is a szabadság és a biztonság (alapvető jogok, érdekek, értékek) közötti kényes egyensúly újragondolására készítette. A speciális felkészültségű és rendeltetésű – „*antiterrorista*” – szervezeteket jelentősen fejlesztették, felhatalmazásukat szélesítették, intézkedési mozgásterületet bővítették. Magyarország biztonsági érdeke, a vállalt nemzetközi kötelezettségei is a terrorizmus és a terrorszervezetek, illetve azokat bármely módon támogatók elleni hatékony fellépésre, a terrorizmus anyagi alapjainak felszámolására kötelezik. A terrorellenes tevékenység hatékonyságát jelentősen növeli, ha a terrorizmus elleni komplex (felderítés – beavatkozás – elemzés – értékelés – megelőzés) küzdelmet kizárólagos hatáskörrel, egységes, önálló, széles felhatalmazással felruházott, a lehető legmodernebb, széles spektrumú technikai és technológiai eszközrendszerrel felszerelt, specialista személyi állományú szerv végzi. A jogalkotó törvénymódosítással teremtette meg a Terrorellhárítási Központként (TEK) megalakuló új rendőri szervezet közjogi alapját. A törvényhozó a rendőrség feladatainak felsorolását tartalmazó rendelkezés kiegészítésén túl új fejezet beiktatásával határozta meg a rendelkezéseit, deklarálta a két létrejövő új rendőrségi szerv (TEK, NVSZ) feladatait, szervezeti felépítését, valamint együttműködését.

A jogalkotó követte a rendőrségi törvényben alkalmazott szabályozási elvet, amely szerint a feladatok és hatáskörök minél szűkebb, szükséges és

elégleges köre kerüljön törvényi szinten szabályozásra, ezáltal széles körben teszi lehetővé a részletes szabályok rendeleti szintű megalkotását.

„1.§ (1) A Magyar Köztársaság Rendőrségének (továbbiakban: rendőrség) feladata a közbiztonság és a közrend védelme, az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése, az államhatár rendjének fenntartása, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési bűnfelderítési célú ellenőrzés.

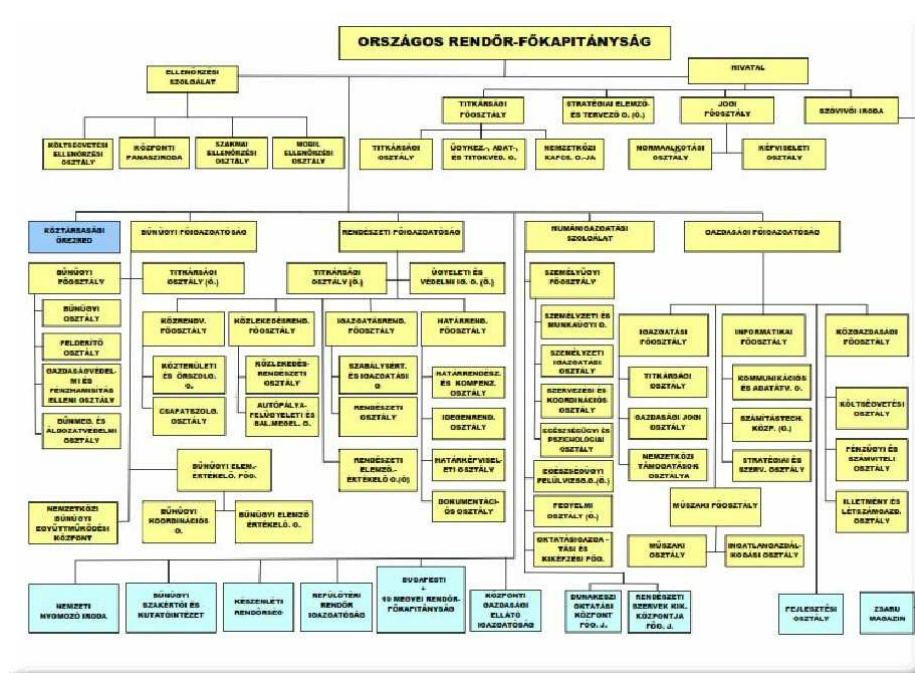
(2) A rendőrség az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályokban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

- 1. általános bünyügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését,*
- 2. szabálysértési hatósági jogkört gyakorol közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében,*
- 3. ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat,*
- 4. közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el,*
- 5. ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat,*
- 6. gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjának végrehajtásáról, továbbá védi a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából - külön jogszabályban meghatározott - különösen fontos személyek életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket,*
- 7. engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység,*
- 8. büntetés- végrehajtási feladatokat lát el,*
- 9. ellátja a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet, a szükségállapot a veszélyhelyzet és az Alkotmány 19/E.§-ában meghatározott helyzet, katasztrófa vagy katasztrófa veszélye esetén hatáskörébe*

- utalt rendvédelmi feladatokat, tovább a rendkívüli állapot idején az Alkotmány 19/E.§-ában meghatározott esetekben közreműködik az államhatár fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyét ki szorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében,*
- 10. őrzik az államhatár, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat,*
 - 11. ellenőrzik az államhatáron áthaladó személy- és jármű forgalmat, a szállítmányokat - ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzés - valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét,*
 - 12. irányítja a határ események kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését,*
 - 13. megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket,*
 - 14. elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzést,*
 - 15. felderíti a Magyar Köztársaság területén tevékenykedő terrorszervezetek, megakadályozza, hogy e szervezetek bűncselekményeket kövessenek el, megakadályozza, hogy a Magyar Köztársaság területéről bármilyen szervezet vagy magánszemély terrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy bármely más módon elősegítse,*
 - 16. elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat, valamint*

17. részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján békétámogató és polgári válságkezelési feladatokban.”²⁶

A rendőrségi törvény ezen módosításáig a jogalkotó szakmapolitikai szándékai szerint egy, konkrét, egységes, a rendőrségként megnevesített szervezetére hatályos koncepciót érvényesített a törvény szellemiségében és szövegszerúségében.



1/A. számú ábra

A magyar rendőrség szervezeti rendszere a 2010-es törvénymódosítás értelmében²⁷

²⁶ 2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és azokkal összefüggő törvények módosításáról.

Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1000147.TV>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

²⁷ Forrás: <https://www.google.com/search?q=rendorség+szervezete&client=firefox-b>

A törvénymódosításból adódó változások szemléltethetősége okán a 2010-es szervezeti ábra is az elemzés tárgyát képezi. Szervezettörténetileg jól illusztrálja az akkori felépítést (ORFK belső struktúrája), illetve az önálló Nemzeti Nyomozó Iroda, a Köztársasági Őrezred és a Központi Gazdasági Ellátó Igazgatóság létrehozását, továbbá a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet visszaintegrálását az általános rendőrség szervezetébe.

A rendőrség a szabályozás értelmében központi szervből (ORFK), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokból (19), illetve Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) – mint területi szervekből –, valamint helyi szervekből, rendőrkapitányságokból (154) és határrendészeti kirendeltségekből (21), továbbá az ORFK vezetőjének alárendelt további speciális hatásköri és illetékességi szervezetekből (Készenléti Rendőrség, Repülőtéri Rendőr Igazgatóság) állt. Az egységes szervezet hierarchikus, alá- fölérendeltségi viszonyrendszerre épült. A jogalkotó szakított a korábbi struktúrával és szabályozási elvvel annak érdekében, hogy önálló, ám a továbbiakban rendőri jogállású szervként hozza létre a terrorizmust elhárító (TEK), valamint a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó (NVSZ) szerveket. A módosító törvény a rendőrségi törvény 4.§-ának módosításával meghatározza a rendőrség új szervezeti rendszerét. Továbbra is deklarálja, hogy a rendőrség állami, fegyveres, rendvédelmi szerv. A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító – három, egymástól független, önálló – szerv alkotja. A 4.§. az alábbi bekezdéssel egészült ki:

„(1) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre (továbbiakban: központi szerv), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és kirendeltségekre tagozódik. Egyes feladatok ellátására törvény vagy kormányrendelet más rendőri szervet is létrehozhat.

*(2) a belső bűnmegelőzési és bűn felderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv szervezeti egységeként kormányrendelet ki-
rendeltséget hozhat létre.*”²⁸

A folyamattal egy időben a közigazgatás struktúrájában új elemként alakult meg az okmányirodák országos hálózata.

A tömeges, illegális bevándorlás jelentősen felértékelte a köz biztonsá-
gát, így Magyarország biztonságát is. A nemzetközi, elsősorban európai
országok tapasztalatai és a jövőben várható folyamatok előremutató, a biz-
tonságot szavatoló, komplex intézkedések sorozatát tették indokolttá. Az
ország költségvetésében a kormány biztosította és folyamatosan biztosítja
az anyagi erőforrásokat, és azt a fedezetet, amely révén jelentős létszám,
technika, technológia és szükséges szervezeti változások végbemen-
tek/végbemennek. A megváltozott és jelentős kockázatot hordozó folya-
mat, a biztonsági deficit kialakulásának megakadályozása érdekében hatást
gyakorolt a jogalkotásra. Anyagi és eljárási normák szükséges módosítá-
sára kényszerült a jogalkotó. A folyamat érintette a rendőrség szervezeti és
feladatrendszerét. A 2019. évi XXXV. törvény az idegenrendészeti szerv-
vel összefüggő egyes törvények módosításáról rendelkezett.²⁹

Az idegenrendészeti és menekültügyi hatóság (Bevándorlási és Mene-
kültügyi Hivatal) vegyes jellegű tevékenysége révén mind közigazgatási,
mind pedig rendvédelmi feladatokat is ellát. A hatóság korábbi struktúrá-
jában a közigazgatási jellegű feladatok ellátása volt túlsúlyban, azonban a
jelenlegi menekültügyi és idegenrendészeti feladatok túlmutatnak az álta-
lános közigazgatási jogkörökön. Mindezek mellett a menekültügyi és ide-

²⁸ 2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és azokkal összefüggő törvények
módosításáról.

Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1000147.TV>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

²⁹ 2019. évi XXXV. törvény az idegenrendészeti szervvel összefüggő egyes törvények
módosításáról.

Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1900035.TV>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

genrendészeti feladatok során jelentkező köz- és nemzetbiztonsági kockázati tényezők esetleges fennállása és azok kiszűrése érdekében indokolt a hatóság rendvédelmi feladatokat ellátó szervvé alakítása. A törvényben szereplő változások alapján 2019. július 1-jétől a hatóság rendőri szervként idegenrendészeti szerv (Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság) megnevezéssel működik tovább – a belügyminiszter irányítása, annak változatlanlansága alatt –, ezzel együtt a hatóság rendvédelmi feladatokat ellátó szervvé alakul. Az átalakulásból kifolyólag a foglalkoztatottak egy része foglalkoztatási jogviszonya kormányzati szolgálati jogviszonyból rendvédelmi igazgatási jogviszonnyá, illetve hivatásos jogviszonnyá alakul át. Az új rendőri szervként meghatározásra került idegenrendészeti szerv feladatkörét szükséges a rendőrség fő feladatait meghatározó, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (1) és (2) bekezdésében megjeleníteni:

„1. § (1) A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, a bűncselekményekből származó vagyon visszaszerzése, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása

(2) A rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályokban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

1. végzi a bűncselekmények megelőzését, melynek során figyelemmel kíséri Magyarország bűnügyi helyzetét, feltárja a bűncselekmények elkövetésének kockázatait, a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvéseket, továbbá megszerzi, elemzi, értékeli, ellenőrzi és továbbítja a bűnözéshez kapcsolódó, a bűncselekmények megelőzése illetve megakadályozása céljából szükséges információkat,

1a. általános nyomozó hatósági jogkört gyakorol, a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint végzi a bűncselekmények felderítését, valamint a bűncselekmény ebből származó vagyon visszaszerzését,

2. szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében,
3. ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat,
4. közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el,
5. ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat,
6. gondoskodik a büntetőeljárásról összefüggésben a jogszabályban meghatározott személyi kört érintő személyi védelmi feladatok ellátásáról, továbbá a büntetőeljárásban részt vevők Védelmi Programjának a végrehajtásáról,
- 6a. védi a jogszabályban meghatározott Magyarország szempontjából különösen fontos személyek életét, testi épségét, őrzi a jogszabályban meghatározott létesítményeket és értékeket,
7. engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyónvédelmi valamint a magánnyomozói tevékenységet,
- 7a. engedélyezi - nemzetközi megállapodás eltérő rendelkezése hiányában- a szolgálati lőfegyverek és lőszeresek szolgálati célból történő külföldre vitelét és az együttműködő külföldi rendészeti feladatokat ellátó hatóságok szolgálati lőfegyvereinek és lőszereseknek az országba történő behozatalát,
8. büntetés- végrehajtási feladatokat lát el,
9. ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint felfogásában és lefegyverzésében,
10. őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában,

11. ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkodekx létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést – , valamint végzi a határátléptetés, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését, és a fenntartásuk- ra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását,
12. irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését,
13. megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket,
14. elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzést,
15. Magyarországon területén
 - a) felderíti a terrororganizációkat,
 - b) megelőzi, felderíti illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit és megakadályozza azt, hogy bűncselekmény kövessék el
 - c) megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrororganizáció működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék,
16. elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat, valamint
17. részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak- atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján a béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban,
18. a fenntartó kezdeményezésére közreműködik az általános és középiskola rendjének fenntartásában,

19. ellátja a segélyhívó számok fogadásával eredő feladatokat,
20. ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat.”³⁰

Az eltelt másfél évtized jogszabályi változásaiból, valamint a szervezet-alapítási jogból eredően több szervezeti módosítás is jellemezte a rendőrség fejlődő, változó struktúráját. A határőrség és a rendőrség integrációján, a Terrorelhárítási Központ, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság jelzett változásain túl több rendszertani módosulás történt: az Autópálya Rendőrség, a Köztársasági Őrezred, a Készenléti Rendőrség, a Nemzeti Nyomozó Iroda, a Gazdasági Ellátó Igazgatóságok, a Vagyon-visszaszerzési Hivatal, a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet, a Rendőrség Oktatási és Képző Központ, a Nemzetközi Oktatási Központ, a Hívásfogadó Központok, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ, a Költségvetési Ellenőrzési Iroda és a határvadász bevetési egységek. A Rendészeti Biztonsági Szolgálat megszüntetésével létrejött a Készenléti Rendőrség, illetve a Bűnügyi Szakértői Kutatóintézet a rendőrség szervezetébe integrálódott, majd az Igazságügyi Szakértői és Kutató Intézettel való egyesülését követően Nemzeti Szakértői és Kutató Központ néven működik.

A rendőrség vezetés-irányítási rendszere

A kormány az Alkotmányból, illetve az Alaptörvényből eredő feladatkörében kijelölt tagja, a belügyminiszter – rendészetért felelős miniszter – útján irányítja a rendőrség működését. A kormány, mint testület irányítási jogszabályait közvetlenül jogalkotási úton, a rendeletek és határozatok kiadása útján gyakorolja.³¹ A jogalkotó kiemelt jogkört telepít a miniszterelnöknek,

³⁰ 2019. évi XXXV. törvény az idegenrendészeti szervvel összefüggő egyes törvények módosításáról.

Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1900035.TV>

Letöltés ideje: 2019.09.19.

³¹ Kovács Gábor (2017): i.m. 125–148. o.

amikor az országos rendőrfőkapitány kinevezésére és felmentésére irányuló személyügyi jogkörét határozza meg. A kormány általános irányítási és felügyeleti jogosítványait egy külön kormányhatározatban rögzítette valamennyi országos hatáskörű szerv vonatkozásában. Így ezen dokumentum a rendőrség részére is irányadó. A jogalkotó a kormány, a belügyminiszter, az országos rendőrfőkapitány irányítási felügyeleti jogosítványait a törvényben részletesen szabályozza, az alábbiak szerint:

„A kormány a belügyminiszter útján irányítja a rendőrség működését. A miniszterelnök a belügyminiszter előterjesztése alapján nevezi ki és menti fel az országos rendőrfőkapitányt. A kinevezésre javasoltat az illetékes országgyűlési bizottság meghallgatja és az alkalmasságáról állást foglal.

A belügyminiszter

- a) képviseli a rendőrséget az Országgyűlés és a kormány ülésein,*
- b) előkészíti a rendőrség működésével, feladataival és hatáskörével kapcsolatos jogszabályokat, nemzetközi szerződéseket és egyéb felsőszintű állami döntések szervezeteit, illetőleg részt vesz azok előkészítésében,*
- c) biztosítja a közbiztonság és a belső rend védelme érdekében meghatározott feladatok végrehajtását,*
- d) rendeletalkotás és az állami irányítás egyéb jogi eszközei útján szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését,*
- e) kapcsolatot tart fenn a rendőrség nemzetközi együttműködésének és fejlesztésének elősegítésére,*
- f) gondoskodik a rendőrség ellenőrzéséről.*

A belügyminiszter az irányító jogkörében

- a) rendőrségi feladatok teljesítésére, a kormánynak a közbiztonság és a belső rend védelme körében hozott döntései végrehajtására a rendőrség részére feladatot határozhat meg, és – törvény eltérő rendelkezése hiányában – utasítást adhat,*

- b) meghatározza a rendőrség irányításában és felügyeletében közreműködő szervezet tevékenységét, a vezetője felett munkáltatói jogkört gyakorol, és e szervezet útján gondoskodik a rendőrség belső bűnmegelőzési ellenőrzéséről, bűncselekmények felderítéséről,*
- c) irányítja a rendőrség költségvetési gazdálkodását az országos rendőrfőkapitány javaslatára jóváhagyja a rendőrség fejlesztési terveit,*
- d) meghatározza a rendőri oktatás, képzés és továbbképzés, továbbá a rendészeti tudományos kutatás irányait, és összehangolja az erre irányuló tevékenységet,*
- e) az országos rendőrfőkapitány javaslatára jóváhagyja az ORFK szervezeti és működési szabályzatát,*
- f) előterjesztést készít a miniszterelnök részére az országos rendőrfőkapitány kinevezésére és felmentésére, az előterjesztéshez csatolja az illetékes országgyűlési bizottság állásfoglalását,*
- g) előterjesztést készít a köztársasági elnök részére a tábormoki kinevezésre és felmentésre,*
- h) gyakorolja az országos rendőrfőkapitány felett – a kinevezés és felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat, kinevezi és felmenti az országos rendőrfőkapitány helyetteseit,*
- i) Az országos rendőrfőkapitány javaslatára dönt rendőr-főkapitányság, rendőrkapitányság, és az ezzel azonos jogállású szerv létrehozásáról és megszüntetéséről.*

A belügyminiszter az irányító jogkörében adott utasítással a rendőrség hatáskörébe tartozó ügyek nem vonhat el, hatáskörének gyakorlását nem akadályozhatja. A belügyminiszter a rendőrség részére egyedi utasítást az országos rendőrfőkapitány útján adhat.

Az országos rendőrfőkapitány irányítói jogkörében

- a) a rendőrség szervei számára kötelező országos rendőrfőkapitányi utasítást adhat,*

- b) *gondoskodik a rendőrség szerveinek rendeltetésszerű és törvényes működéséről, a közbiztonság és a belső rend védelme érdekében a jogszabályok és a kormányzati irányítás által meghatározott feladatok végrehajtásáról,*
- c) *gondoskodik a szervezeti és működési szabályzat valamint az egyéb belső szabályzatok előkészítéséről, összhangjáról és érvényesítéséről,*
- d) *kidolgozza a rendőrség fejlesztési terveit,*
- e) *javaslatot tesz a belügyminiszter részére a rendőrség működését, feladatkörét érintő jogszabályok, és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek megalkotására,*
- f) *javaslatot tesz a belügyminiszter részére rendőri szervek létrehozására és megszüntetésére,*
- g) *javaslatot tesz a belügyminiszter részére az országos rendőrfőkapitány helyetteseinek kinevezésére és felmentésére,*
- h) *a rendőr- főkapitányságok vezetői felett gyakorolja a munkáltatói jogokat, kinevezi és felmenti a helyetteseiket,*
- i) *jóváhagyja a rendőr- főkapitányságok szervezeti és működési szabályzatot,*
- j) *Az országos rendőrfőkapitány képviseli a rendőrséget.”*

A rendőrség irányításának elvi, jogállami alapjai az eltelt másfél évtized alatt nem változtak. A jelenleg hatályos rendőrségi törvény azonban szükségszerűen módosult az irányítás vonatkozásában, hiszen jelentősen megváltozott a rendőrség feladatrendszere és struktúrája:

1. *„A miniszter szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését. Irányítja az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet (ORFK), a belső bűnmegelőzési és bűn felderítési feladatokat ellátó szervet (NVSZ), a terrorizmust elhárító szervet (TEK), valamint az idegenrendészeti szervet (OIF). A miniszter törvényességi, szakszerűségi, pénzügyi és hatékonysági szempontból ellenőrzi a rendőrség tevékenységét.*

2. *Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetője, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv vezetője, a terrorizmust elhárító szerv vezetője, valamint az idegenrendészeti szerv vezetője javaslatára jóváhagyja az általuk vezetett szervek szervezeti és működési szabályzatát.*

3. *Előterjesztést készít a miniszterelnök részére az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjének valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetőjének kinevezésére és felmentésére. Az előterjesztéshez csatolja az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjére, valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetőjére vonatkozó az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának állásfoglalását.*

4. *Gyakorolja az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetője felett - a kinevezés és felmentés kivételével - a munkáltatói jogokat.*

5. *Kinevezi és felmenti az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjének helyetteseit, rendőr főkapitányságok vezetőit, valamint a külön jogszabályokban meghatározott szervek vezetőit.*

6. *Kinevezi és felmenti a belső bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatot ellátó szerv vezetőjét és helyetteseit, az idegenrendészeti szerv vezetőjét és helyetteseit valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetőjének helyetteseit.”*

A jogalkotó eltérő, differenciált eljárási rendet határozott meg a rendőrséget alkotó egyes szervezetek vezetőinek kinevezési eljárási rendjében.

1. *A miniszter kinevezi és felmenti – a nemzetközi szerződések és a kormány felhatalmazása alapján – az államhatárral kapcsolatos ügyek intézésére létrehozott szervek vezetőit, helyetteseit, tagjait és állandó szakértőit.*

2. *A miniszter gyakorolja a külön jogszabályokban hatáskörébe utalt személyügyi és munkáltatói jogokat. Törvény eltérő rendelkezése hiányában egyedi utasítást adhat ki feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására.*

3. *Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjét, a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési szerv vezetőjét, a terrorizmust elhárító szerv vezetőjét, valamint az idegenrendészeti szerv vezetőjét jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti.*

4. *A miniszter jóváhagyja az államhatár rendjének fenntartása érdekében a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó terveket.*

5. *Gondoskodik az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, büntfelderítési célú ellenőrzésről.*

6. *A miniszter dönt az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetője által irányított szervek, a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv valamint az idegenrendészeti szerv közötti hatásköri összeütközésben.*³²

A jogalkotó a rendőrséget alkotó – mellérendeltségi viszonyon alapuló, azonos jogállású – struktúrától eltérő szabályozást alkalmaz, amikor a hatásköri összeütközések esetén privilegizált helyzetbe hozza – alanyi jogviszonyt biztosítva számukra – az ORFK vezetőjének alárendelt szerveket. Az országos rendőrfőkapitány korábbi, kizárólagos képviseleti joga a rendőrség vonatkozásában módosult. Az általános hatáskörű rendőri szerv vezetőjét a rendőrséget két- vagy többoldalú nemzetközi egyezményeken valamint viszonyosságon alapuló nemzetközi kapcsolatokban általános képviseleti jog illeti meg. A miniszter két- vagy többoldalú nemzetközi egyezményen alapuló nemzetközi kapcsolatban a rendőrség képviseletére a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatóját, a terrorizmust elhárító szerv igazgatóját vagy az idegenrendészeti szerv főigazgatóját is kijelölheti.

³² 1994. évi XXXIV. számú törvény a Rendőrségről.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.TV>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

A rendőrség és az önkormányzat kapcsolata

A jogalkotó a rendőrségi törvényben a rendőrségi feladatkör ellátásához kapcsolódó alapelv szintű, valamennyi tevékenységi területet és működési formát generálisan érintő követelményeket fogalmazott meg. A polgárok részére történő segítségnyújtási és felvilágosítás-adási, továbbá az emberi jogok tiszteletben tartására és védelmezésére, illetőleg az emberi méltóság megővésére vonatkozó kötelezettség deklarálása a rendőrség és az állampolgár új típusú viszonyát fejezi ki.

A rendőri működés eredményességének alapvető feltétele a társadalom tagjaival és különböző szerveivel való aktív, együttműködésre épülő kapcsolat kialakítása és fenntartása. E követelményt mint működési alapelvet fogalmazza meg a törvény, amikor a lakossággal, annak önvédelmi jellegű szerveződéseivel – kiemelten a törvényi szabályozottsággal bíró polgárőr-séggel –, különböző típusú állami szervekkel és hangsúlyosan az önkormányzatokkal, az önkormányzati rendészeti szervezetekkel (többek között közterület-felügyelő, halőr, vadőr, mezőőr) való együttműködést írja le és teszi kötelezővé a jogalkotó.

A rendőrkapitányság, a határrendészeti kirendeltség és más helyi rendőri szerv létesítéséhez és megszüntetéséhez előzetesen ki kell kérni az érintett települési, Budapesten a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő testületének, (a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlésének) előzetes véleményét. A rendőrkapitányság, a határrendészeti kirendeltség és a más helyi rendőri szerv vezetőjének kinevezését megelőzően a kinevezési jogkör gyakorlója kikéri az illetékességi területen működő települési, budapesti kerületi önkormányzatok képviselő testületének, illetve a fővárosi önkormányzatnak a véleményét. A vezető felmentéséről – az érintettel történő közléssel egyidejűleg – a döntést hozó vezető tájékoztatja az illetékes önkormányzatot.

Ha a települési önkormányzatok többsége, illetve a megyei (fővárosi) önkormányzat a kinevezéssel szemben foglal állást, és a kinevezési jogkör gyakorlója nem állít újabb jelöltet, a kinevezési jogkört gyakorló vezető döntése szakmai indokairól az érintett önkormányzatokat állásfoglalásban tájékoztatja. A rendőrkapitány vagy a kijelölt helyettese évente beszámol a

rendőrkapitányság illetékességi területén működő települési önkormányzat képviselő testületének a település közbiztonságának helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azokkal kapcsolatos feladatokról. A megyei (fővárosi) önkormányzat felkérésére évente a rendőrfőkapitány vagy kijelölt helyettese számol be a megye közbiztonsági helyzetéről. Ha a beszámolót a települési önkormányzatok többsége, illetőleg a megyei önkormányzat nem fogadja el, három hónapon belül újabb beszámolót kell tartani. Ismételt elutasítás esetén a települési önkormányzatok többsége a megyei rendőrfőkapitányhoz, a megyei önkormányzat közgyűlése az országos rendőrfőkapitányhoz fordulhat. A megyei rendőrfőkapitány, illetőleg az országos rendőrfőkapitány köteles az önkormányzatok által meghatározott kérdésekre is kiterjedő átfogó vizsgálatot tartani, melynek keretében a rendőri vezető felelősségét illetőleg alkalmasságát is vizsgálni kell. A vizsgálat eredményéről az önkormányzatokat tájékoztatni kell.

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv az éves beszámoló kívül is tájékoztatja az önkormányzatot, ha a lakosság széles körét érintő rendőri intézkedést tervez végrehajtani (feltéve, hogy ezzel nem veszélyezteti az intézkedés eredményességét). Az önkormányzatok tájékoztatása magában foglalja – a határterületi önkormányzatok esetében – a határrendről és a határőrizet helyzetéről, valamint a határforgalom alakulásáról szóló nyilvános információkat. A rendőrkapitányság vezetője, illetve a megyei rendőr-főkapitányság vezetője az együttműködő szervezetek vezetőit soron kívül értesíti, ha a lakosságot a szomszédos állam területéről fenyegető veszélyhelyzet kialakulása, tömegesen menekülő, illetve ideiglenesen menedéket kérő személyek jelentős számú érkezése várható; és ha az ország területére betört fegyveres csoportról, illetve a határterületen bevezetett minden korlátozásról, a környezetszennyezésről, illetve annak veszélyeiről vagy természeti értékek és területek károsításáról szerzett tudomást.

Ha az önkormányzat képviselő testülete a külön törvény szerinti felterjesztési jogával élve a rendőrség meg nem támadható döntésével, intézkedésével vagy annak elmulasztásával kapcsolatban indokolást tartalmazó

észrevételt tesz, azt az illetékes rendőri szerv tizenöt napon belül megvizsgálja. A vizsgálat eredményéről tájékoztatni kell a felterjesztő önkormányzatot.

Ha az illetékes rendőri szerv az észrevétellel nem ért egyet, a vizsgálat lezárását követően azt haladéktalanul megküldi a felettes rendőri szerv vezetőjének, aki az észrevételt megvizsgálja, és tizenöt napon belül tájékoztatja az önkormányzatot.

A települési önkormányzat szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság vagy határrendészeti kirendeltség vezetőjével, kötelezettségvállalás esetén a rendőr-főkapitányság vezetőjének előzetes egyetértésével, különösen a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátására, a rendőrség és az önkormányzati szervek, önkormányzati rendészeti szervekkel való együttműködésre, illetve tevékenységének összehangolására, valamint az illetékességi területen működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében.

A szerződés teljesítéséről, a juttatott eszközök felhasználásáról kölcsönösen tájékoztatási kötelezettség terheli a szerződő feleket. A rendőrfőkapitány, illetve a rendőrkapitányság vezetője és az az illetékességi területen működő önkormányzatok a közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhatnak létre. A bizottság elnökét, tagjait együttesen bízzák meg. A megbízatás időtartamára a bizottság működési költségeit, eljárási szabályait a rendőrség és az önkormányzat külön megállapodásban rögzíti.

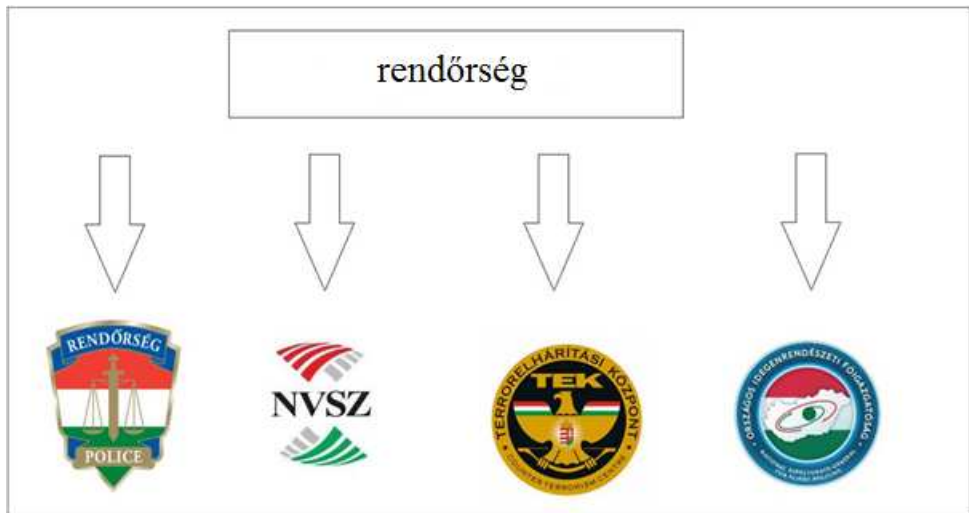
A centralizált, állami rendőrségi koncepció érvényesülése mellett a jogalkotó széles körű – tartalmi és eljárási jogokat és kötelezettségeket meghatározó – együttműködést biztosít a lakosság képviselőiben eljáró önkormányzatok számára.

A magyar rendőrség fejezetét lezáró összegző gondolatok

A rendőrséget az alkotmányos jogállamiságból levezethető értékek és feltételek folyamatossága alapján a változó biztonsági igényekhez igazodó szervezeti és jogszabályi környezetváltozások jellemezték. Ezen kihívásoknak megfelelően jelentősen bővült a szervezet feladatköre és hatásköre,

amely a jogszabályi hierarchiának megfelelően az Alaptörvényből eredeztethetően a sarkalatos törvényekben és jelentős számú, további jogszabályban ölt testet.

A rendőrségi szervezeti és vezetés-irányítási rendszert a stabilitás jellemzi, a változások a vezetési rendszer elméleti alapjait alapvetően érintetlenül hagyták. Az alkalmazott módszerek viszont jelentős fejlődésen mentek keresztül. A szervezet teljesen szolgáltató szervezetté vált, amely az állampolgárok biztonság iránti igényét elégíti ki. Továbbra is érvényesül a „köz biztonsága, közös cél, érdek és érték” elve a rendőrség együttműködése hazai és nemzetközi szinten egyaránt. A 2. számú ábrán a magyar rendőrség szervezeti rendszerét láthatjuk.



2. számú ábra
A rendőrség szervezeti rendszere

A Lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszere

A lengyel alkotmány és a rendőrségről szóló törvény történeti előzményei

A 2019-es év igazán különleges a lengyel rendőrség életében, mert fennállásának századik évfordulóját ünnepli. A szervezet 1919. július 24-i megalakulása óta – hasonlóan például az olasz, a francia vagy a magyar rendőrséghez – számos átalakuláson ment keresztül. Volt, amikor a változás csak a szervezet nevére volt kihatással (a kommunista rezsim ideje alatt például a „*Policja*” elnevezést a „*Milicja*” megnevezés váltotta fel), de később az évek folyamán szerkezetében és szerepében is egyaránt jól tükröződtek az adott idők és korszakok jelentős politikai, gazdasági és társadalmi átalakulásai.³³ (Az I. és II. világháború: az 1914–1918, valamint az 1939–1945 közötti időszak; a szovjet, kommunista korszak: az 1944–1989 közötti periódus; a kommunizmus bukása 1989-ben; valamint a kapitalizmus születése 1990-ben.) A rendszerváltás óta eltelt harminc év távlatában is akadnak olyanok, akik a rendőrséget a milíciával azonosítják, de még többen vannak azok, akik úgy vélekednek, hogy a rendőrség szervezeti átalakítása egy olyan folyamatos változásban érhető tetten, amely a rendőrség professzionalizmusában, de leginkább a polgárok biztonságának megteremtése érdekében megfogalmazott szervezeti célkitűzésben (szervezeti küldetésben), azaz a „*segítünk és védünk*” rendőrségi szlogenben érhető tetten.³⁴ Ez az út viszont megpróbáltatásokkal volt teli, ami nemcsak a rendőrségi törvényben, hanem a lengyel alkotmányban is nyomon követhető volt.

A lengyel rendőrség megalakulásának és az alkotmány történetének egyik legfontosabb mérföldköve a két világháború közötti időszak. Németország kapitulációjával 1918. november 11-én az I. világháború véget ért,

³³ Emil W. Plywaczewski - Piotr Walancik: Challenges and changes to the police system in Poland. In: Marina Caparini - Otwin Marenin (szerk.): Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress. Transaction Publishers. London, 2004. 93–114. o.

³⁴ Mariusz Ciarka: Separation of Police from Polish Peoples Republic Milicja. Systemic, Organizational and Media Endeavours. Securitologia 2018/1. 15–29. o.

a lengyelek életében ez a nap jelenti egyben a függetlenség visszaszerzésének dátumát is. A dolog érdekessége, hogy az igazi függetlenség kivívása még 1919-ben is javában – közel két év távlatára visszamenően – zajlott. Bizonyítja ezt, hogy az igazi, független törvényi rendelkezések ez idő tájt jelentek és születtek meg.³⁵ Ezek között volt az 1919. július 24-én elfogadott törvény is, amely az állami rendőrség felállításáról rendelkezett. A törvény kimondta, hogy a rendőrség az állam és az önkormányzati hatóságok végrehajtó szerve, feladata pedig a biztonság és a béke megteremtése mellett a közrend védelme.³⁶ A törvény a Sziléziai Vajdaság kivételével egész Lengyelországra vonatkozott. (A Sziléziai Vajdaság függetlenségét a később „*Március*” néven elhíresült 1921. március 17-én elfogadott alkotmány teremtette meg, többek között ennek köszönhetően működhetett az önálló Sziléziai Vajdasági Rendőrség is.)³⁷ A rendőrség a Belügyminisztérium alárendeltségében, miniszteri felügyelettel és főparancsnoki irányítással működött. A parancsnokot az államfő (a Lengyel Köztársaság elnöke) nevezte ki, aki a főkapitányságot/főhadiszállást vezette, a szervezeti struktúrában (élükön vezetővel) pedig megyeszékhelyek, (kerületi vagy tartományi) parancsnokságok és rendőrségi (helyi) állomások sorakoztak.³⁸ 1923-ban a rendőrség az Interpol alapító tagja lett.

1939-ig, a II. világháború kirobbanásáig, a két világháború közötti „*békeidőszakban*” ugyan számos kulcsfontosságú bűnüldözési feladatot ruháztak át más formációkra, mint például a Határőrségre vagy a Katonai Csendőrségre, azonban a rendőrség szervezeti struktúrája számottevően

³⁵ Łukasz Kamiński - Maciej Korkuć: 1050 Years. A Guide to the History of Poland. Legra Sp. z.o.o. Krakow, 2016.

³⁶ Ustawa o policji państwowej 1919.

Forrás: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19190610363/O/D1919-0363.pdf>

Letöltés ideje: 2019.07.15.

³⁷ Constitution of the Republic of Poland, March 17, 1921.

Forrás: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1921.html>

Letöltés ideje: 2019.07.15.

³⁸ Stanisław Pieprzny: Policja. Organizacja i funkcjonowanie. Wolters Kluwer. Warszawa, 2011.

nem változott. (A tanulmány terjedelmi korlátai, valamint annak témaköre nem teszi lehetővé, hogy a rendőrség szerkezete, feladatai és jogállása részleteiben történetileg ismertetésre kerüljön.) Nem lehetett ugyanezt elmondani a II. világháborút követően a kommunista időszokról. Az új szovjet támogatott kormány úgy döntött, hogy nem csak az államformát, hanem azzal egyidejűleg az állami szervek szerkezeti egységeit, így többek között a rendőrség szerkezeti egységét is radikálisan megváltoztatja. A „*Policja*” állami rendőrséget a „*Milicja Obywatelska*” (polgármilícia) váltotta fel, amelynek feladatai is gyökeresen megváltoztak. Az eddig a nép szolgálatában álló, a közrend fenntartásáért felelős szervezet hirtelen egy államilag ellenőrzött erőt kezdett képviselni, amelyet az állami vezetés a polgárok politikai elnyomására használt. (Nagyon jó példa erre a gdanski hajógyári sztrájk, valamint a Popieluszko ügy is, ahol a rendőri és katonai erők több ember életét kioltották, mert a politikai rezsim ellen emeltek hangot.)^{39,40} Mindezek arra vezethetők vissza, hogy az 1952. július 22-én elfogadott alkotmány szovjet mintára épült – igazság szerint az az 1936. évi szovjet (sztálinista) alkotmány átdolgozott változata volt –, amelynek már a preambuluma is örök hűséget fogad a „*felszabadító, és a fasizmuson átnyúló történelmi győzelmet arató*” Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének.⁴¹ (Ugyanakkor az alkotmány a rendőrségre vonatkozó rendelkezést formálisan és konkrétan nem tartalmazott, de az alapeszmékre, a kommunizmus alapelveire hűen támaszkodott. Ugyanez a helyzet uralkodott azon országok tekintetében, akik szintén szovjet megszállás alá kerültek, így a rendőrség, mint a „*párt ökle*” intézkedett a politikai rezsim fenntartásában

³⁹ Polish shipyard workers' initiate regime change, 1970-71.

Forrás: <https://nvdatabase.swarthmore.edu/content/polish-shipyard-workers-initiate-regime-change-1970-71>

Letöltés ideje: 2019.07.15.

⁴⁰ Kevin Ruane: *To Kill A Priest: The Murder of Father Popieluszko and the Fall of Communism*. Gibson Books. London, 2004.

⁴¹ Constitution of the Republic of Poland, July 22, 1952.

Forrás: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1976.html>

Letöltés ideje: 2019.07.15.

is.)⁴² Ez a forma egészen a kommunizmus bukásáig, a rendszerváltásig, 1989–1990-ig fennmaradt.

Mikor a kommunista kormány Lengyelországban megbukott, a rendszert ismét megújították, visszatérve a gyökerekhez, amely egyrészt formálisan a „*Policja*” háború előtti elnevezést reintegrálta, másrészt pedig néhány kisebb változtatással a Lengyel Második Köztársaság általános bűnüldözési szervét alakította újjá. A 1990. április 6-án a Második Lengyel Köztársaság döntéshozó szerve, a Nemzeti Gyűlés (a Szejm és a Szenátus) elfogadta a rendőrségről szóló törvényt, amely meghatározta a rendőrség feladatát, működési rendjét, hatáskörét, azóta több módosítással, de a szabályzó a mai napig hatályban maradt. A változásoknak köszönhetően 1990. szeptember 27-én Lengyelország ismét az Interpol tagja lett, majd 1991. december 23-án a Nemzetközi Rendőr Szövetségbe (IPA) is újra beléphetett. Az új alkotmány megalkotására 1997. április 2-ig kellett várni. Az új alkotmány az előző alkotmányokhoz hasonlóan szintén nem tartalmaz közvetlen rendelkezést a rendőrség működésére, annak működési rendje és a törvényben meghatározott hatáskör leginkább az alkotmányban rögzített alapjogok védelméből vezethető le igazán.⁴³

Rendőrség és a rendvédelmi szervek

A lengyel rendőrség egyenruhás, fegyveres szerv, amely a társadalom szolgálatában áll, és célja a polgárok biztonságának védelme, a közbiztonság megteremtése, valamint a rend fenntartása.⁴⁴ A rendőrség e minőségében olyan szolgálatokra épít, mint a bűnügyi szolgálat, a bűnmegelőzéssel kapcsolatos szolgáltatás, a szervezeten belüli tevékenység támogatása, valamint a logisztika és a technológia. (Ugyanakkor a rendőrségről szóló

⁴² Kovács István: Prostitúció, és prohibíció a mai Magyarországon: avagy miért nem sikerül a rendőrségnek a szocializmust levetkőzni a XXI. században. *Létünk* 2018/2. 17. o.

⁴³ Constitution of the Republic of Poland, April 02., 1997.

Forrás: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Letöltés ideje: 2019.07.18.

⁴⁴ Act of 6 April 1990. on the Police.

Forrás: http://www.policja.pl/ftp/pliki/police_act.pdf

Letöltés ideje: 2019.07.15.

törvény értelmében az országos vezető – a rendőrparancsnok – a belügyminiszter jóváhagyásával indokolt esetben és meghatározott ügyekben a felsorolástól eltérő területi kompetenciájú szolgáltatásokat is létrehozhat.) (A rendőrség feladatainak felsorolását és elemzését külön fejezet tartalmazza, azt itt nem ismertetjük.) E részfejezetben említést kell tennünk azonban arról, hogy az állami rendőrség a bírósági rendőrséget és a katonai rendőri erőket/katonai rendőrséget is magában foglalja, mindkettő feladatainak részletes meghatározásáért a belügyminiszter, az előbbi esetében az igazságügyminiszterrel, az utóbbi esetében pedig a honvédelmi miniszterrel egyetértésben felelős. A bírósági rendőrség szervezeti szabályait a miniszter rendelettel határozza meg, míg a katonai rendőrök időszakos feladatait – leginkább a honvédséggel való kapcsolattartást – külön rendeletekben meghatározott feltételek szerint szabályozzák. Generális jellegét tekintve az előző fejezetben ismertetett rendőrségről szóló törvény szabályozza a rendőrség „mindennapjait”. A lengyel rendőrségi rendszer érdekessége, hogy a törvény a szervezeti struktúrába a rendőr-képző iskolák szervezetét és tevékenységi körét is beemelte. Ebből kifolyólag a rendőrség szervezetének kötelezően működtetnie és strukturálisan tartalmaznia kell olyan intézményt – főiskola, képzési központ és rendőri iskola –, amely a rendőrtisztek és tiszthelyettesek képzéséért felelős. (Például a Szczytno városában működő egyetem rektorának kinevezése, felmentése, a rektorhelyettesek kiválasztása, valamint a felsőoktatási intézmények szervezete és tevékenysége a rendőrségről szóló törvény idevágó rendelkezései mellett a 2005. július 27-én elfogadott felsőoktatási törvény szakaszai alapján történik.⁴⁵ A rendőri alapképzés, valamint a speciális képzések az ország négy pontján Pila, Shupsk, Legionowo, Katowice városokban a szakgimnáziumokban zajlanak, amelyek a fenti szisztémát követve szintén a szervezet részét képezik.) Az oktatási egységek mellett a

⁴⁵ Act of 27 July 2005. on Higher Education of Poland.

Forrás: https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/93478/109295/F278971770/High_Edu_2012.pdf

Letöltés ideje: 2019.07.15.

szervezetnek ügyelnie kell arra, hogy organogramjában külön bűnmegelőző, terrorizmusellenes, valamint kutatáson és fejlesztésen alapuló munkaegységeket is tartalmazzon.

Lengyelországban a rendvédelmi szervek közé soroljuk még a Belső Biztonsági Ügynökséget (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego), a Központi Korruptióellenes Hivatalt (Centralne Biuro Antykorupcyjne), a Nemzeti Adóhatóságot (Krajowa Administracja Skarbowa), a Börtönszolgálatot (Służba Więzienna), a Katonai Rendőrséget (Żandarmeria Wojskowa), a Határőrséget (Straż Graniczna), valamint az Állami Védelmi Szolgálatot (Służba Ochrony Państwa). A Belső Biztonsági Hivatal felelős az ország nemzetbiztonságának védelméért, különös tekintettel a terrorizmus és a kémkedés elleni küzdelemre. A Központi Korruptióellenes Hivatal 2006-ban alakult, amelynek feladata az állami és a magánszektort átívelő korruptió megelőzése és a korruptióval érintett ügyek kivizsgálása. Mindkét szerv munkavégzését a Különleges Szolgálatok Minisztériuma irányítja, a feladatok abszolválásáért felé tartoznak felelősséggel. A Nemzeti Adóhatóság részt vesz az adózással kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelemben, a vámok beszedésében, valamint a határon átnyúló kereskedelmi tevékenység ellenőrzésében. A szerv irányítását a Pénzügyminisztérium végzi. A Börtönszolgálat a börtönök felügyeletéért és védelméért tartozik felelősséggel, munkájának irányítását az Igazságügyi Minisztérium végzi. A Katonai Rendőrség a lengyel fegyveres erők katonai rendszetéért felelős, feladatvégzésüket a Honvédelmi Minisztérium felügyeli. A Határőrség felelős a határvédelemért, a határforgalom ellenőrzéséért, az illegális migráció, valamint a határon átnyúló bűncselekmények megakadályozásáért. Az Állami Védelmi Szolgálat az állami felsővezetők és a kormányzati létesítmények védelméért felelős. Az utóbbi két szerv a rendőrséggel egyetemben a Belügyminisztérium irányítása alatt áll. (A tanulmány a rendőrség vezetés-irányítási rendszeréről szól, ezért a rendvédelmi szerveket, azok feladatvégzését csak érintőlegesen ismertetjük.)

Mielőtt a rendőrség vezetés-irányítási rendszerével megismerkednénk, a 3. számú ábra segítségével tekintsük meg a lengyel rendvédelmi rendszert alkotó szervezetek összességét.



3. számú ábra
A lengyel rendvédelmi rendszer

A rendőrség vezetés-irányítási rendszere

A fentiekből következőképpen logikailag is megállapítható, hogy abból adódóan, hogy a rendőrség a Belügyminisztérium irányítása alatt áll, ezért munkájának közvetlen irányítását a belügyminiszter végzi. A lengyel belügyi rendszer évenkénti stratégiákban gondolkodik. Nagyon jó példa erre a 2016–2020 között meghatározott négyéves stratégia. A tervstratégia a belügyminisztériumi irányítás mellett a rendőrség részére prioritásként határozza meg az alábbiakat:

- Erősítse a társadalommal való együttműködését.
- Növelje az azonosítás hatékonyságát a kortárs fenyegetések és veszélyek területén, így különös tekintettel a számítógépes, valamint a kiberbűnözéssel összefüggésben.

- Növelje a rendőrség eredményességét a szociális környezet ellen elkövetett bűncselekmények tekintetében.
- Tegyen javító intézkedéseket a közlekedés biztonságát illetően.
- Optimalizálja a rendőrség teljesítményét a nagy tömegeket vonzó események és személyek biztonságának biztosításában.
- Javítsa a rendőri munka minőségét és hatékonyságát, különös tekintettel a rendőrök és a rendőrségi dolgozók szakmai készségeinek fejlesztésére.
- Fejlessze a rendőrök és a rendőrségi dolgozók által végzett feladatok minőségét az optimális szolgáltatás és munkafeltételek biztosításának segítségével.

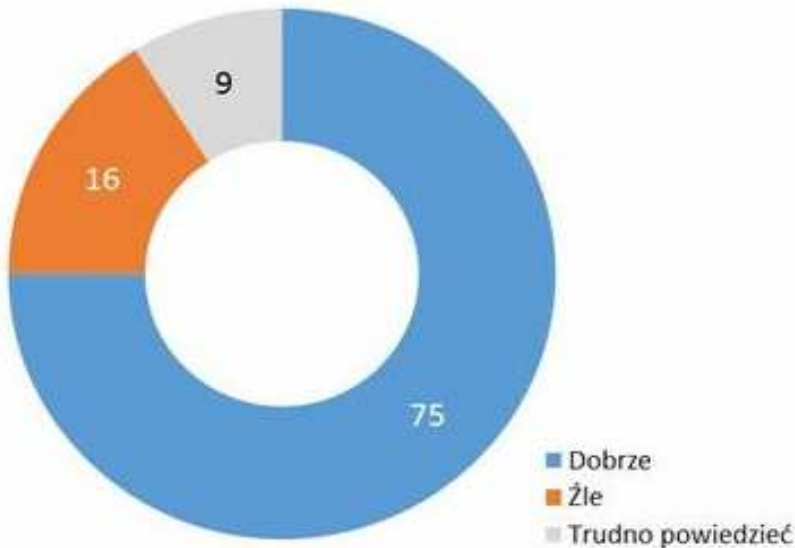
A stratégiákkal összefüggésben meg kell jegyeznünk, hogy a lengyel rendőrség és belügyi vezetés nagy hangsúlyt fektet az állampolgárok biztonságérzetének megismerésére, a rendőri feladatok elégedettségi rátájának felmérésére, valamint azzal összefüggésben a prioritások meghatározására. Összességében megállapításra került, hogy a lengyel rendőrség munkája iránti bizalom szintje 2001 óta folyamatosan növekvő tendenciát mutat. 2001-ben a rendőrség nevében végzett nemzeti felmérés válaszadóinak 46%-a, majdnem a fele „jó” minősítéssel látta el a rendőrség munkáját és eredményeit. 2009 végére ez a szám jelentősen megnőtt, szinte a duplájára emelkedett: a megkérdezettek 72%-a tett tanúbizonyságot arról, hogy a rendőrség munkájával igen elégedett. (Némi hullámzó tendencia volt a felmérés eredményében, de ennek ellenére átlagosan jónak vagy jobbnak minősítették a munkavégzést, mint az előző években.) Mindez a rendőrség iránti bizalom szintjét az Európai Unió tagállamaiban 64–75%-s szintre emeli fel.⁴⁶ Természetesen, mint más nemzeti rendőri erők munkáját, a lengyel rendőrségét is éri kritika, amely a törvényes rend fenntartása érdeké-

⁴⁶ Rzeczpospolita.

Forrás: „Zawody godne zaufania Polaków”

Letöltés ideje: 2015.05.11.

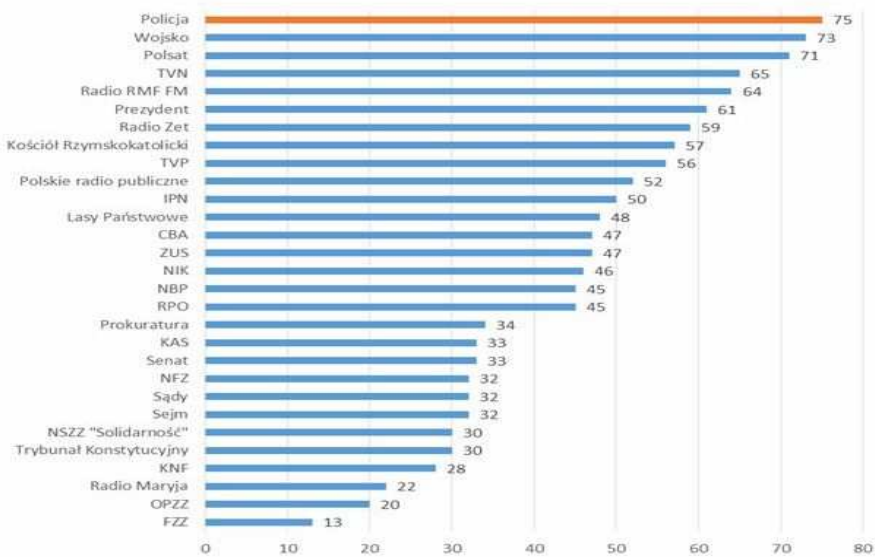
ben alkalmazott rendőri módszerek minőségében realizálódik, az ilyen kritikát leginkább a lengyel fiatalok hangoztatják. Ezeket a leggyakrabban HWDP és JP rövidítésekkel szokták fémjelezni.⁴⁷ 2019-ben szintén elvégezték azt a felmérést, amelynek adatait a projekt keretén belül az előadók ismertették számunkra. Az eredmények megmutatták, hogy 2019-ben a rendőrség a leginkább elfogadott szerv az állampolgárok körében, amelynek munkáját tisztelet és bizalom övezi. A válaszadók 75%-a pozitív kritikával illeti a rendőri feladatvégzést, amely olyan szerveket előz meg, mint a bíróság vagy az ügyészség. (Meg kell jegyeznünk azonban, hogy egyik a tanulmányban ismertetett eredmény háttéréről információ nem áll rendelkezésre, annak így sem reprezentativitása, sem pedig körülményei nem elemezhetők. Ezek a statisztikai eredmények, amelyek tartalma a tanulmány készítői előtt nem ismeretes, csupán forráshivatkozásul szolgálnak, és a 4. ábrán láthatók.)



⁴⁷ JSK Internet.

Forrás: Policja.pl.

Letöltés ideje: 2015.05.11.



4. számú ábra

Részlet a 2019. július 4-én megtartott előadásból⁴⁸

Mindezekon felül a belügyminiszter határozza meg egységes szabványok szerint a rendőrség harci fegyverzettechnikáját, a rendőrök által viselt egyenruha típusait, a rendfokozatokat és az azonosító jelvényeket, az egységes rendőri jelzéseket, valamint mindennek a szabályait és módozatát.

A rendőrséget a főparancsnok vezeti, aki – az emberek és a közbiztonság védelmével, valamint a rend fenntartásával összefüggésben elvégzett rendőri feladatokról – az illetékes miniszternek, azaz a belügyminiszternek tesz jelentést. A rendőrség főparancsnoka a rendőrség teljes személyi állományának munkáját irányítja, a hivatásosoknak utasítást adhat. A főparancsnokot a belügyminiszter javaslatára a Miniszterek Tanácsának elnöke nevezi ki és menti fel. (A Lengyel Köztársaság Miniszterek Tanácsa (Rada Ministrów w Polsce) a lengyel kormány kollektív végrehajtó döntéshozó szerve. A kabinet a miniszterelnökből, a Miniszterek Tanácsának elnöké-

⁴⁸ Forrás: Varsói Rendőr-főkapitányság

ből, a miniszterelnök-helyettesből, a Tanács alelnökéből és más miniszterekből áll. A kabinet jelenlegi kompetenciáit és eljárásait az Alkotmány tartalmazza.)⁴⁹ A főparancsnoknak három helyettese van (rendészeti, bűnügyi és gazdasági), akiket a főparancsnok javaslatára a belügyminiszter nevez ki és ment fel szolgálatukból. Abban az esetben, ha a főparancsnok helye megüresedik, a belügyminiszter legfeljebb három hónapos időtartamban engedélyezheti, hogy a főparancsnok helyettese a főparancsnoki feladatokat ellássa mindaddig, amíg az új főparancsnok személye elfogadásra, illetőleg beiktatásra nem kerül. Amennyiben viszont a főparancsnok a feladatait csak ideiglenes jelleggel nem tudja ellátni, úgy a belügyminiszter legfeljebb hat hónapos időtartamban engedélyezheti, hogy a főparancsnok helyettese a főparancsnoki feladatokat ellássa mindaddig, amíg a főparancsnok feladatai végrehajtásának ideiglenes akadályá meg nem szűnik.

Az országos vezetési rendszer következő eleme az úgynevezett regionális, azaz vajdasági és az azzal egyenértékű fővárosi rendőri vezetés helyzete. A vajdasági (regionális) rendőrpáncsnokot a főparancsnok javaslatára a belügyminiszter nevezi ki és menti fel, amennyiben a vajdaság (régión) közigazgatási vezetésének támogató véleménye beszerzésre került. A fővárosi (varsói) rendőrpáncsnokot a főparancsnok javaslatára a belügyminiszter nevezi ki és menti fel, amennyiben rendelkezésre áll a fővárosi (varsói) polgármester támogató véleménye. (Mindkét vezető vonatkozásában meg kell jegyeznünk, hogy amennyiben a kinevezéshez szükséges véleményezési javaslatot az illetékesek nem küldik meg, úgy a véleménynyilvánítási kérelem benyújtását követő tizennégy nap elteltével a belügyminiszter a vajdasági – regionális – vagy fővárosi páncsnokot annak hiányában is kinevezheti.) A vajdasági (regionális) páncsnok javaslatára, valamint a fővárosi páncsnok javaslatára a főparancsnok gondoskodik helyetteseik kinevezéséről és felmentéséről. Ha a páncsnokok helye meg-

⁴⁹ Constitution of the Republic of Poland, April 02., 1997.

Forrás: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Letöltés ideje: 2019.07.18.

üresedik, akkor legfeljebb hat hónap időtartamban a főparancsnok intézkedhet és elrendelheti, hogy a helyettesek közül az első helyettes a feladatkört átvegye.

A vajdasági (regionális) és a fővárosi rendőr-főkapitányság szervezeti struktúrájában a következő szint a városi, illetőleg a kerületi rendőrkapitányságok vezetés-irányítási rendszere. A városi rendőrkapitányt a vajdasági parancsnok nevezi ki és menti fel, amennyiben a város vezetésének (közgyűlésének) a véleményét a hatóság beszerezte. A kerületi parancsnokot a fővárosi rendőrség parancsnoka nevezi ki és menti fel, azzal a kitételrel, hogyha a főpolgármester véleménye beszerzésre került. (Említést kell tennünk arról, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény eltéréseket tartalmaz a vélemény beszerzését illetően, azonban a tanulmánynak nem feladata ezek részletezése.)⁵⁰ Helyetteseiket a városi és kerületi parancsnok javaslatára szintén a megyei és fővárosi vezető nevezi ki és menti fel. A hat havi türelmi idő az álláshely megüresedésében szintén alkalmazandó, illetőleg, amennyiben a kerületi és városi parancsnok kinevezéséhez szükséges vélemény megküldésre nem kerül, a vajdasági és a fővárosi vezető jogosult a parancsnokok kinevezésére.

A vezetés-irányítási rendszerben a legalacsonyabb szinten az ügynevezett rendőrállomások parancsnokai helyezkednek el. Őket a városi parancsnok nevezi ki és menti fel, ha beszerezte a polgármester véleményét. (Megjegyzendő, hogy a vélemény megküldése a speciális rendőrállomások vezetőinek kinevezéséhez nem feltétlenül szükséges.) A rendőrállomások helyetteseit az állomásvezető parancsnok javaslatára a városi vagy kerületi rendőrkapitányok nevezik ki és mentik fel. A helyettesítések a fenti metodikára épülve ugyanazon az elven működnek, azzal a kitételrel, hogyha nincs helyettes, akkor legfeljebb három hónapig az adott rendőrállomáson

⁵⁰ Act of 5 June 1998 on poviát local government

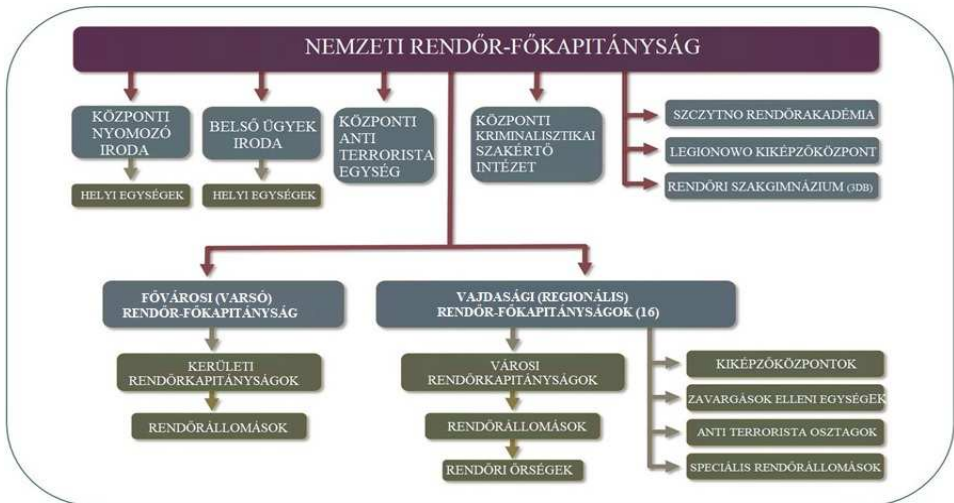
Forrás: https://www.pnb.pl/clientarea/pnb-law-supplement/44844-act_on_poviat_local_government.html

Letöltés ideje: 2019.07.20.

dolgozó rendőrtiszt is elláthatja a feladatokat, amíg az új vezető kinevezésre nem kerül, vagy az akadályok meg nem szűnnek. A vélemények beszerzésének türelmi ideje tizennégy és huszonegy nap.

A hierarchiában fontos kitétel, hogy a vajdasági (regionális), valamint a fővárosi (varsói) rendőrparancsnok az illetékességi területükön az összes szolgálatot ellátó rendőrtisztnek a vezetője, számukra utasítást adhat. A városi, kerületi rendőrkapitányok, valamint az állomásparancsnokok segítségével látják el vezetési feladataikat.

Az elkövetkezendőkben – rövid magyarázattal egybekötve – egy folyamatábra segítségével tekintsük meg Lengyelország rendőrségének vezetés-irányítási rendszerét.



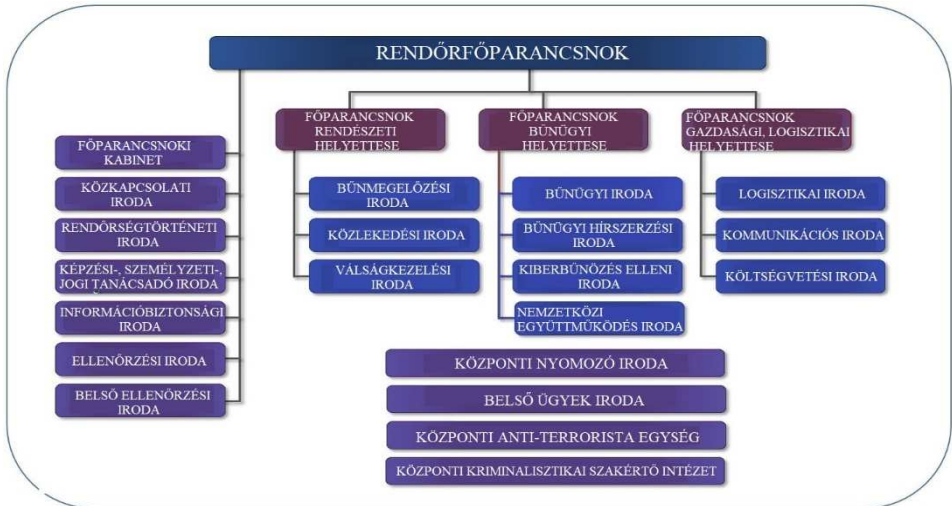
5. számú ábra
A lengyel rendőrség rendszere

A Nemzeti Rendőr-főkapitányság a Központi Nyomozó Irodából, a Belső Ügyek Irodájából, a Központi Antiterrorista Egységekből, a Központi Kriminálisztikai Szakértő Intézetből, a Fővárosi Rendőr-főkapitányságból, tizenhat Vajdasági (regionális) Rendőr-főkapitányságból, a

Szczytno városi Rendőrákadémiából, a Legionowo városi Kiképzőközpontból, valamint három rendőri szakgimnáziumból tevődik össze. A fővárosi rendőrkapitányság kerületi kapitányságokra és rendőrállomásokra, míg a vajdasági városi kapitányságokra, rendőrállomásokra és rendőri őrségekre tagozódik. A regionális rendőrkapitányságokon kiképzőközpontok, zavargások elleni egységek, antiterrorista osztagok és speciális rendőrállomások működnek. A Nemzeti Rendőr-főkapitányságot a főparancsnok vezeti, irányítási jogköre az összes szervezeti elemre kiterjed. A fővárosi rendőr-főkapitányságot a fővárosi parancsnok vezeti, irányítási jogköre a kerületi rendőrkapitányságokra és a rendőrállomásokra terjed ki. A regionális rendőr-főkapitányságot a regionális parancsnok vezeti, irányítási jogköre kiterjed a városi rendőrkapitányságokra, a rendőrállomásokra és a rendőri őrségekre. Az oktatási intézmények speciális jogállását az előző fejezetben ismertetett szabályzók szerint kell értelmezni. A következőkben hasonló metodikával egy folyamatábra segítségével a nemzeti rendőrség főparancsnokának vezetési-irányítási jogkörében ellátandó feladatait ismertetjük.

A rendőrfőparancsnoknak három helyettese van. Rendészeti főparancsnok-helyettes, bűnügyi főparancsnok-helyettes és gazdasági/logisztikai főparancsnok-helyettes. Logikailag is kikövetkeztethető, hogy minden egyes parancsnokhelyettes az adott szakterületért felel (a bűnügyi a bűnügyi feladatok elvégzéséért, a rendész a rendészeti szakterületi feladatok végrehajtásáért, a logisztikai/gazdasági pedig a finanszírozásért). Közvetlenül a rendészeti helyettes alá tartozik a Bűnmegelőzési Iroda, a Közlekedési Iroda és a Válságkezelési Iroda. A bűnügyi parancsnok irányítja a Bűnügyi Iroda, a Bűnügyi Hírszerzési Iroda, a Kiberbűnözés Elleni Iroda, valamint a Nemzetközi Együttműködés Iroda napi munkavégzését, feladatellátását. A gazdasági/logisztikai helyettes részére a Logisztikai Iroda, a Kommunikációs Iroda, valamint a Költségvetési Iroda tartozik beszámolási kötelezettséggel. Mint ahogy azt az előző bekezdésben is részleteztük, a főparancsnokság alá tartozik a Központi Nyomozó Iroda, a Belső Ügyek Iroda, a Központi Antiterrorista Egység, valamint a Központi Kriminálisztikai Szakértő és Kutatóintézet is, amely közvetlen főparancsnoki alárendeltségben látja

el feladatát. A rendőrfőparancsnok munkavégzésének kiszolgálásában a Főparancsnoki Kabinet, a Közkapcsolati Iroda, a Rendőrség-történeti Iroda, a Képzési, Személyzeti és Jogi Tanácsadói Iroda, az Információbiztonsági Iroda, az Ellenőrzési és a Belső Ellenőrzési Iroda is nagy szerepet játszik. Ezek a szervezeti egységek is a főparancsnoki alárendeltségben működnek.



6. számú ábra

A lengyel főkapitánysági szervezeti hierarchia

A vezetés-irányítási rendszerben a főparancsnok (általában főfelügyelő) rendfokozatát a lengyel katonai rangsorban elhelyezkedő rendfokozattal egyenértékűnek tartják, amely tábornoki tisztséget jelent. Mindez a fehér sas állami szimbólummal fémjelzett egyenruhán is jól látható. (Az alárendelt főfelügyelők, akik szintén tábornoki rendfokozattal rendelkeznek, ugyanilyet viselnek.) (Előtte a háborús évek során – vagy például a második Lengyel Köztársaság idején – ugyanazt a rendfokozatot használták a legmagasabb rangú tisztre, a főparancsnokra is.) A parancsnok irodája Varsovában a Pulowska utcában található, innen hangolják össze a lengyel rend-

őrség tevékenységének napi szintű irányítását és szervezését. A parancsnoki irodát úgy ítélik meg, hogy minden más parancsnokság felett teljes joghatósági jogkört gyakorol, beleértve a vajdasági (regionális), fővárosi, városi, kerületi, rendőrállomási vezetést is. E szervezeti egységek vezetői teljes mértékű alárendeltségben működnek. A lengyel rendőrség fennállása során számos parancsnokság alatt működött főparancsnokság és főparancsnoki jogállás, de a jelenlegi hivatal 1990-ben, a rendszerváltást követően (amikor Lengyelország liberális demokráciává alakult) jött létre. Nagyon érdekes, hogy például manapság e hivatali jelleg tulajdonosai (a vezetés) a háborús állami rendőrség és a kommunista rendszer parancsnokait nem tartják elődeiknek, magukat az utódok körébe nem sorolják. Ennek oka az alkotmánytörténeti alfejezetben is olvasható, miszerint a polgármilícia (Milicja Obywatelsk) a hatalomgyakorlásra épült, egy olyan szervezet irányításában, amelyet az állam gyakran használt a politikai elnyomás eszközeként. 1990 óta a rendőrségnek tizenöt főparancsnoka volt, akik befejezték a szolgálatukat. A jelenlegi főparancsnok feladatai a vezetés-irányítási rendszerben az alábbiak:

- A főparancsnok meghatározza a részletes és mindenre kiterjedő szervezeti és működési szabályokat, amelyek egyenértékűek és kötelező érvényűek a főkapitányság, a vajdasági (regionális) főparancsnokságok, a fővárosi (varsói) főparancsnokság, a városi rendőrkapitányságok, a kerületi rendőrkapitányságok, a rendőrállomások, a speciális rendőrállomások, valamint a rendőri őrhelyek és az egyéb szervezeti egységek tekintetében is. (A rendőrállomások illetékességi területét viszont a vajdasági – regionális –, és fővárosi – varsói – rendőr-főkapitányságok vezetői határozzák meg a saját területükön. A szervezeti és működési szabályok tekintetében szintén megjegyzendő, hogy a vajdasági – regionális – és fővárosi – varsói – főkapitányságok tekintetében az illetékes vezető a saját szervének vonatkozásában annak megalkotásáról dönt, de annak parallelnek kell lennie a főparancsnok által meghatározott belső

szabályzóval, annak nem mondhat ellent. Ugyanez igaz a városi, kerületi és rendőrállomások vonatkozásában is).

- A főparancsnok meghatározza a főkapitányság, a vajdasági (regionális) főparancsnokságok, a fővárosi (varsói) főparancsnokság, a városi rendőrkapitányságok, a kerületi rendőrkapitányságok, a rendőrállomások, a speciális rendőrállomások, valamint a rendőri őrhelyek és az egyéb szervezeti egységek és rendőrségi szolgálatok feladatai teljesítésének végrehajtási módszereit és formáit, amennyiben azok a törvények alapján kiadott egyéb rendeletek hatálya alá nem tartoznak.
- A főparancsnok meghatározza a rendőrség hivatásos állománya részére kötelezően előírt professzionális szakmai, képzési programokat.
- A főparancsnok a rendőrség hivatásos állománya részére kötelezően előírt professzionális szakmai, képzési programokkal összefüggésben a rendőrségi feladatok ellátásához használt különleges állatok (kutya, ló) képzésének részletes alapelveit, valamint a táplálkozási normákat is meghatározza.
- Az Állami Munkaügyi Főfelügyelettel közösen és együttműködésben, konzultáció keretén belül a főparancsnok meghatározza a biztonságos munkavégzés és az egészséges munkakörnyezet részletes feltételeit, és azokat szabályrendszerben rögzíti.
- A rendőrségi szakszervezetekkel történő konzultációt követően a főparancsnok meghatározza a rendőrség hivatásának szakmai, etikai alapelveit.
- A főparancsnok a rendőrök részére képzési központokat, rendőri iskolákat hoz létre, amelyeknek a rendőri képzéssel kapcsolatos feladataikat – különös tekintettel a tantervekre – meg kell határozniuk, ki kell dolgozniuk.
- A lengyel nemzeti rendőrség vezetés-irányítási rendszerének bemutatása után a következő fejezetben annak szolgálat- és feladatellátása kerül bemutatásra.

A rendőrség feladatrendszere és szolgálati ágai

A fejezetben a rendőrség általános feladatait ismertetjük, majd a rendőrség szolgálati ágait mutatjuk be. (A tanulmány a speciális szervezeti egységek vagy a rendvédelmi szervek feladatvégzésének bemutatására nem vállalkozott, így az az előző fejezetekben is csak érintőlegesen került ismertetésre.) Lengyelország szemszögéből kiemelten fontos a rendőrséget olyan formációként, olyan egyenruhával és fegyverzettel rendelkező szervezetként kezelni, amely a társadalmat hivatott szolgálni. Az ország személyes (szellemi), technikai és infrastrukturális potenciálja mellett az egyik legjelentősebb elem a biztonsági rendszer, azon belül is különösen az emberek védelme, a közrend fenntartása és a törvényes rend biztosítása, amelynek maximális garantálásáért a rendőrség felelős. A közérdek védelme, a veszélyek és fenyegetések elleni küzdelem, a katasztrófák és egyéb, a természetre és az emberekre ártalmas események mind-mind egytől egyig a biztonság megteremtésének tárgykörébe tartoznak. Alapjaiban a rendőrség tevékenységének törvényi meghatározásából adódó hatálya az általános kompetencia záradékán alapul, amely a közbiztonság megteremtésén át egészen a közegészségügyi megfeleltetésig bezárólag kalauzol bennünket. Ez a globális világban már nem elegendő arra, hogy a világbiztonságot vagy akár egy ország vagy nemzet biztonságát megteremthessük. Erre mutat rá egy nemrég megjelent tanulmány is.⁵¹ A fentiekre tekintettel a lengyel jogalkotás ad absurdum kötelezte a rendőrséget, hogy feladatrendszerét terjessze ki, és azzal a biztonság megteremtésére irányuló intézkedések skáláját bővítse. Ez jogi aktusokban, egyéb jogi megállapodásokban, nemzetközi bilaterális szerződésekben érhető tetten, amelyek a közbiztonság fenntartása, a rend védelme érdekében a rendőri feladatvégzést fejlesztik és bővítik. A rendőri feladatok végrehajtása csak akkor lehet a legprofesszionálisabb, ha az meghatározott prioritási hierarchiával párosul, a tervezett biztonsági intézkedések koordinálását pedig megfelelő vezetés-irányítási rendszer fogja össze. Az ilyen típusú cselekvések teszik lehetővé, hogy a

⁵¹ GASIOROWSKI Jerzy: Polish Police in the Common Public Safety and Order Assurances System. Forum Scientiae Oeconomia, 2014/2. szám, 49–74. o.

hatékonyság mérhető legyen, a sikerek pedig e területen biztosíthatják a biztonság megteremtésére irányuló törekvéseket.

Minderre figyelemmel a lengyel nemzeti rendőrség fő feladatai az alábbiak:

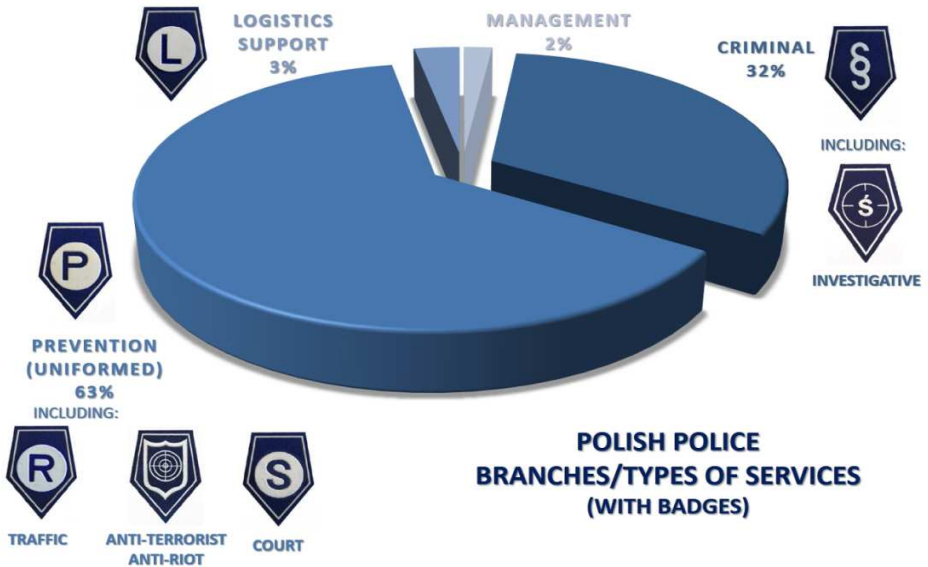
- A rendőrség feladata az emberi élet, egészség és a tulajdon védelme azon törvénytelen támadások ellen, amelyek e javakat sérthetik, fenyegethetik és veszélyeztethetik.
- A rendőrség feladata a közbiztonság fenntartása és a rend védelme, különös tekintettel és beleértve a nyilvános helyek, a közlekedési eszközök, a közúti forgalom és a közös használatra szánt területek fenyegetésektől és veszélyektől mentes biztonságának biztosítását.
- A rendőrség feladata a bűncselekmények megelőzését és önmagában a bűnözéssel kapcsolatos prevenciót célzó tevékenységek kezdeményezése és szervezése, amely felöleli az állami hatóságokkal, önkormányzatokkal és szociális szervezetekkel történő kölcsönös együttműködés tárgykörét is.
- A rendőrség feladata a bűncselekmények felderítése, a bűncselekményt elkövetők elfogása és a bűncselekményekkel kapcsolatos büntetőeljárások lefolytatása. (Ez nem jelenti azt, hogy a vádeljárásban az ítélezés, a vádképviselés és a védelem ne különülne el, és a teljes egészét a rendőrség folytatná le.)
- A rendőrség feladata felügyeleti jogkörében eljárva kontrollálni és monitorozni az önkormányzati hatáskörben működő speciális fegyveres biztonsági erők munkavégzését, különös tekintettel az erre a célra alkotott és normatívan szabályozott jogszabályi rendelkezésekben megállapított személyi és területi hatályra.
- A rendőrség feladata annak ellenőrzése is, hogy a közigazgatási tevékenységekre vonatkozó szabályzatok és kódexek adminisztratív rendelkezései a nyilvános helyeken normaszzerűen valósulnak-e meg.
- A rendőrség feladata más országok rendőri erőivel, esetlegesen rendvédelmi szerveivel kölcsönösen együttműködni, amelyekben a

felek jogait és kötelezettségeit, valamint vállalt feladatait minden esetben egyedi jelleggel nemzetközi szerződések, megállapodások, jogi aktusok és külön nemzetközi rendeletek állapítják meg. A lengyel rendőrség ebből adódóan a nemzetközi szerződésekben meghatározott és az azokból eredő feladatait is ellátja, a feltételeket a szerződő felek meghatározott keretek között hajtják végre.

- A rendőrség feladata a nemzeti és a nemzetközi információk beszerzésén alapuló adatbázis kezelése, amely a nemzeti és a nemzetközi bűnüldözést elősegítve a bűnügyi információk összegyűjtését, feldolgozását és továbbítását célozza meg.
- A rendőrség feladata egy olyan adatbázis létrehozása és kezelése, amely nemzeti és nemzetközi szinten is alkalmas arra, hogy a bűncselekményekkel érintett személyek személyes genetikai adatairól (DNS) és azok részletes elemzéséről és értékeléséről is információval rendelkezzen.

Az általánosnak mondható feladatokon túlmenően a lengyel rendőrség (Policja) több és feladataiban eltérő speciális szolgáltatásra vagy szolgálati ágra oszlik. A nemzeti főkapitányságon kívül minden egyes vajdasági (regionális) főkapitányságnak, de még a fővárosi (varsói) rendőr-főkapitányságnak is vannak ilyen jellegű szolgálati ágai, egységei. Ezek az igen nagyszámú szakágazati szervezeti szolgálatok konkrétabb bűncselekmények felderítését, megelőzését és megszakítását célozhatják meg, a rendőrség hatáskörébe és illetékességébe tartozó ügyek vizsgálatában akár szakértői ismeretek alkalmazásával speciális igényeknek megfelelően kapcsolódhatnak be. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ezek a szolgálati ágak a generális feladatokat ne hajtánák végre, csupán feladatuk e specializációkkal kiegészül. A rendőrség tisztviselőinek többsége egyébként is a járőr-szolgálatra és az általános bűnüldözésre szakosodott.

A nemzetközi együttműködés keretében megtartott lengyel prezentáció is jól mutatja, hogy a lengyel rendőrség struktúrájában a szolgálati ágaknak milyen a százalékos aránya.







7. számú ábra

Részlet a 2019. július 4-én megtartott előadásból⁵²

A logisztikai szolgálati ág 3%-ot, a bűnüldözési szolgálati ág (amely a nyomozói munkakört is tartalmazza) 32%-ot, a prevenció, azaz a bűnmegelőző szolgálati ág (amely a közlekedéssel, a terrorizmussal és a rendőrbírói munkavégzéssel kapcsolatos feladatokat is tartalmazza) 63%-ot jelent, az egész menedzselése, azaz a vezérkar tevékenysége pedig mindennek mindösszesen a 2%-át öleli fel. A szolgálati ágak vagy speciális jogállású egységek tekintetében megkülönböztetünk Bűnügyi Rendőrséget (Policja Kryminalna), Megelőző Rendőrséget (Policja Prewencyjna), Közlekedési Rendőrséget (Policja Ruchu Drogowego), Logisztikai Támogatási Rendőrséget (Policja Wspomagająca), Rendőrségi Légi Szolgálatot (Służba Lotnictwa Policji), Vizsgálati Rendőrséget (Policja Śledcza), Igazságügyi Rendőrséget (Policja Sądowa) és Tengerészeti Rendőrséget (Policja

⁵² Forrás: Varsói Rendőr-főkapitányság

Wodna). A szolgálati ágakhoz és speciális egységekhez tartozó állománytagságokat igazoló emblémákat – magyarázattal és szolgálathoz való társítással – a 8. számú ábra mutatja be.

Bűnügyi	Logisztikai	Preveníós	Közlekedési	Igazságügyi	Speciális
					

8. számú ábra
A lengyel szolgálati ágak, speciális egységek rendszere

A Bűnügyi Rendőrség (Policja Kryminalna) feladatkörében eljárva súlyos és erőszakos bűncselekmények vizsgálatával és megelőzésével foglalkozik. A Bűnügyi Rendőrség (Policja Kryminalna) olyan speciális csapatokat is magában foglalhat, mint a kábítószer-ellenes egységek vagy a pénzügyi szektorral, a gazdasági bűncselekményekkel kapcsolatos bűnmegelőzési csapatok. Minden erőnek törvényszéki kriminalisztikai szakértőkből álló egysége van.

A Megelőző Rendőrség (Policja Prewencyjna) feladatkörében eljárva általános bűnüldözési műveleteket és járőrszolgálatot hajt végre, amelybe beletartozik az antiterrorizmus egységek és a zavargásokat leküzdő speciális egységek munkavégzése is.

A Közlekedési Rendőrség (Policja Ruchu Drogowego) felelős a közúti közlekedésbiztonság, a forgalomirányítás és autópálya járőrözési tevékenységek szakszerű és jogszerű ellátásáért.

A Logisztikai Támogatási Rendőrség (Policja Wspomagająca) támogatói munkavégzést hajt végre. Nevezhetnénk erő- és eszközköordinációnak

is, de némileg több annál. Feladata a logisztikai támogatás és technikai készségek biztosítása a rendőri munkavégzés területén.

A Rendőrségi Légi Szolgálat (Służba Lotnictwa Policji) biztosítja a légi közlekedési támogatást, azonban megjegyzendő, hogy ez minden szervezeti egységnél nem áll rendelkezésre, ezért talán az egyik legspeciálisabb szolgálati ágnak nevezhető.

A Vizsgálati Rendőrség (Policja Śledcza) olyan büntetőeljárások lefolytatására szakosodott, amely a kiemelt vagy más néven bonyolult ügyek vizsgálatát végzi, és azt annak befejezését követően az államügyészség elé terjeszti.

Az Igazságügyi Rendőrség (Policja Sądowa) garantálja a bíróság és az államügyészség, a bírúk, az ügyészek, az áldozatok és a gyanúsítottak védelmét (személyvédelmi feladatokat lát el), valamint rendőri karhatalommal végrehajtja az ügyészség és a bíróság által hozott érdemi határozatokat, végzéseket.

A Tengerészeti Rendőrség (Policja Wodna) feladatkörében eljárva – hasonlóan a légi szolgálathoz, mint az szervezet egyik legspeciálisabb egysége – tengerészeti járőrözési és vízi rendészeti feladatokat lát el.

A lengyel rendőrség fejezetét lezáró összegző gondolatok

Ha nem is önállóan a lengyel alkotmányban rögzített módon, de a rendvédelmi szervek törvényileg szabályozott elsődleges feladata, hogy az emberi és szabadságjogokat a bűnözéssel szemben meg tudják védeni. Jól látható, hogy a lengyel rendőrség évtizedek alatt alkalmazkodott a globális környezet adta változásokhoz, a vezetés-irányítás rendszere a szervezeti struktúrát úgy volt képes alakítani, hogy az olyan kihívásokkal, fenyegetésekkel és veszélyekkel is képes legyen felvenni a harcot, mint a terrorizmus, a szervezett bűnözés és az illegális migráció. A jelenlegi törvényi szerkezet a nevében sem emlékeztet a harminc vagy a száz éve fennálló rendőrség egykori szervezetére. A globalizáció okozta rendkívüli veszélyek és fenyegetések egyre inkább arra kényszerítik a rendvédelmi szerveket, így különösen a rendőrséget, hogy szervezetükön belül ne csak mennyiségi – például

közrendvédelmi, zavargások elleni –, hanem speciális igényeket is kiszolgáló – például antiterrorista, korrupcióellenes – szervezeti egységeket is működtessenek.

A belügyi irányításnak köszönhetően a négyéves stratégia (amelybe az állampolgári elégedettségi felméréseket is beillesztették) elősegíti és garantálja a rendvédelmi szervek, így különösen a rendőrség feladatvégzésének folyamatos fejlesztését, a társadalmi kontroll növelését, azaz az állampolgári igényeknek való magasabb szintű megfelelést. A vezetés-irányítás minőségi alapelvei nem csak egy-egy adott szervezetre, hanem a komplett belügyi irányítás alá tartozó szervekre és azok működésére is kiterjednek, amit a jelenlegi rendőrfőnök által bevezetett „*segítünk és védünk*” szlogen is jól tükröz.

A lengyel rendőrségnek a legmagasabb szintű szakmaiság mellett kell megfelelően végrehajtania törvényi feladatait, amelynek megszervezése és végrehajtása a bemutatott vezetés-irányítási rendszer segítségével történik meg.

A magyar és lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlítása

Szervezettörténeti előzmények a magyar és a lengyel rendőrségnél

1. A magyar rendőrség rövid szervezettörténeti bemutatása

A magyar rendőrség szervezete és eljárásrendje a történelem folyamán a kontinentális jogrendszerek alapjain fejlődött. A Magyar Országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el az Alaptörvényt, amely a rendőrség számára meghatározta a mai kornak megfelelő feladat- és tevékenységrendszerét, ezzel együtt pontosan rögzítette helyét és szerepét a magyar jogrendszerben. A jogalkotó ebben a jogszabályban eddig a magyar történelem során soha nem tapasztalt, kivételes figyelmet szentelt a rendőrségnek. Az Országgyűlés az irányítási feladatainak és jogkörének ismertetésekor – más szervezetekre vonatkozó rendelkezések mellett - egyedüli alkotmányos szervezatként a rendőrséget jelenítette meg a normaszövegben.

Kicsit visszatekintve a szervezettörténetben, már az ezredforduló is jelentős jogi, szervezeti és strukturális átalakítást eredményezett az egységes rendőrségi szervezet vonatkozásában. Új szervezatként 2000. január 1-jével létrejött a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, amely szervezet tevékenységének egyik legjelentősebb támogatója a rendőrség volt, ezen feladatok végrehajtásában kiemelkedő szerepet kaptak a megyei rendőr-főkapitányságok.

2008. január 1-jén Magyarország teljes jogú schengeni csatlakozása a korábbi állapotokhoz képest teljesen más körülményt teremtett. 2007 decemberének utolsó napjaiban megkezdődött a teljes jogú schengeni csatlakozás végrehajtása. Az úgynevezett schengeni belső határokon valójában megszűnt a határőrizettel, határforgalom-ellenőrzéssel kapcsolatos szinte valamennyi feladat, ami azt is jelentette, hogy a határőrség szervezetének feladatrendszere jelentősen, mintegy felére csökkent. A schengeni térséghez történő csatlakozás időpontja és területi érintettsége is a határőrség és a rendőrség összeolvadását irányozta elő, amely 2008. január 1-jére meg is történt. A jogalkotási rendszer a demokratikus jogállam működési elvének megfelelően pártpolitikailag semleges, feladatköre és eszközrendszere tekintetében a törvények által behatárolt új összevont szervezetet hozott létre. Az Alaptörvény a rendőrség fő feladatát a közbiztonság és a belső rend védelmében határozta meg, a közszolgálati jelleg hangsúlyozása mellett.

Megalkotásra és elfogadásra került az 1994. évi XXXIV. számú törvény a Rendőrségről. A jogalkotó célja az volt, hogy a rendőrség feladatkörére, szervezetére, irányítási rendszerére, működésére, az alkalmazott intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazására jogszabályt alkosson. A törvény⁵³ tizenegy pontban felsorolja azokat a feladatokat, amelyek a magyar rendőrség feladatkörébe tartoznak. Az Alaptörvény meghatározta, hogy a rendőrség államigazgatási, bűnüldöző és rendészeti feladatokat ellátó állami, fegyveres, rendvédelmi szerv. A társadalmi és politikai konszenzus

⁵³ 1994. évi XXXIV. számú törvény a Rendőrségről

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.TV>

Letöltés ideje: 2019.07.28.

eredményeként megalkotott rendőrségi törvény ezeket az alapértékeket tovább vitte.

A rendőrségi törvény 2.§-ában rögzíti, hogy a rendőrség védelmet nyújt az életet, testi épséget, vagyónbiztonságot közvetlenül fenyegető sértő cselekményekkel szemben. A rendőrség törvényi szintű feladatellátása során kiemelt szerepet kap a rendőrségnek a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó hatósági és rendészeti szerepe. A bűncselekmények megelőzése, a bűnelkövetés, illetve a tettes felderítése, a bűnügyi nyomozás lefolytatása képezi az alapot az állam büntető hatalmának érvényre juttatásában. A közbiztonság megóvása magában foglalja a társadalomra csekélyebb fokban veszélyt jelentő jogszabálysértő magatartásokra, a szabálysértések megelőzésére, felderítésére, illetve a hatáskörébe utalt jogsértések esetén a cselekmények elbírálására vonatkozó feladatokat. A törvény a rendészeti igazgatás vonatkozásában külön nevesíti az idegenrendészeti, valamint a közbiztonságra veszélyes anyagokkal és eszközökkel kapcsolatos feladatokat.⁵⁴

A 2010-es év a rendőrség életében újabb jelentős változásokat hozott. A 2010. évi CXLVIII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló jogszabály alapján létrejött egy általános rendőrségi feladatokat ellátó szervezet, maga a rendőrség; a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ), amely a belső szervezeti ellenőrzési, bűnmegelőzési és belső bűnfelderítési tevékenység végzésének céljából alakult; illetve önálló, rendőri jogállású szervként a terrorizmust elhárító Terrorelhárítási Központ (TEK), amely a terrorizmus elleni komplex fellépést és küzdelmet kizárólagos hatáskörrel és felhatalmazással kapta feladatul.

2. A lengyel rendőrség rövid szervezettörténeti bemutatása

A lengyel rendőrség szervezettörténete is sajátos fejlődési utat mutat. A rendőri szervezet száz éve, 1919. július 24-én alakult meg, de az I. és a II. világháború politikai, gazdasági, társadalmi átalakulásai rányomták a bélyegüket a szervezet fejlődésére és működésére.

⁵⁴ Uo.

1990. április 6-án a Második Lengyel Köztársaság döntést hozó szerve, a Lengyel Köztársaság Gyűlése (a Szejm és a Szenátus) elfogadta a rendőrségről szóló törvényt, amely szabályozza a rendőrség működését, feladatát, hatáskörét. Ez a módosításokkal együtt a mai napig hatályos.

A rendszerváltás óta eltelt harminc év alatt jelentős fejlődés zajlott le a lengyel rendőrség szervezetében, eljárásrendszerében, szemléletében, társadalmi megítélésében. Napjainkra a lengyel rendőrség „*a segíünk és védünk*” szlogen eszmeiségének megfelelően valóban a társadalom igényeit szolgálja ki. A mai lengyel rendőrség nem felejt el a történelmi gyökereit, igyekszik visszanyúlni a száz évvel ezelőtti hagyományaihoz. A lengyel történelmet ismerjük: mint megannyi, a Szovjetunió érdekkörébe tartozó országban, a rendőrség a párt érdekeit kiszolgáló szervezatként tevékenykedett. Ez a hatalmi erőszakszervezeti feladatrendszer a rendszerváltásig megmaradt, az ehhez igazodó szervezeti felépítés 1994-ben módosult.

1997. április 12-én új alkotmány született Lengyelországban, amely a rendőrség működésére vonatkozóan közvetlen rendelkezést ugyan nem tartalmazott, de alapjaiban meghatározta a rendőrségi törvény tartalmát. Az új rendőrségi törvény megjelenése és az azt követő gyökeres változások eredményeképpen Lengyelország ismét a demokratikus rendőrségek nemzetközi közösségének elismert tagja lett. A lengyel rendőrség belépett az Interpolba és a Nemzetközi Rendőr Szövetségbe.

A lengyel rendszerváltás időszakát követő változásoknak köszönhetően Lengyelország rendőrsége gyökeresen átalakult, a szervezet ma már az I. világháború előtti elnevezést alkalmazza, megjelenésében is visszatért a hagyományokhoz.

A Lengyel Köztársaság döntéshozó szerve, a Lengyel Köztársaság Gyűlése elfogadta a rendőrségről szóló törvényt⁵⁵, amely a rendőrség működéséről, feladatáról, hatásköréről rendelkezik.

⁵⁵ Act of 6 April 1990. on the Police.

Forrás: http://www.policja.pl/ftp/pliki/police_act.pdf

Letöltés ideje: 2019.007.31.

A lengyel rendőrség egyenruhás, fegyveres szerv, amely a társadalom szolgálatában áll, és célja a polgárok biztonságának védelme, a közbiztonság megteremtése, valamint a rend fenntartása.⁵⁶ A lengyel rendőrségi rendszer sajátossága, hogy a törvény a rendőrségi szervezeti struktúrába a rendőrképző iskolák szervezetét és tevékenységi körét is beemelte. A rendőrség szervezetének működtetnie kell olyan intézményeket – főiskola, képzési központ, rendőri iskola –, amelyek a rendőrtisztek és tiszthelyettesek képzéséért felelősek. Ez a megközelítés különbözik a magyar rendszertől.

Lengyelországban is a belügyminiszter határozza meg egységes szabályok megalkotásával a rendőrség által alkalmazott technikai eszközök, fegyverzet, a rendőrök által viselt egyenruha típusait, a rendfokozatokat és az azonosító jelvényeket, az egységes rendőri jelzéseket, ezek alkalmazásának, viselésének szabályait. Ezek is hasonlóságot mutatnak a magyar rendszerrel.

3. A szervezettörténeti bemutatás összegzése

A lengyel és a magyar rendőrség összehasonlításával kapcsolatosan összességében az állapítható meg, hogy mindkét szervezet hosszú történelmi fejlődési folyamaton ment keresztül, amely a rendszerváltás után új, demokratikus irányt véve jelentősen megváltozott.

Mindkét szervezet az alkotmányosság alapjain tevékenykedik, a működésével kapcsolatosan a rendelkezésre állnak az adott ország Alkotmányából levezetett törvények és egyéb jogszabályok, rendelkezések és jogi normák. Mindkét ország esetében megállapítható, hogy a rendőrség vonatkozásában a legfontosabb szabályzó a rendőrségi törvény. A magyar törvény nagyon részletesen szabályozza a rendőrség szervezetét, feladatait, hatáskörét, illetékességét. Ezzel szemben a lengyel rendőrségi törvény más megközelítéssel, mintegy keret jelleggel szabályozza a lengyel rendőrség feladatait. Magának a rendőri szervezetnek nagyobb hatáskört ad a szabályainak megalkotására, de összességében megállapítható, hogy ezek a felada-

⁵⁶ Uo.

tok is jól szabályozottak. Mindkét szervezet rendelkezik szolgálati szabállyal, amely pontosan és részletesen szabályozza a szolgálati szervezetek és személyek tevékenységét.

Összességében megállapítható, hogy a magyar rendőrségi törvény részletesebben és pontosabban szabályozza a magyar rendőrség tevékenységét, de mindkét ország rendőrségi szolgálati szabályzata megfelelő részletességgel szabályozza a szervezetek és tagjainak tevékenységét.

Javaslatként fogalmazható meg a lengyel rendőri vezetés számára a magyar rendőrségi törvény tanulmányozása és annak alapulvétele. Amennyiben a jövőben lehetőség nyílik a lengyel jogszabályok módosítására, akkor célszerű lehet a lengyel rendőrségi törvény kiegészítése, a szervezet feladatrendszerének pontos behatárolása. A jól szabályozott törvény nagyban elősegíti a rendőri szervezetek munkáját, a szabályozottság pedig megkönnyíti a rendőrség tevékenységét, a társadalmi kontroll pontos és hatékony érvényesítését.

A két ország rendvédelmi szerveinek összevetése

A két ország rendvédelmi szervei lényegesen eltérnek egymástól, de természetesen vannak azonosságok is. Egyes állami rendvédelmi szerveket ma Magyarországon fegyveres jelzővel illetünk.

1. Magyarország rendvédelmi szervei

- az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv,
- a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv,
- a terrorizmust elhárító szerv,
- az idegenrendészeti szerv (együtt a továbbiakban: rendőrség),
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- a büntetés-végrehajtási szervezet,
- az Országgyűlési Őrség,
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint

- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.⁵⁷

2. Lengyelország rendvédelmi szervei:

- A rendőrség (Policja).
- A Belső Biztonsági Ügynökség (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego).
- Központi Korrupcióellenes Hivatal (Centralne Biuro Antykorupcyjne).
- A Nemzeti Adóhatóság (Krajowa Administracja Skarbowa).
- A Börtönszolgálat (Służba Więzienna).
- A Katonai Rendőrség (Żandarmeria Wojskowa).
- A Határőrség (Straż Graniczna).
- Az Állami Védelmi Szolgálat (Służba Ochrony Państwa).

A lengyelországi rendvédelmi szervek és a magyar rendvédelmi szervek között első pillantásra az a különbség, hogy míg a lengyel rendszerben a határőrség különálló szervezet, önálló rendvédelmi szerv, Magyarországon a határőrség a rendőrség része. A többi szervezet tekintetében is vannak különbségek, de a komplex biztonság megvalósítására létrehozott feladatrendszer mindkét államban lefedik a meglévő szervezetek.

A magyar és a lengyel rendőrség szervezeti felépítésének összehasonlítása

A magyar rendőrség központi országos hatáskörű szerve az Országos Rendőr-főkapitányság. A rendőrség területi szervei a közvetlen alárendeltségben működő rendőr-főkapitányságok. A rendőrség helyi szervei a rendőr-főkapitányságok önálló feladatkörrel felruházott szerveként működő rendőrkapitányságok és a határrendészeti kirendeltségek. A rendőr-főkapitányság és a rendőrkapitányság szervezetében rendőrőrs szervez-

⁵⁷ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500042.tv>

Letöltés ideje: 2019.12.06.

hető. A rendőrőrs feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező szervezeti egység, létrehozása és megszüntetése a rendőr-főkapitányság vezetőjének hatáskörébe tartozik. Egyes, különleges feladatok ellátására a fentiekben nem említett más rendőri szerv is létrehozható.

1. A magyar rendőrség központi szakigazgatásának tagozódása

A magyar rendőrséget az országos rendőrfőkapitány vezeti, akit a belügyminiszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel. A jelöltet a ki nevezést megelőzően az Országgyűlés e feladatkörrel rendelkező bizottsága meghallgatja, és alkalmasságáról állást foglal. Az országos rendőrfőkapitány a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei által meghatározott keretek között, önállóan, teljes felelősséggel és hatáskörrel vezeti az Országos Rendőr-főkapitányságot. Irányítja, ellenőrzi és felügyeli a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok, valamint az egyes speciális feladatok ellátására létrehozott rendőri szervek – a Készenléti Rendőrség és a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság – tevékenységét, részükre parancsokat, intézkedéseket ad ki.

Az ORFK ellátja a közvetlen alárendeltségében lévő szervek működésének és szakmai tevékenységének központi irányítását, ellenőrzését. Emellett biztosítja a rendőrség szerveinek rendeltetésszerű és törvényes működése (a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme) érdekében a jogszabályok és a kormányzati irányítás által meghatározott feladatok végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

A rendőrség szervezete, rendszermodellje, szolgálati tagozódása, felépítése⁵⁸

1. A magyar rendőri szervezet

A rendőrségi törvény 100. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendelet meghatározza a rendőrségi szervezet kialakítását. A rendőrség szervezetrendszerét a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Terrorelhárítási Központ, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv alkotja.

A vezetélemélet tudományának egyik alaptétele, hogy minden szervezet valamely rendszernek az alrendszerét képezi, esetenként maga is rendszert alkot.⁵⁹

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szerve az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK), amely közfeladatait a kormányrendeletben foglaltak szerint végzi, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel. A rendőrség a szabályozás értelmében központi szerveből (ORFK), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokból és a Budapesti Rendőr-főkapitányságból (BRFK) áll. A rendőrség területi szervei a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok (20), helyi szervei a rendőrkapitányságok (154) és a határrendészeti kirendeltségek (21).⁶⁰

A rendőri szerv: az Országos Rendőr-főkapitányság, a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság, a rendőrkapitányság, a határrendészeti kirendeltség, a Készenléti Rendőrség, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ, a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ és a Nemzetközi Oktatási Központ.

Egyéb igazságügyi szerv: Nemzeti Szakértő és Kutató Központ.

⁵⁸ 20/2015. (IX. 10.) ORFK utasítás, azonban megjegyzendő, hogy az utasítás az ORFK szervezetéről rendelkezik, a rendőrség szervezete tekintetében a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és a 329/2007. Korm. rendelet tartalmaz rendelkezéseket.

⁵⁹ Kovács Gábor: A rendészeti szervezetekben lejátszódó vezetési folyamatok. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. 20. o.

⁶⁰ Kovács Gábor (2017): i.m. 125–148. o.

Az Országos Rendőr-főkapitányság szervezeti egységei és szervezeti elemei: a Bűnügyi, a Rendészeti, a Személyügyi és a Gazdasági Főigazgatóság, a Kommunikációs, az Ellenőrzési és a Humánigazgatási Szolgálat, a Hivatal, a Titkársági Főosztály, valamint a Költségvetési Ellenőrzési Iroda, a Nemzetközi Oktatási Központ, a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ, a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ. A főigazgatóságok, a Humánigazgatási Szolgálat és a Hivatal főosztályokra, osztályokra tagozódik. A többi központi szerv osztályokra osztottan végzi feladatait.

A bevándorlási és menekültügyi hatóság 2019. július 1-jétől rendvédelmi feladatokat ellátó szervként, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság megnevezéssel működik, ezzel egyidejűleg a rendőrségről szóló törvény első és második bekezdése is módosult, az 1. § kiegészült az idegenrendészeti és menekültügyi feladatokkal.

A rendőrség szolgálati ágai:

- belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szolgálati ág,
- bűnügyi szolgálati ág,
- határrendészeti szolgálati ág,
- igazgatásrendészeti szolgálati ág,
- közlekedésrendészeti szolgálati ág,
- közrendvédelmi szolgálati ág,
- személy- és objektumvédelmi szolgálati ág,
- terrorelhárítási szolgálati ág,
- kommunikációs szolgálati ág,
- idegenrendészeti és menekültügyi szolgálati ág.

2. A lengyel rendőri szervezet

A lengyel rendőrséget a főparancsnok vezeti, aki a rend fenntartásával összefüggésben elvégzett rendőri feladatokról a belügyminiszternek tartozik felelősséggel. A rendőrség főparancsnoka a rendőrség teljes személyi állományának munkáját irányítja, utasítási jogköre kiterjed a teljes személyi állományra. A főparancsnoknak három helyettese van (rendészeti, bűnügyi

és gazdasági), akiket a főparancsnok javaslatára a belügyminiszter nevez ki és ment fel.

A Nemzeti Rendőr-főkapitányság a Központi Nyomozó Irodából, a Belső Ügyek Irodájából, a Központi Antiterrorista Egységekből, a Központi Kriminálisztikai Szakértő Intézetből, a Fővárosi Rendőr-főkapitányságból és a tizenhat vajdasági (regionális) rendőr-főkapitányságból, valamint a Szczytno városi Rendőrakadémiából, a Legionowo városi Kiképzőközpontból és a három rendőri szakgimnáziumból tevődik össze.

A fővárosi rendőr-főkapitányság kerületi kapitányságokra és rendőrállomásokra, míg a vajdasági rendőr-főkapitányságok városi kapitányságokra, rendőrállomásokra és rendőri őrsegekre tagozódnak. A vajdasági rendőr-főkapitányságokon kiképzőközpontok, zavargások elleni rendőri egységek, antiterrorista osztagok és speciális rendőrállomások működnek.

A Nemzeti Rendőr-főkapitányságot a főparancsnok vezeti, irányítási jogköre az összes szervezeti elemre kiterjed.

A lengyel rendőrség vezetési rendszerének sajátos – a magyartól eltérő – eleme a regionális, azaz vajdasági rendőrségi szervezet (ezzel megegyező státuszt gyakorol a fővárosi rendőri vezetés). A vajdasági (regionális) rendőrparancsnokot a nemzeti rendőr főparancsnok javaslatára a belügyminiszter nevezi ki és menti fel. Lengyelországban tizenhat vajdasági (regionális) rendőr-főkapitányság van. A kinevezéshez szükséges a vajdaság (régión) közigazgatási vezetésének támogató véleménye (ez kötelező feltétele a kinevezésnek).

A fővárosi (varsói) rendőrparancsnokot a főparancsnok javaslatára a belügyminiszter nevezi ki és menti fel, ebben az esetben is szükséges a főváros polgármesterének és a városi vezető testületnek az elfogadó véleménye.

A következő szint a városi, illetőleg a kerületi rendőrkapitányságok vezetés-irányítási rendszere. A városi rendőrkapitányt a vajdasági parancsnok nevezi ki és menti fel, miután a város vezetésének a véleményét a hatóság beszerezte. A kerületi parancsnokokat és helyetteseiket a fővárosi rendőrség parancsnoka nevezi ki és menti fel, ebben az esetben is szükséges a kerületi és a fővárosi polgármester véleménye.

A vezetés-irányítási rendszerben a legalacsonyabb szinten az úgynevezett rendőrállomások parancsnokai helyezkednek el. Őket a városi parancsnok nevezi ki és menti fel, ha beszerezte az önkormányzati testület véleményét.

A hierarchiában fontos kitétel, hogy a vajdasági (regionális), valamint a fővárosi (varsói) rendőrpáncsnok az illetékességi területükön tevékenykedő, az összes szolgálatot ellátó rendőrtiszt számára szolgálati előjáró, számukra parancsot és utasítást adhat.

A szolgálati ágak vagy speciális jogállású egységek tekintetében megkülönböztetünk:

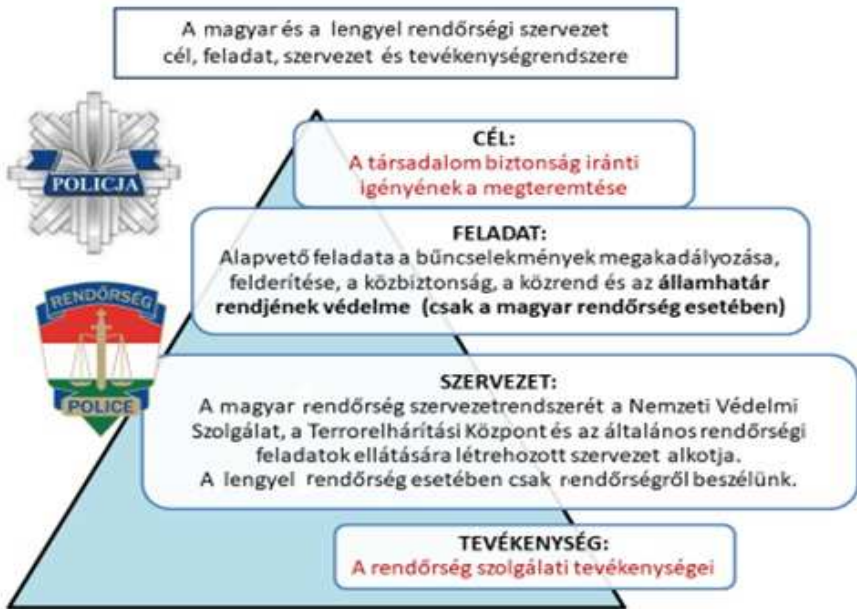
- Bűnügyi Rendőrséget (Policja Kryminalna),
- Megelőző Rendőrséget (Policja Prewencyjna),
- Közlekedési Rendőrséget (Policja Ruchu Drogowego),
- Logisztikai Támogatási Rendőrséget (Policja Wspomagająca),
- Rendőrségi Légi Szolgálatot (Służba Lotnictwa Policji),
- Vizsgálati Rendőrséget (Policja Śledcza),
- Igazságügyi Rendőrséget (Policja Sądowa),
- Tengerészeti Rendőrséget (Policja Wodna).



A magyar és a lengyel rendőrség irányításának általános rendszermodellje

Mindkét ország fontosnak tartja állampolgárai számára a biztonság megteremtését és annak fenntartását. Ebben a feladatban mindkét rendőrségnek elsődleges szerepe van, hiszen az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának fenntartásában és megőrzésében a szervezeteknek kiemelkedő a jelentősége. A rendőrségről szóló jogi normák mindkét államban tételesen rögzítik a kormánynak a rendőrséget érintő szabályozási, rendeletalkotási

témaköreit, a kormány szabályozza a rendőrség szervezetét, az egyes szervek létrehozását, megszüntetését, e szervek feladatát, hatáskörét. Lásd a 9. ábrát.



9. számú ábra

A magyar és lengyel rendőrségi szervezet cél, feladat-, szervezet- és tevékenységrendszere

Mindkét ország rendőrségét az országos rendőrfőkapitány vezeti, akit a belügyminiszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel. A jelöltet a kinevezést megelőzően az Országgyűlés (Szejm) e feladatkörrel rendelkező bizottsága meghallgatja, és alkalmasságáról állást foglal.

Az országos rendőrfőkapitányok a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei által meghatározott keretek között, önállóan, teljes felelősséggel és hatáskörrel vezetik saját országuk Országos Rendőr-főkapitányságát, irányítják, ellenőrzik és felügyelik – lengyel vonatkozásban a vajdasági (regionális) és fővárosi, magyar vonatkozásban a megyei és fő-

városi rendőr-főkapitányságok, valamint az egyes speciális feladatok ellátására létrehozott – rendőri szervek tevékenységét, részükre parancsokat, intézkedéseket adnak ki.

Az országos vezetési szint mindkét országban ellátja a közvetlen alárendeltségében lévő szervek működésének és szakmai tevékenységének központi irányítását, ellenőrzését. Mindezek mellett biztosítja a rendőrség szerveinek rendeltetésszerű és törvényes működését, a közbiztonság, a közrend védelme érdekében a jogszabályok és a kormányzati irányítás által meghatározott feladatok végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, amely Magyarországon kiegészül az államhatár rendjének védelmével és az idegenrendészeti feladatok ellátásával is.

A rendőrség általános vezetés-irányítási rendszermodellje

Mindkét vizsgált állam rendőrségére jellemző, hogy a rendőrségi szervezetek a vezetési funkciók végrehajtása során a rendészeti vezetés specifikus jellege miatt különböző sajátosságokkal rendelkeznek: a rendészeti tevékenységből és a szervezet jellegéből adódóan a hatalmi (alá-fölérendeltségi) viszonyok erőteljes érvényesülése; szigorúan egyszemélyi parancsnoki rendszer; a tevékenység esetenként (élet)veszélyhelyzetben történik; a rendészeti tevékenységek összehangolt és bonyolult végrehajtása magas fokú tervszerűséget és több szervezet koordinált tevékenységét igényli.

Megállapítható, hogy mindkét állam rendőri szervezetének irányítása és a tevékenység vezetése rendkívül bonyolult és szerteágazó feladat.

A vizsgált rendőrsegek szakigazgatási rendszere, vezetéselméleti alapjai

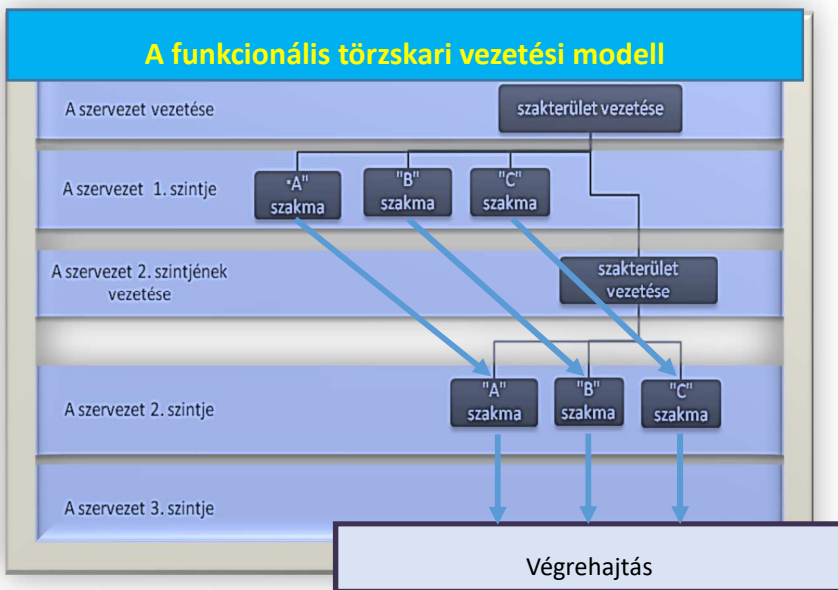
1. A funkcionális-törzskari szakigazgatási rendszer alkalmazása a rendőrségi szervezetekben

Mindkét államban a vizsgált rendőrségi szervezetben alapvetően a funkcionális-törzskari szakigazgatási rendszert és irányítási modellt alkalmazzák. Ezekben a funkcionális-törzskari modell alapján megalkotott szervezetekben hatékonyan működik a különböző szervezeti szintek között a közvetlen vezető-vezető kapcsolat, mindkét vizsgált szervezetben kiváló az együtt-

működés az egyes szervezeti szintek és elemek között. A felsővezető munkáját egy szakmai törzs segíti. A szakterületek élén álló szakmai vezetők képviselik a szakmai szervezetüket a vezetésben. Ezek a vezetők a szakmai irányító szerveken keresztül a szakmai terület irányításához közvetlen joggal és felhatalmazással rendelkeznek.

Ennek a vezetési modellnek az egyik legfontosabb jellemzője a szakmaiság, az, hogy az irányított alsóbb szintű szervezet vezetőjének tájékoztatása mellett közvetlenül az alsóbb szervezeti szint szakirányító szerveinek juttatják el a szükséges információkat, utasításokat, közvetlen ráhatást gyakorolva ezzel az alsóbb vezetési szinten elhelyezkedő szakmai szervezetre.

Mindkét vizsgált ország rendőri szervezetében ez a vezetési modell működik, hiszen a feladatok túlnyomó többsége annyira speciális szakértelmet igényel, hogy a szakmai és az általános vezetői irányítás különválik.⁶¹



10. számú ábra
A funkcionális törzskari vezetési modell

⁶¹ Kovács Gábor (2018): i.m. 42. o.

A modellben a szakterületi vezetők, akik általában az egyes szakterületeknek a vezető szakemberei, a helyes szakmai döntések meghozatalához lehetőséget kapnak az információk közvetlen megszerzésére. Ezt az információszerzést adatszolgáltatással, helyszíni ellenőrzéssel, beszámoltatással hajtják végre, így minden folyamatról közvetlenül tájékozódnak, szakmai vonatkozásban közvetlenül be tudnak avatkozni az operatív irányításba.

A modell kiemelkedő előnye, hogy a szervezetben az egyes szakterületekre specializálódott szakemberek nagyfokú jelenlétével a szakszerűség biztosított, ezáltal ez a típusú vezetési rendszer biztosítja a szakmai folyamatok egységes irányítását, a közvetlen szakmai tapasztalatok összegyűjtését és átadását. A vezetési modell a vezetők szakmai hozzáértését kevésbé igényli, de felelősséget és jó helyzetfelismerő képességet feltételez. A vezetők tájékoztatási kötelezettsége viszont bürokratizálhatja a szervezetet, így nagyon fontos vezetési kérdés az információ hatékony áramoltatásának megszervezése a szervezeten és a szakterületen belül.

Mindkét vizsgált szervezet vonatkozásában a rendőrség felső szintű szakigazgatási rendszerének megfelelően került sor a területi (regionális) szintű szervezet kialakítására a következő különbségekkel:

- A lengyel rendőri modellben a vajdasági vezetési szint regionális szintként játszik szerepet, összefogva a vajdaságban található – megyéknek megfelelő – közigazgatási egységeket, városi, területi és helyi szerveket.
- A megyei (vajdasági) rendőrfőkapitány jogköre az állománytáblában meghatározott szervezeti egységekre terjed ki, hatásköre a megye (vajdaság) közigazgatási határán belüli területre vonatkozik.
- A megyei (vajdasági) rendőr-főkapitányság szervezetének irányítása a főkapitány egyszemélyi felelősségi körébe van utalva.
- A megyei (vajdasági) rendőrfőkapitány-helyettesek szolgálati előjárói az alárendeltségükbe tartozó szervezet teljes személyi állomá-

nyának, közvetlen felelős vezetőként irányítják az alárendeltségükbe tartozó megyei (vajdasági) szintű szervezetek munkáját, irányítják a helyi szervezetek tevékenységét.

- A megyei (vajdasági) főkapitány-helyettesek és az osztályvezetők a megyei (vajdasági) főkapitány feladat- és hatásköréből átruházott jogokat gyakorolják, amelyek összhangban vannak a rendőrség ügyrendjével és a belső szabályzókkal.

A magyar rendőrség és a határőrség 2008. január 1-jei összevonását követően a szervezetben három különböző megyei szintű rendőri szervezeti típus jött létre attól függően, hogy az adott megyei főkapitányság rendelkezik-e határszakasszal vagy sem. Így különböző típusú megyei főkapitányságok jöttek létre Magyarország belső és külső schengeni határain, valamint az ország azon megyei rendőr-főkapitányságain, amelyek nem rendelkeznek határszakasszal. Ez jelentős különbséget jelent a két ország rendőrsége szervezeti összevetése során.

A rendőrségi szervezeti fejlődési folyamatban Lengyelország európai uniós csatlakozása nem hozta magával a lengyel rendőrség és a lengyel határőrség összeolvadását. Jelenleg mindkét szervezet – szoros együttműködésben – a Belügyminisztérium alárendeltségében tevékenykedik. Megjegyzendő, hogy a lengyel határszakasz az Európai Unió leghosszabb külső szárazföldi határszakasza a schengeni külső határok vonatkozásában.

A magyar és lengyel rendőrség területi, helyi szervezeti rendszere

Lengyelországban a vajdasági (regionális) vezetési szint létrehozása ugyanolyan történelmi hagyományokon alapul, mint a magyar megyerendszer. Mindkét ország rendőri szervezetében megtalálhatóak a területi, helyi szintű rendőri szervezetek, amelyek funkcionálisan elkülönült és eltérő nagyságú szervezetek. Ezek jellegüknél fogva sajátos szervezeti és vezetés-módszertani jellemzőkkel rendelkeznek. A területi, helyi szervek vezetési rendszerét az egyszemélyi felelős vezető kizárólagos vezetői felelőssége jellemzi, vezetői önállósága jelentős. A szervezettel kapcsolatos vezető-irányító munkát a helyettesei közötti funkcionális munkamegosztás segíti.

A lineáris vezetés-irányítási modell alkalmazása a magyar és lengyel rendőrségi szervezetben

Mindkét vizsgált országban a lineáris vezetés-irányítási modellt elsősorban a kis létszámú, homogén jellegű feladatokat végrehajtó rendőri szervezetknél alkalmazzák. Ebben a vezetési rendszerben történik a különböző bevetési jellegű erők század, szakasz és raj szintű szervezeteinek irányítása. Emellett ilyen módon vezetik a különböző ideiglenes szervezetek (járőr-csoportok, járőrök) tevékenységét is.

A módszer jellemzője, hogy a szervezet élén álló parancsnok (vezető) a szervezetben kialakított szolgálati utat alkalmazza a tevékenység vezetése során. A szervezetszerű helyettes(ek) segíti(k) a parancsnok vezető-irányító munkáját. Ennek a vezetés-irányítási módszernek a fő jellemzője az, hogy közvetlen a vezetői szintek közötti kapcsolat, az információáramlás gyors és pontos, ami lehetővé teszi a feladatok pontosabb meghatározását, és lehetővé válik a közvetlen és gyors visszacsatolást. A modell mindkét vizsgált szervezetben a rendőri csapaterős alkalmazás területén a legjellemzőbb (raj, szakasz, század szintű kötelékek vezetése).

A rendőrség és az önkormányzatok kapcsolata

A magyar és a lengyel rendőri szervezeti működés eredményességének alapvető feltétele a társadalom tagjaival és különböző szerveivel való aktív, együttműködésre épülő kapcsolat kialakítása. Magyarországon a lakossággal, annak önvédelmi jellegű szerveződéseivel, a különböző típusú állami szervekkel, az önkormányzatokkal, az önkormányzati rendészeti szervezetekkel (például közterület-felügyelő, halőr, vadőr, mezőőr), teszi kötelezővé a jogalkotó az együttműködést. Hasonlóan van ez Lengyelországban is, ahol a rendőrségi szervezet szintén a társadalom része, annak érdekében tevékenykedik és támogat minden közigazgatási és társadalmi szervezetet.

Magyarország és Lengyelország számokban			
	Magyarország	Lengyelország	Arány
Területe (km ²)	93 096	312 696	3,36
Az ország lakosságának száma	9 772 756	38 454 576	3,93
Fővárosa, a lakosság száma	Budapest 1 749 734	Varsó 1 764 615	1,01
Rendőrség létszáma 2019. március 1-jén	39 010 (hivatásos)	100 000	2,56
1 000 főre eső rendőrök száma	3,99	2,60	0,65

I. számú táblázat
Magyarország és Lengyelország számokban⁶²

Mindkét szervezet esetében jelen van a társadalmi kontroll, mely a különböző önkormányzati testületek irányába megnyilvánuló éves beszámolóiban jelenik meg. A magyar és lengyel szabályzók is részletesen ismertetik a beszámoló elfogadásának rendjét és a különböző fórumok jogait és lehetőségeit.

A magyar és a lengyel rendőrség, valamint a belügyi vezetés nagy hangsúlyt fektet a rendőrség munkájával kapcsolatban az állampolgárok megítélésének felmérésére. Minden évben független monitorozó szervezet végzi el a felmérést. A magyar rendőrség évek óta a legmegbízhatóbb szervezetek közé tartozik, a rendőrség társadalmi megítélése kedvező, évről évre javuló tendenciát mutat. Összességében megállapítható, hogy a lengyel rendőrség munkája iránti bizalom szintje 2001-óta folyamatos növekvő tendenciát mutat. 2001-ben a rendőrség tevékenységét a válaszadók 46%-a „jó” minősítéssel értékelte. Ez a szám 2009 végére jelentősen megnőtt, mikor a megkérdezettek 72%-a volt „igen elégedett” a rendőrség munkájával.

⁶² Forrás: <https://bsr.bm.hu/Document>
Letöltés ideje: 2019.08.01.

Következtetések

A magyar és lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlítása során az alábbi következtetések vonhatók le.

Szervezettörténeti hasonlóságok: mindkét rendőri szervezet jelentős történelmi múlttal rendelkezik, a szocializmus időszakában mindkét szervezet elsősorban elnyomó erőszakszervezet volt, amely helyzet az 1980-s évek végén, a mindkét országban bekövetkező rendszerváltást követően megváltozott. A demokratikus társadalmi berendezkedést követően mindkét állam rendőri szervezete átalakult. A komplex biztonság megteremtésére irányuló tevékenységét tartotta a fő feladatának, ezzel együtt a módosított alkotmányokban meghatározottak szerint, összességében az állampolgárok biztonságérzetének növelését.

A rendvédelmi szervek vonatkozásában lényeges különbség, hogy a két ország rendvédelmi szervei nem feleltethetők meg egymásnak. Ez a történelmi hagyományokkal, az éppen aktuális állam berendezkedési rendszerével és a társadalmi szükségletekkel hozható összefüggésbe.

Sajátosan alakult a két országban a határőrség helyzete. Míg Magyarországon 2008-ban a határőrség beolvadt a rendőrség szervezetébe, addig Lengyelországban ez nem történt meg, a Lengyel Határőrség önálló szervezet maradt.

A szervezeti felépítés

Mindkét vizsgált rendőrség hasonló szervezeti felépítésben tevékenykedik. A szembeötlő különbség a lengyel és a magyar közigazgatási rendszer között, a vajdaság mint közigazgatási vezetési szint léte, amely regionális szint, több megyét összefoglaló szervezeti elem.

Ez a közigazgatási szervezet (vajdaság) a két ország területi nagysága közötti különbségből adódóan és a történelmi hagyományokon alapuló fejlődés során maradt meg (az EU-csatlakozás előtt Magyarország is kísérletet tett a regionális közigazgatásra történő átállásra, de az erre irányuló törekvés kudarcot vallott, az európai uniós igények ellenére mégis megmaradt a magyar közigazgatásban a megyerendszer).

A szervezetek vezetés-irányítási rendszere

Mindkét szervezet a törzskari funkcionális felépítésben tevékenykedik, mindkettő többlépcsős szervezet, amelyben a lengyel rendőrség vezetési rendszere egy szervezeti szinttel bonyolultabb, hiszen a vajdasági közigazgatási rendszer miatt ez a vezetési szint is szerepet kap a feladatok végrehajtásában. A vajdasági szint a régiós szintnek felel meg.

A magyar és a lengyel rendőri szervek tevékenysége és feladata

A belső szervezeti szolgálati tagozódással kapcsolatosan az összefoglalók nem adnak útmutatást annak speciális jellege és eltérő volta miatt. A szakmai szervezetek megtalálhatók mindkét rendőrség szervezeti felépítésében. A statisztikai adatok elemzését követően megállapíthatjuk, hogy mindkét rendőrség szakmai szervezete jól végzi a feladatát. Az országos rendőrfőkapitányok hatásköre rendkívül széles. Utasítási és parancsadási joggal rendelkeznek a rendőrség teljes személyi állományának vonatkozásában.

A lengyel rendőrséget tanulmányozva megállapíthatjuk, hogy a rendőrség tevékenysége az általános biztonság kiszolgáltatásának minden elemét lefedi, az egyes szervezeti elemek ennek megfelelően jöttek létre. A magyar rendszerrel történő összehasonlítás eredményeképpen látható, hogy a magyar rendőrség néhány évvel ezelőtt átalakult, a szervezet a feladatoknak megfelelően módosult. Létrejött az általános rendőri feladatokat ellátó szerv, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Terrorelhárítási Központ, 2019. július 1-jétől pedig az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság. Nem rendőri szervként megalakult a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ.

Oktatás, képzés

A belügyi célú oktatási szervezetek és intézmények terén is jelentős különbség tapasztalható a két ország között. Míg Lengyelországban a rendőri tiszthelyettesi és tisztképzés a rendőrség szervezetébe van integrálva (*természetesen ezen intézményeknek is meg kell felelniük az akkreditációs követelményeknek*), addig a magyar belügyi érdekű iskolarendszerű szakem-

berképzés és oktatási rendszer teljes mértékben megfelel az európai oktatási, felsőoktatási rendszernek. Magyarországon ezek az oktatási intézmények önállóak (*szintén eleget téve az akkreditációs feltételeknek*), a Belügyminisztérium, mint a képzést megrendelő minisztérium az oktatási főszemlélő útján érvényesíti elvárásait az oktatási szervezetek irányába. Ez szintén jelentős különbség a két ország szervezetében.

Javaslatok, ajánlások

Áttekintve a két ország rendőri szervezetének működését, a következő javaslatokat tesszük:

- A két ország közötti történelmi hagyományok alapján a barátság továbbbi erősítése (előzetes megállapításunk alapján mindkét ország rendőri vezetése nyitott ebben az irányban).
- A mindenoldalú kölcsönös előnyökön alapuló együttműködés ösztönzése nemcsak a rendőri felsővezetői szinten, hanem alsóbb vezetési szinteken is.
- A tanintézetek közötti együttműködés szélesítése oktatók, diákok, tananyagok cseréje, kölcsönösség alapján.
- A képzési rendszerek áttekintése, közös rendőri szakmai képzések megtervezése és végrehajtása előadók cseréjével, szakmai utak szervezése, szakmai gyakorlatok szervezése.
- A lengyel gyakorlat alapján a magyar rendőri vezetés részéről megfontolandó, hogy a magyar rendőri egyenruhán is megjelenjenek-e valamilyen jelzéssel a szolgálati ágak.
- Sportolási és üdülési lehetőségek kialakítása kölcsönösség alapján.
- Egymás jogszabályainak egymás nyelvére történő lefordítása, a jogi normák összehasonlítása, adaptációja esetleges jogszabály módosítás esetén.
- Szoros kapcsolat a lengyel határőrség és a magyar rendőrség határrendészeti szolgálati ágával, a meglévő kapcsolat erősítése.

- Saját gyártású eszközök, felszerelések egymásnak történő bemutatása, azok közös fejlesztése.
- Módszertani eljárások kölcsönösség alapján történő cseréje.

Befejezés

A Rendészeti Vezetéstudományi Tanszék kutatócsoportja a feladatát végrehajtotta, a magyar és a lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlítása megtörtént. Az előkészítő és kidolgozó munkák során, az előzetes kutatások és forráselemzések feldolgozását követően Varsóban az Országos Rendőr-főkapitányságon végrehajtott szakmai látogatás során a kutatócsoport megfelelő információkat szerzett a lengyel rendőrség tevékenységéről.

Ezzel párhuzamosan megtörtént a magyar rendőrség vezetés-irányítási rendszerének és tevékenységrendszerének tanulmányozása. A két szervezet tevékenységi céljának, feladatának, szervezetének, a jogszabályi alapoknak, a vezetés-irányítási rendszerének áttekintését követően megtörtént az összehasonlító munka, amely három fejezetben öltött testet. Ezek alapján általánosan megállapítható, hogy a két szervezet tevékenységében vannak ugyan hasonló vonások, de lényeges különbségek is tapasztalhatók. Az analízis és szintetizáló tevékenység vezetéstudományi megközelítésből is megtörtént. Tanulmányoztuk és elemeztük, hogy milyen szervezeti felépítést és vezetési rendszert alkalmaz a két szervezet, melyek az általuk feltárt jó gyakorlatok. A vezetési gyakorlatokat és módszereket a vezetéselméleti gyakorlatban alkalmaztuk.

A tanulmány utolsó részében a szerzők megtették javaslatukat és levonták a következtetéseket.

A terrorizmus elleni harc gazdasági aspektusai

A terrorizmus többféle hatást is gyakorol a megtámadott ország gazdaságára. Vitathatatlan, hogy a legdrámaibb következményeket az áldozatok, a túlélők, a sérültek és a hozzátartozóik szenvedik el, azonban a lelki és fizikai sérüléseken túl a pénzügyi kihatással is számolni kell. Ez egyrészt az érintetteknél jelentkezik (mint például temetési költség, orvosi ellátás, gyógykezelés, ápolási és rehabilitációs költség, továbbá a munkából való kiesés révén bekövetkező jövedelem elmaradása), másrészt a gazdaság egészét is érzékenyen érinti. A negatív folyamatok kihatással vannak a lakosság közérzetére, növekszik a félelemérzet és a bizonytalanság, csökken az emberek közötti, illetve az állam intézményei iránti bizalom.¹ Fokozni kell a védelmi kiadásokat, plusz kiadást jelentenek a biztonsági intézkedések és az ezekkel járó adminisztratív terhek. Mindezekon túlmenően az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a terrorcselekmények, illetve a terrorfenyegetettség visszaveti a turizmust, ezzel pedig hátrányosan befolyásolja az egész gazdaság teljesítményét.

Az IEP egy saját modellt fejlesztett ki a terrorizmus költségeinek mérésére. A modell magában foglalja a halálesetek és sérülések közvetlen és közvetett költségeit. A közvetlen költség azokat a kiadásokat jelenti, melyek a kormányokat az áldozatok és családtagjaik vonatkozásában terhelik (például egészségügyi kiadások); a közvetett költség a munkaerő (ideiglenes vagy végleges) elvesztése miatti jövedelemkiesésből adódik.

A jövedelmi viszonyok országonként eltérőek, ezért az IEP modelljében az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva számítja az egységköltséget. A modell magában foglalja a halálesetek és a sérülések egységköltségét is.

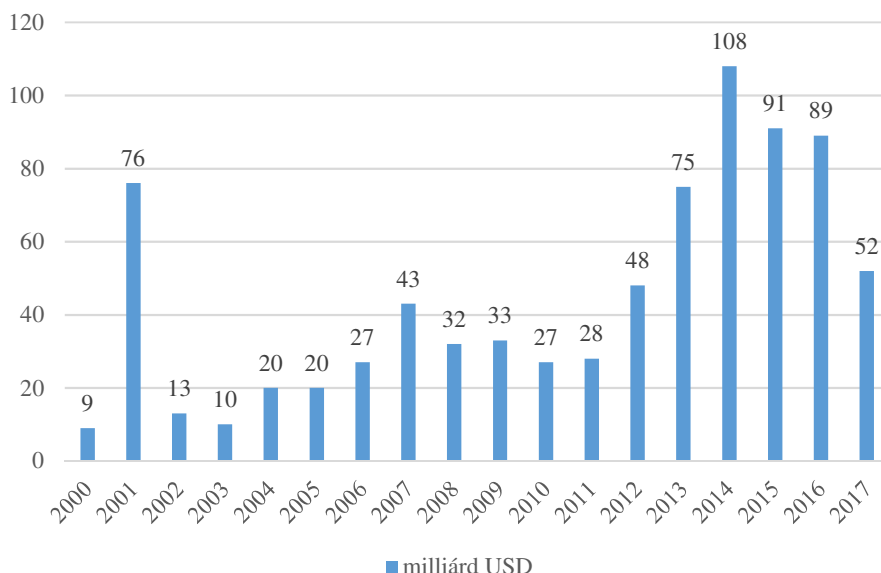
¹ Gál, István László: A közbiztonság elleni bűncselekmények. In: Polt, Péter (szerk.): Új Btk. kommentár: 6. kötet, Különös rész. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013. 71–52. o.

Az Intézet becsléssel állapítja meg a vagyonban (például ingatlanvagyonban) bekövetkezett károk mértékét, a becslés során figyelembe veszik az ország jövedelmi szintjét (külön kategóriát képeznek az OECD országok, a magas jövedelemszintű nem OECD országok, valamint a közepes és alacsony jövedelemszintű nem OECD országok). Azokban az országokban, amelyekben a halálos áldozatok száma az adott évben meghaladta az ezer főt, az Intézet súlyozva veszi figyelembe a gazdaság teljesítményét.²

A 1. számú ábra szemlélteti, hogy 2000 és 2017 között miként alakult világszinten a terrorizmus gazdasági hatása. Az adatokból jól látható, hogy a negatív hatás 2014-ben érte el a legmagasabb szintet, majd – a terrorcselekmények számának, illetve az Iszlám Állam támadásaival összefüggésbe hozható halálesetek számának csökkenésével – a negatív hatás is mérséklődött. 2014-ben 108 milliárd USA dollár volt a veszteség, amely 2017-ben 52 milliárdra esett vissza.

A 2001-es évet azonban ki kell emelni: a terrortámadást megelőző napig 11 milliárd USA dollár kár keletkezett, szeptember 11-én és az év hátralévő részében pedig összesen 65 milliárd.

² IEP: Global Terrorism Index 2018. 30. o.

A terrorizmus gazdasági hatása,
2001 - 2017 (milliárd USD)

1. számú ábra

A terrorizmus gazdasági hatása, 2001–2017 (milliárd USD).³

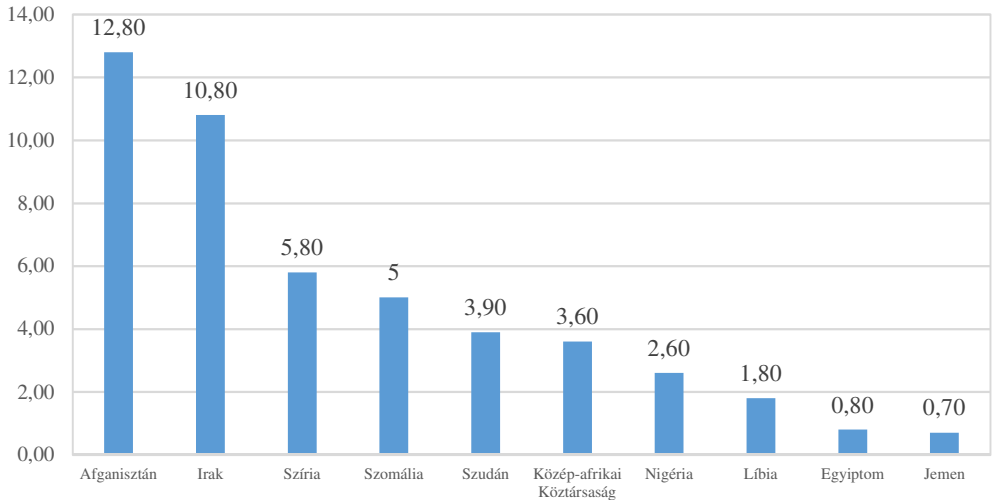
Az IEP – miként azt fentebb tisztáztuk – a terrorizmus gazdasági hatásait a GDP százalékában határozza meg. A 2. ábra azt mutatja be, hogy a terrorizmus által leginkább érintett tíz országban miként alakult 2017-ben a negatív gazdasági hatások GDP-hez viszonyított százalékos aránya. Fontos látnunk, hogy e tíz ország mindegyike folyamatos harcban áll a terrorszervezetekkel, gyakorlatilag az év bármely napján bekövetkezhet ilyen incidens – ellentétben például Franciaországgal vagy Németországgal, ahol évi néhány terrortámadásnál több egyetlen évben sem fordult elő.

³ 2001-ben szeptember 11-ig 11 milliárd USD kár keletkezett, és további 65 milliárd USD az év további részében.

Forrás: IEP: i.m. 29. o.

A legsúlyosabb helyzet Afganisztánban és Irakban volt, a vizsgált évben a GDP 12,8 százalékát, illetve 10,8 százalékát tették ki a terrorizmus gazdasági hatásai. Szíriában 5,8 százalék, Szomáliában pedig 5,0 százalék volt ez az érték.

A terrorizmus gazdasági hatásai a 10 leginkább érintett országban, adatok a GDP %-ában, 2017



2. számú ábra

A terrorizmus gazdasági hatásai a 10 leginkább érintett országban⁴

2017-ben világszinten összesen 52 milliárd USD veszteséget lehetett a terrorizmus számlájára írni, ez az összeg 42 százalékkal volt kevesebb a 2016-ban megállapítottnál. Szükséges ugyanakkor kiemelni, hogy a tényleges gazdasági károk jóval meghaladják ezeket az összegeket, az IEP ugyanis nem számolt a közvetett károkkal és a terrorizmusellenes küzdelem során felmerülő kiadásokkal.⁵

⁴ IEP: i.m. 29. o.

⁵ IEP: i.m. 29. o

A RAND Corporation eredményei

A kaliforniai székhelyű RAND Corporation az Európai Parlament felkérésére kifejezetten az Európai Unió vonatkozásában is vizsgálta a terrorizmus gazdasági hatásait.⁶ Becsléseik szerint a 2004 és 2016 közötti időszakban az uniós tagállamokban emberéletben, vagyoni javakban, infrastruktúrákban bekövetkezett kár következtében a GDP csökkenése eléri az 180 milliárd eurót. A legnagyobb mértékben az Egyesült Királyságban (43,7 milliárd euró) és Franciaországban (43 milliárd euró) csökkent a GDP, ezeket szorosán követte Spanyolország (40,8 milliárd euró) és Németország (különösen belül 19,2 milliárd euró).⁷

A kutatóintézet az IEP által kidolgozott terrorizmusdefiníciót alkalmazva, módszertana azonban némiképp eltér az ausztrálok módszerétől, leginkább a tekintetben, hogy a hatások szempontjából négy tényezőt vizsgál. Ezek a következők:

- pszichikai hatások (ideértve a lakosság jólétét, elégedettségét, a társadalomban uralkodó bizalom általános szintjét is);
- emberi tőke (itt az emberi életben, testi épségben okozott károkat értékelik, az orvosi kezelés költségeit, a kiesett jövedelmet is ideértve);
- infrastruktúrában bekövetkezett károk;
- a gazdaságot ért károk.⁸

Ami a pszichikai hatásokat illeti, azokat nem egyszerű számszerűsíteni, és az is igaz, hogy az emberi élet pénzben való kifejezése akár etikai aggályokat is felvetethet. Bizonyos következtetéseket azonban még így is le lehet vonni. Könnyen belátható, hogy a terrortámadások következtében nő a polgárok félelemérzete, a bizonytalanság érzése, bizalmatlanok embertársaik,

⁶ RAND Europe: The cost of terrorism in Europe. 2018.

Forrás: <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/the-cost-of-terrorism-in-europe.html>

⁷ RAND: i. m.

⁸ RAND: i. m.

illetve a hatóságok irányában. A terrorizmus rövidtávon mindenképpen negatívan hat a lakosság közérzetére, jólétére, ez a hatás azonban csak kevés ideig tart. Így például a 2013-as bostoni maratnon elkövetett robbantásos merénylet nagyjából csak egy hétig hatott negatívan az emberek viselkedésére. Ugyanakkor számolni kell azzal, hogy a pszichikai hatás azokat is érinti, akik nem voltak sem részesei, sem szemtanúi a terrortámadásnak. Egyfajta lelki hatásként értékelhető az is, hogy megváltoznak a fogyasztói szokások. Mindez leginkább abban nyilvánulhat meg, hogy a polgárok többet fogyasztanak és kevesebbet takarítanak meg, ami a fogyasztás növekedéséhez vezet; jó eséllyel a vállalati szférában is csökken a megtakarítási kedv és így a befektetési ráta. Az említett hatások azonban nem egyformán jelentkeznek az egyes országokban. Ott, ahol a bizalmi index magasabb és összetartóbb a társadalom, a polgárok könnyebben fel tudják dolgozni a traumát. A terrortámadás – az első sokk elmúltával – meg is erősítheti a nemzet egységét, erre példaként Franciaország szolgál.⁹

Az emberi tőkét és fizikai javakat, vagyontárgyakat érintő negatív hatások meghatározása egyszerűbb. Az előbbit a RAND a közgazdaságtanban bevett megoldással élve az átlagjövedelem és az ember várható élettartamának szorzataként fejezte ki, ám a pszichés hatásokat is beleszámolták. A 2004 és 2016 közötti időszakra vetítve 4,7 milliárd euróra becsülték az emberi tőkében bekövetkező károkat, ebből az összegből 2,5 milliárd eurónyi kár 2013 után következett be. A RAND a vagyoni (épületekben, kereskedelmi és közlekedési infrastruktúrában okozott) károkat 900 millió euró körülire tette. Az elemzés ugyanakkor rámutatott arra, hogy a tényleges vagyonszökkenést jóval meghaladják azok a kiadások, melyek a terrortámadás után merülnek fel, például annak következtében, hogy növelni kell a közbiztonságra, a nemzetbiztonsági tevékenység megerősítésére szolgáló forrásokat.

Összességében kijelenthető, hogy a terrorizmus emberi és fizikai tőkeköltsége az Európai Unióban a 2004 és 2016 közötti időszakot tekintve 5,6

⁹ RAND: i. m.

milliárd euróra tehető. Az egyes gazdasági ágazatokra a terror nem egyforma hatást gyakorol.¹⁰ A turizmus és az ahhoz kapcsolódó ágazatok (például légi szállítás) visszaesése látványos, már csak amiatt is, mert jellemzően az áldozatok nagy része is turista volt. A forgalomcsökkenés azonban csak a támadást követő néhány hónapban tapasztalható, rendszerint egy negyedév elteltével a látogatottság mértéke visszaáll a támadás előtti szintre. A RAND kutatóintézet becslése szerint Nyugat-Európában 2015-ben és 2016-ban 1,6 százalékkal esett vissza a turizmus a terrorista incidens következtében, és ez 2016-ban mindössze 2,25 milliárd euró bevételkiesést jelentett.¹¹

Az ENSZ Turisztikai Világszervezete által készített felmérés szerint ugyan egyes országok esetében átmenetileg visszaesik a turizmus a terror-támadások, illetve a terrorveszély következtében, ám a közvetlenül nem érintett országok profitálnak ebből a helyzetből. Ezt mutatja be a 1. számú táblázat.

¹⁰ Dávid Ferenc – Gál István László: A terrorizmus büntetőjogi oldala: a terrorcselekmény és terrorizmus finanszírozása. *Belügyi Szemle* 2015/7–8. 16. o., 72–87. o.

¹¹ RAND: i. m.

	2016 márciusi előrejelzés (%)	2016 júliusi előrejelzés (%)	Különbség
Kína	6,1	6,2	0,1
Franciaország	2,9	1,1	-1,8
India	7,1	6,6	-0,5
Japán	3,7	1,4	-2,3
Dél-Afrikai Köztársaság	3,9	1,5	-2,4
Szaúd-Arábia	4,4	2,8	-1,6
Törökország	0,2	-3,2	-3,4
Egyesült Királyság	3,8	3,6	-0,2
USA	2,8	2,9	0,1

1. számú táblázat

A turizmus által generált GDP várható alakulása 2016-ban¹²

2015 októberében lezuhant egy orosz utasszállító Egyiptom területén, és 224 ember vesztette életét. A cselekményt terrortámadásnak minősítették.¹³ Az egyiptomi turizmus már a 2011-es terrortámadásokat is megsínylette, de a forgalom drámai visszaesése ehhez az incidenshez köthető: több légitársaság felfüggesztette a Sharm el Sheikbe induló járatait, 2015 utolsó negyedében 28,9 százalékkal csökkent az Egyiptomba beutazó turisták száma, 2016 első negyedében pedig 46,6 százalékos visszaesést mutattak ki 2015 első negyedéhez képest. A hatás továbbgyűrűzött. A terrortámadást megelőzően a turizmus adta a GDP 11,4 százalékát, ez évi 2,6 millió munkahelyet jelentett az idegenforgalmi szektorban, és a teljes foglalkoztatás 10,5 százalékát tette ki. A 2015. októberi eseménnyel összefüggés-

¹² Portfolio.hu: Turisztikai nagyhatalmakat söpör el a terror, újakat emel fel.

<https://www.portfolio.hu/gazdasag/turisztikai-nagyhatalmakat-sopor-el-a-terror-ujakat-emel-fel.236436.html>

Letöltés ideje: 2016.08.28.

¹³ Index.hu: Hivatalos: felrobbantották az orosz gépet Egyiptom felett.

Forrás: https://index.hu/kulfold/2015/11/17/lelott_orsz_gep_robbanoanyag_bortnyikov/
Letöltés ideje: 2015.11.17.

ben Egyiptom folyó fizetési mérlegének hiánya 37,5 százalékkal növekedett 2016 első negyedében. Törökország hasonlóan nehéz helyzetbe került a sorozatos terrortámadások (és a migránsáradat) következtében: 2016 első negyedében 16,8 százalékkal estek vissza az idegenforgalomból származó bevételek az előző év azonos időszakához képest, ez pedig a GDP 9,9 százalékos csökkenését jelentette.¹⁴

A turisztikai nagyhatalomnak számító Franciaország gazdasága is megcsúszta a terrortámadásokat, 2016 júliusában például 10 százalékkal csökkent az Európán kívülről érkező turisták vendégéjszakáinak száma. A nizzai incidens július 14-én történt, az ezt követő két hétben 57 százalékkal estek vissza az ide irányuló nemzetközi repülőjegy-foglalások az előző év azonos időszakához képest, a hotelszobák foglalásában pedig 45 százalékos visszaesést tapasztaltak. 2016 júliusában a párizsi szállodák kihasználtsága mindössze 32 százalékos volt, holott 2015 júliusában elérte a 77 százalékot.¹⁵

Arra a kérdésre, hogy melyek a terrorizmus költségei, vagyis milyen vagyoni és nem vagyoni károkat idéz elő a terrorizmus maga, viszonylag egyszerűbb a válasz, léteznek ugyanis olyan kutatások, melyek megkísérelnek számszerűsíthető választ adni a kérdésre.

Nehezebb a dolgunk akkor, ha a terrorizmusellenes küzdelem költségeinek alakulásáról szeretnénk tájékozódni, konkrét számokat erre nézve még az egyébként igen komplex RAND elemzésben sem találunk.

Összesen csak annyi állapítható meg, hogy 2015-ben az Európai Unióban terrorellenes közkiadásokra 8 720,9 milliárd eurót fordítottak.

¹⁴ Portfolio.hu: i. m.

¹⁵ Portfolio.hu: i. m.

A terrorizmus költségei (milliárd EUR)	emberi tőke	2004–2016: 4 721,7 2013–2016: 2 557,7
	fizikai tőke	2004–2016: 897,6 2013–2016: 103,0
	pszichológiai hatás	alacsonyabb elégedettség, alacsonyabb boldogság, alacsonyabb interperszonális bizalom, kisebb politikai bizalom intézmények
	gazdasági hatás	2004–2016: 179 811,9 2013–2016: 87 800,4
A terrorellenes küzdelem költségei (milliárd EUR)	közkidások	2015: 8 720,9
	emberi jogok és szabadságok	alapjogok védelme, különösen a kínzás tilalma; a szabadsághoz, a tisztességes tárgyaláshoz való jog; a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog; a diszkrimináció tilalma

2. számú táblázat

A terrorizmus és a terrorellenes küzdelem költségei¹⁶

Végül az 3. számú táblázat néhány, a terrorizmus által különösen érintett uniós tagállam viszonylatában mutatja meg a költségek alakulását. Így láthatjuk például, hogy Franciaországban 2013 és 2016 között a terrortámadások halálos áldozatait illetően összesen 1 722,4 millió euró kárt állapított meg a RAND Corporation, az ingatlanokban okozott károk azonban az Egyesült Királyságban voltak a legmagasabbak a kérdéses időszakban: összesen 31,2 millió eurót tettek ki.

¹⁶ European Parliament: The fight against terrorism. Cost of Non-Europe Report. May 2018. 33. o.

Forrás: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621817/EPRS_STU\(2018\)621817_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621817/EPRS_STU(2018)621817_EN.pdf)

Letöltés ideje: May 2018.

	Halálesetek költsége	Sérülések költsége	Ingtatlanokban bekövet- kezett károk
Belgium	296,5	27,7	0
Franciaország	1722,4	81,5	7,6
Németország	209,8	15,8	16,9
Görögország	13,4	0,9	18,6
Írország	11,0	0,6	2,2
Olaszország	6,1	0,8	1,4
Svédország	31,4	0,6	9,6
Egyesült Királyság	92,9	9,2	31,2

3. számú táblázat

A terrorizmus becsült emberi és fizikai tökeköltsége az EU-28 néhány államában, 2013 – 2016 (millió EUR)¹⁷

Záró gondolatok

Nem vitatható, hogy a terrorizmus mint jelenség napjaink része lett Európában. A terrorcselekmények megvalósulásának morfológiája jogi értelemben is és gazdasági hatásmechanizmusában is folyamatosan változik. A jól szervezett, több szintű terrorszervezetek mellett már számolni kell a szimpatizáns, ideológiai alapú magányos elkövetőkkel is, akiknek kiszűréséhez szükséges titkosszolgálati munka a gyakorlatban nemcsak a személyes szabadságjogok további korlátozásával kapcsolatos elméleti jogvitákat eredményez, hanem ezzel együtt hatalmas költségeket is.

Az „*Ölj meg egyet és félemlíts meg százat*” elv új értelmet nyert világunkban. Kijelenthető, hogy sem az EU-n belüli, sem a komplexebb multilaterális, a terrorizmus visszaszorítását gazdasági alapon célzó törekvések nem érték el céljukat.

Létrejött az olcsó terrorizmus. Korunk terrorcselekményeinek célja már a félelemkeltés. Nem igényelnek jelentős költségeket és hosszú, nehéz

¹⁷ European Parliament: i.m. 34. o.

szervezőmunkát az elkövetői oldalon. Ezzel ellentétben több lépcsős és komplex, áttételes hatásmechanizmussal rendelkeznek embertársainkra nézve. Tagadhatjuk, de a felszámolhatatlan terrorizmus szellemétől való félelem ott él szinte minden párizsi, londoni, brüsszeli polgár lelkében. A kapcsolódó pénzügyi, gazdasági károk egyre nagyobbak a kiesési oldalon. A béke és a rend biztosítása elképzelhetetlen összegeket emészt fel, és így sem garantálható az általunk elvárható biztonság.

Álláspontom szerint a kérdés nem kezelhető csak jogi, gazdasági szinten. A terrorizmus ellen háború folyik. Tudjuk, hogy a háborúhoz „három dolog kell”, azonban háborút nem csak megnyerni, de még viselni sem lehet társadalmi támogatottság nélkül. A politikai vezetőknek be kellene látniuk, hogy az eddig alkalmazott gazdasági alapú megoldások nem vezettek eredményre, s csak egyre nagyobb terhet jelentek. A megoldás olvasatomban a preventív megközelítésű politikai irányvonal lenne, olyan folyamatok generálása és tudatos irányítása, amelyek a hidegháború végét is eredményezték.

A pénzhamisítás tényállása kontinentális jogrendszerekben

A pénzhamisítás szabályozása a német Büntető Törvénykönyvben

A jelenleg hatályos német Btk. a pénzhamisítást a Különös részben, a 8. fejezetben szabályozza „*Pénz- és bélyeghamisítás*” címmel. Feltehetőleg a magyar jogalkotó az új Büntető Törvénykönyv (2012. évi C. törvény) megalkotásakor figyelembe vette a német mintát, mivel egy a némethez hasonló fejezetet hozott létre „*Pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények*” címmel.

A bűncselekmény jogi tárgya és elkövetési tárgya

A pénzhamisítás jogi tárgya a pénzforgalom biztonsága, a pénzbe, mint fizetőeszközbe vetett bizalom és az állam pénzkibocsátási monopóliuma.¹ A német jogi dogmatika szerint a pénzhamisítás a vagyon elleni bűncselekmények között helyezkedik el.² Itt két megállapítást érdemes tenni. Egyrészt látható a jogi tárgy megfogalmazásánál, hogy közösségi érdeket sért a bűncselekmény, másrészt a dogmatikai elhelyezés kiemeli, hogy a pénzhamisítás egyéni érdeksérelmet is okoz. Talán a legjobban Franz von Liszt – a német közvetítő iskola atyja – foglalta ezt össze, miszerint a pénzhamisítás egy vegyes természetű bűncselekmény, amely több jogtárgy ellen irányul: egyrészt a magánszemélyek vagyoni érdekeit, másrészt a közösségi oldalról a forgalom biztonságát támadja.³

¹ Fischer, Thomas: Strafgesetzbuch und Nebengesetze. Beckliche Kurzkommentare. Verlag C.H. Beck. München, 2013. 1059. o.

² Schmidt, Rolf – Priebe, Klaus: Strafrecht besonderer teil. II. Straftaten gegen das Vermögen. 11. Auflage. Verlag Rolf Schmidt. Hamburg-Berlin, 2012. 333–340. o.

³ Angyal Pál: A Magyar Büntetőjog Kézikönyve 17. A pénzhamisítás, hamis tanúzás, hamis eskü, hamis vád. Attila-nyomda részvénytársaság. Budapest, 1940. 34. o.

A magyar jogirodalomban uralkodó álláspont szerint a pénzhamisítás egy gazdasági bűncselekmény,^{4 5 6 7 8} de van olyan álláspont is – hasonlóan a némethez –, amely a közösségi mellett kiemeli az egyéni érdeksérelmet is.⁹ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a gazdasági és a vagyoni elleni bűncselekmények között nincs éles határ, nehéz is különbséget tenni közöttük.

A pénzhamisítás a német Btk. szerint egy különös tárgyi súlyú bűncselekmény, alapesetben a büntetési tétele egytől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő (a különös részi rendelkezések között nincs rögzítve felső határ, ilyenkor az általános részben (38. szakasz) előírtak szerint a felső határ tizenöt év). A német Btk. feljelentési kötelezettséget ír elő annak, akinek hitelt érdemlő tudomása van a tervezett vagy elkövetett pénzhamisításról. Aki ezt a feljelentési kötelezettséget elmulasztja, büntetőjogi szankcióra számíthat (Btk. 138. szakasz).

A bűncselekmény veszélyességét az is mutatja, hogy az euró 2002-es bevezetését követően egy „*pénzhamisítási hullám*” volt megfigyelhető Németországban. Az Európai Unióban is folyamatosan növekszik a forgalomból kivont hamis eurók száma. Rolf Schmidt és Klaus Priebe kiemeli, hogy

⁴ Gula József: A pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények. In: Görgényi Ilona (szerk.): Magyar Büntetőjog. Különös rész. Complex Kiadó. Budapest, 2013. 582. o.

⁵ Karsai Krisztina: A pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények. In: Karsai Krisztina (szerk.): Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz. Complex Kiadó. Budapest, 2013. 821. o.;

⁶ Kóhalmi László: Jogállam és büntetőjog, avagy kételyeim az ezredforduló krimináljoga körül. In: Karsai Krisztina (szerk.): Keresztmetszet – tanulmányok fiatal büntetőjogászok tollából. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2005. 121. o.

⁷ Molnár Gábor Miklós: A pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények. In: Busch Béla (szerk.): Büntetőjog II. Különös Rész. A 2012. évi C. törvény alapján. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 2012. 661. o.

⁸ Wiener A. Imre: Gazdasági bűncselekmények. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1986. 254. o.

⁹ Kondorosi András, Gondolatok a pénzforgalom rendjét sértő bűncselekmények kapcsán. Jogelméleti Szemle 2012/4. 77. o.

a pénzhamisítás a közokirat-hamisítás különleges eseteként tekintendő.¹⁰

¹¹A magyar jogirodalomban Fayer Lászlónál található meg ez a felfogás.¹²

A pénzhamisítás elkövetési tárgya a német jog szerint:

- a forgalomban lévő papír- és érmepénz, illetve
- a pénzzel azonos megítélésű értékpapírok (bemutatóra szóló kötvények, részvények, alapkezelő társaságok által kibocsátott részvények, kamatot, osztalékot hordozó értékpapírok és utazási csekkek).

Pénznek minősül jogi értelemben bármely államtól származó vagy egy állam által hitelesített értékfordozóként elismert és nyilvános forgalomban meghatározott fizetőeszköz.¹³ Emellett fontos megjegyezni, hogy a külföldi állam által kibocsátott pénz azonos büntetőjogi védelemben részesül a némettel. Ez a szabályozás megfelel a pénzhamisítás visszaszorítására irányuló 1929. évi Genfi Egyezmény előírásainak.

A Német Szövetségi Legfelsőbb Bíróságnak a 27. 255. ügyszámú döntése szerint hamisnak tekintendő a pénz, ha nem, vagy jelenlegi formájában nem a pénzkibocsátótól (államtól) származik.

Nem minősül a pénzhamisítás elkövetési tárgyának a német jog szerint:

- a régi pénz (csak csalásként értékelendő a Btk. 263. szakasza szerint), illetve
- a forgalomból kivont pénzek. Ez alól kivétel, és büntetőjogi értelemben pénznek minősül, ha az állam nemzeti bankja kötelezettsé-

¹⁰ Schmidt, Rolf – Priebe, Klaus: i. m. 333. o.;

¹¹ Wolfgang, Joecks: Strafgesetzbuch Studienkommentar. 9. Auflage. C.H. Beck. München, 2010. 269. o.

¹² Fayer László: Magyar büntetőjog kézikönyve 2. kötet Különös rész. Franklin T. Budapest, 1900. 51. o.

¹³ Wessels, Johannes – Hettinger, Michael: Strafrecht besonderer teil 1. C. F. Müller. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2014. 281. o.

get vállalt annak beváltására. Például pénzhamisítás elkövetési tárgya lehet a német márka, amelynek euróra történő átváltását a német jegybank korlátlan ideig vállalta.¹⁴

A német bírósági joggyakorlat szerint nem tartozik a pénz büntetőjogi fogalmába a Dél-Afrikai Köztársaság által kibocsátott Krügerrand-aranyérme, amely nem más, mint befektetési aranyérme (BGHSt 32, 198). 1981-ben egy elkövető 349 ezüst Krügerrand-érme másolatot szerzett meg forgalomba hozatal céljából. A Dél-Afrikai Köztársaság 1964-ben hozott 78. számú érme- és pénzverési törvénye szerint a Krügerrand-érme fizetőeszköznek minősül. A német Btk. 152. szakasza pedig kimondja, hogy külföldi fizetőeszköz azonos büntetőjogi védelemben részesül a hazaival. Ennek ellenére a német Legfelsőbb Bíróság a már korábban említett 1929. évi Genfi Egyezmény szabályaira hivatkozva arra a döntésre jutott, hogy a Krügerrand-érme nem minősül pénznek, mivel korlátozott számban volt csak forgalomban, és a további vizsgálatok alapján megállapították, hogy azt Dél-Afrikában sem lehetett beváltani a helyi pénznemre.¹⁵ Továbbá névértékét csak az arany finomságán keresztül hordozta magán, és így nem felelt meg a forgalomképesség előfeltételeinek.¹⁶

Elkövetési magatartások

A német Btk. a következő elkövetési magatartásokat tartalmazza:

- pénz utánzása,
- pénz meghamisítása,
- hamis vagy hamisított pénz megszerzése, kínálása,

¹⁴ Gál István László: A pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények. In: Polt Péter (szerk.): Új Btk. Kommentár. Különös Rész 7. kötet. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó. Budapest, 2013. 197. o.

¹⁵ Kröner, Michaela: Der Schutz des Euro durch die Geldfälschungstatbestände unter der besonderen Berücksichtigung des Tatbestandsmerkmals „Inverkehrbringen als echt“ – mit Hinweisen zu den Geldfälschungstatbeständen in der Euro-Zone. Tectum Verlag. Marburg, 2009. 22. o.

¹⁶ Wessels, Johannes – Hettinger, Michael: i. m. 281. o.

- végül a hamis vagy hamisított pénz forgalomba hozatala.

A pénz utánzása alatt a német bírói joggyakorlat az olyan hamis pénz készítését érti, amely az általános és gyanútlan forgalom számára különösebb megfontolás nélkül megtévesztő jelleggel bír.¹⁷ Problémás esetkör lehet, ha a valótól eltérő címletű vagy esetleg egy fantáziaállamtól által készített hamis pénzt készítenek a bűnelkövetők. Ilyenkor lehet-e tényállás-szerű cselekmény az utánzás, ha a pénz – ilyen formában vagy egyáltalán – nem létezett?

A német joggyakorlat szerint irreleváns az utánzásnál, hogy eredeti mintapéldányról készítették-e vagy sem. Így tehát egy 25 eurós – amely nincsen forgalomban, mivel 20 és 50 eurós címletű bankjegyek vannak – készítése a pénzhamisítás bűncselekményének megállapítására alkalmas lehet. A német bíróságok érvelése szerint az elkövető cselekménye ilyen esetben is a pénzforgalom biztonságának, illetve a pénzbe vetett bizalomnak a megsértésére irányul, és annak okoz ténylegesen kárt (BGHSt 30, 71). Továbbá a német Legfelsőbb Bíróság szerint a globálisan fejlődő pénzforgalomban egyre több külföldi pénznem jelenik meg, és ezért is indokolt fantáziaállamtól készített pénzek hamisítása esetén is megállapítani a pénzhamisítás tényállását. A tényállás megállapításához viszont szükséges, hogy pénzre hasonlítson a hamis produktum.

Egyik-másik nézet szerint, ha a hamis pénz egy egyáltalán nem létező államtól származik, akkor nem pénzhamisítást, hanem csalást vagy közokirat-hamisítást kellene megállapítani, mivel ilyenkor nem az állam pénzki-bocsátási monopóliumát sértette meg az elkövető a cselekményével, hanem az üzlettársak bizalmát. Ilyen esetekben a pénzre való hasonlóság kizárt, mert a pénz egyáltalán nem létezik.¹⁸

Kröner szerint ez az ellenvélemény nem meggyőző, tekintettel a 146. szakasz magas büntetési tételkeretére. Véleménye szerint a pénzforgalom

¹⁷ Schmidt, Rolf – Priebe, Klaus: i. m. 334. o.

¹⁸ Bartholme, Stefan: Geld-, Wertzeichenfälschung und verwandte Delikte. Juristische Arbeitsblätter. 1993. 197. o.

teljes körű védelme érdekében nem helyes túl magas követelményeket állítani a hamisítványokat illetően, csak a megtévesztő jellegnek van szerepe. A német joggyakorlat szerint, a pénzbe vetett bizalom sérül akkor is, ha az elkövető egy nem létező államnak a pénzét készíti el. Másik oldalról azt is megjegyzi, hogy nem állapítható meg a pénzhamisítás, ha a hamisítvány silány minőségű, mivel ilyenkor hiányzik a megtévesztő jelleg, és az utánczat nem hasonlít a pénzre.¹⁹

Nem szükséges az, hogy jó minőségű legyen a hamis pénz, és az sem, hogy nagy fokban hasonlítson az eredeti pénzre. Bár az utánczás magatartásának megfelel a (pl. a bankoknál) reklám céljából kirakatba szánt pénz-utánczatok készítése, illetve játékpénz készítése, a forgalomba hozatal szándékának hiánya miatt ezen cselekmények természetesen nem lesznek büntetendők.²⁰

A meghamisítás nem más, mint a valódi pénzen olyan változtatás, hogy az nagyobb értékűnek tűnjön. Nálunk a magyar Btk. csak annyit rögzít, hogy aki forgalomban levő pénzt meghamisít, az büntetendő. Így elméletben az is büntetendő lehet, aki kisebb értékűre módosítja az eredeti pénzt, bár ez a gyakorlatban nem szokott előfordulni. A meghamisítás tipikusan úgy történik, hogy a címlet végéhez hozzáírnak egy nullát, és így megtízszerezik a pénz értékét. De történhet úgy is, hogy az eredeti pénzt bea-nyozzák vagy beüzüstözik, hogy ilyen formában tűnjön nagyobb értékűnek. Fontos feltétel, hogy kizárólag eredeti pénzt lehet meghamisítani.²¹

Hamis vagy hamisított pénz megszerzésének megállapításához egyrészt szükség van arra, hogy az elkövetési tárgy az elkövető birtokába kerüljön, másrészt az, hogy afelett rendelkezési joga is legyen. Így nem minősül hamis vagy hamisított pénz megszerzésének, ha például valakinek letétbe adnak hamis pénzt, mert nincs felette rendelkezési joga (legfeljebb bűnrészesként lehet büntethető).²²

¹⁹ Kröner: i. m. 66–67. o.

²⁰ Schmidt, Rolf – Priebe, Klaus: i. m. 334. o.

²¹ Schmidt, Rolf – Priebe, Klaus: i. m. 334–335. o.

²² Schmidt, Rolf – Priebe, Klaus: i. m. 336. o.

A forgalom számára történő kínálás gyakorlatilag a forgalomba hozatal kísérletének minősülne, de a jogalkotó azért, hogy ilyenkor is a befejezett magatartásnak a büntetési tétele legyen irányadó, 2003-ban módosította a Btk-t.²³

A legveszélyesebb elkövetési magatartás az összes közül a forgalomba hozatal, ugyanis ez már konkrét károkat okoz a gazdaságnak. Feltétel, hogy az elkövető a hamis pénzt, mint eredetit hozza forgalomba. A forgalomba hozatal számos módon történhet, pl. ajándékozással, fizetéssel, automatába dobással. Előfordult olyan eset, amikor az elkövető olyan nyilvános helyen dobta el a hamis pénzeket, ahol bárki könnyedén hozzáférhetett, és a német bíróság megállapította a hamis pénz forgalomba hozatalát (BGHSt, 35, 21).

Alany, alanyi elemek

A német Btk. nem tartalmaz a pénzhamisítás tényállásánál speciális alanyt, így az elkövető bárki lehet. A bűncselekmény kizárólag szándékosan követhető el. A törvény azt is kiköti, hogy a szándéknak a forgalomba hozatalra kell irányulnia. Ha a megszerzés az elkövetési magatartás, fontos szubjektív elem, hogy az elkövető tudjon a pénz hamis voltáról.

Privilegizált és minősített esetek

Elsőre érdekes szabálynak tűnik a 146. szakasz III. pontja, amely azt rögzítette, hogy kevésbé súlyos esetekben enyhébb a büntetési tételkeret. A kevésbé súlyos eset definícióját a német Btk. nem tartalmazza, ezt a jogalkotó a jogalkalmazó belátására bízta.

Ahhoz, hogy megállapítsák a kevésbé súlyos eset fennállását, a bíróságnak figyelembe kell vennie az eset összes körülményét. Objektív oldalon: elkövetett-e már korábban az elkövető törvénysértést? Szubjektív oldalon jelentősége lehet az elkövető személyiségének. Figyelembe vehetik továbbá, hogy milyen előkészületi magatartásokat követtek el, a társas elkövetést, illetve a bűncselekmény következményét. Kevésbé súlyos esetnek

²³ Schmidt, Rolf – Priebe, Klaus: i. m. 336–337. o.

minősülhet, ha egy kasszás a veszekedés elkerülése érdekében elfogadja a hamis pénzt a bűnözőtől, és utána továbbadja egy gyanútlan vevőnek.

A pénzhamisításnak a német Btk. szerint két minősített esete van:

- ha az elkövető üzletszerűen cselekszik, vagy
- bűnszervezet tagjaként tevékenykedik, amely folytatólagos pénzhamisításra szerveződött.

Ilyen esetekben a büntetési tétel alsó határa emelkedik meg legalább két évi szabadságvesztésre.

A német Btk. *expressis verbis* nem tartalmazza a bűnszervezet definícióját egyik vonatkozó tényállásban sem, így a megállapításához szükséges ismérveket az állandó bírósági joggyakorlat, valamint a jogirodalom alakította ki. Üzletszerűség akkor állapítható meg, ha valaki huzamosabb ideig fő vagy akár mellékes bevételi forrásként ismételten (folytatólagosan) követi el a bűncselekményt. Nem szükséges, hogy bevételt realizáljon, elég, ha arra törekszik. Bűnbandának (bűnszervezetnek) minősül egy meghatározott időtartamra létesített legalább három személyből álló csoport, amely hosszabb időre, akarategységben szerveződött jövőbeni bűncselekmények elkövetésére.²⁴

A hamis pénz forgalomba hozatala

A német Btk. önálló tényállásban szabályozza a hamis pénz forgalomba hozatalát, amely szabad fordításban a korábbi magyar Btk.-ban is meglevő hamis pénz kiadásának megfelelő bűncselekmény. A jogirodalomban, attól függetlenül, hogy önálló tényállásban van szabályozva, a pénzhamisítás privilegizált eseteként tekintenek rá.²⁵ A törvény – véleményem szerint nem túl szerencsés módon – negatív módszerrel definiálja a bűncselekményt. *„Aki hamis pénzt a 146.§-től eltérő módon forgalomba hoz, legfeljebb 5 évi szabadságvesztéssel, vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”*

²⁴ Schmidt, Rolf – Priebe, Klaus: i. m. 337–338. o.

²⁵ Schmidt, Rolf – Priebe, Klaus: i. m. 338. o.

Stádiumok

A pénzhamisításnak mind az előkészülete, mind a kísérlete büntetendő. A bűncselekmény előkészületének minősül, ha valaki pénzhamisítás céljából előállít, megszerez, eladásra kínál, tárol, vagy másnak továbbad ehhez szükséges eszközöket (pl. nyomtatóeszközt, számítógépes programokat, biztonsági elemeket). Előkészület esetén természetesen alacsonyabb a büntetési tétel: ha az előkészület hamis vagy hamisított pénz készítésére irányul, legfeljebb öt évi szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

A német Btk. eltér a magyar szabályozástól, mivel a német büntetőjogban nem általánosan büntetendő a kísérlet, csak akkor, ha a különös részi szabályok ezt explicit módon rögzítik. A pénzhamisítás kísérlete elég szűk körben valósítható meg, például, ha valaki megkezdte, de nem fejezi be a hamis pénzek elkészítését. Kísérlet esetén is alacsonyabb büntetési tételek irányadóak. A német büntetőjog szerint nemcsak az minősül kísérletnek, ha a tettes a szándékos bűncselekmény törvényi tényállásának egyik elemét megvalósítja (bűncselekmény elkövetését megkezdte); hanem az is, ha a tettes elképzelésének megfelelően egy korábbi cselekménye bármilyen további közbenső aktus nélkül zavartalanul, azaz közvetlenül a tényállás megvalósítását eredményezi, vagy azzal közvetlen térbeli és időbeli összefüggésben áll.

A pénzhamisítás tényállása Ausztriában

A tulajdonképpeni pénzhamisítás

1. Jogi és elkövetési tárgy

Az osztrák Büntető Törvénykönyvet 1974-ben fogadták el. Azóta számos módosítást élt meg, többek között a pénzhamisítás tényállása is módosult. A pénzhamisítás tényállása a különös rész 13. fejezetében található meg, melynek címe „*Bűncselekmények a pénz, értékpapír, bélyegek és más pénzügyi tranzakciók biztonsága ellen.*” A pénzhamisításra vonatkozó szabályok a 232. szakasztól a 237. szakaszig találhatók meg. A 232. szakaszban található a tulajdonképpeni pénzhamisítás.

A bűncselekmény védett jogi tárgya a bankjegy és érme, amely törvényes fizetőeszközként forgalomban van. Az olyan pénzek hamisítása is büntetendő, amelyek csak gyűjtési célra lettek kibocsátva. Az euró pénzneme büntetőjogi védelemben részesül, függetlenül attól, hogy melyik tagállamban bocsátották ki. Az aranydukát, illetve a cégek által kibocsátott pénzek (például PalmersMünzen) sem minősülnek a pénzhamisítás elkövetési tárgyának. A 241. szakasz kiterjeszti a büntetőjogi védelmet a külföldi államok által kibocsátott törvényes fizetőeszközökre.²⁶

2. Elkövetési magatartások

Az első elkövetési magatartás az utánzás. Hasonló a szabályozás e tekintetben a német joghoz. Az osztrák jog szerint az utánzáttal szemben felállított követelmény, hogy az emlékeztessen az eredeti pénzre, oly mértékben, hogy a gyanútlan és általános forgalom ne tudjon különbséget tenni közöttük. Emellett a 232.§ (3) bekezdése megtiltja a bankjegyeknek az illetékes hatóságok engedélye nélküli jogosulatlan nyomtatását. A bűncselekmény akkor válik befejezetté, ha a megtevesztésre alkalmassá válik az utánzat. Ezzel szemben csak kísérleti stádiumba jut a hamis pénzek kinyomtatása mindaddig, amíg ki nem vágják a papírból és nem illesztették össze mindkét oldalát. Utánzásnak minősül, ha valaki egy 100 eurós címletű bankjegy mindkét oldalát lefényképezi vagy beszkeneli, és egy színes nyomtatóval kinyomtatja azt. Egy bírósági döntés kimondta, hogy az egyoldalúan lefénymásolt 100 eurós bankjegy általában nem alkalmas megtevesztésre a forgalom számára. Továbbá a 20 euró cent érme körbecsavarása zsinórral abból a célból, hogy az automaták képesek legyenek befogadni azt, mint egy 1 eurós címletű pénzt, nem valósítja meg a pénzhamisítást, mivel az semmilyen körülmények között nem téveszthető össze a valódi pénzzel.²⁷

²⁶ Bertel, Christian – Schwaighofer, Klaus: Österreichisches Strafrecht Besonderer Teil II §§ 169 bis 321 StGB. 8., vollständig überarbeitete Auflage. SpringerWienNewYork. Wien, 2008. 133–134. o.

²⁷ Maleczky, Oskar: Strafrecht besonderer teil II. 8. aktualisierte Auflage. LexisNexis Verlag. Wien, 2008. 42–44. o.

A pénz meghamisítását, hasonlóan a német joghoz, csak úgy lehet elkövetni, ha az eredeti forgalomképes pénzt meghamisítják, hogy az nagyobb értékűnek tűnjön. A gyakorlatban ez ritkán fordul elő.

A hamis pénz átvétele vagy elfogadása az előbbi elkövetési magatartásokkal azonos módon büntetendő, ha az elkövető a nem maga által készített hamis pénzt mástól fogadja el. Itt feltétel, hogy egy hamisításban részt vevőtől vagy egy közvetítőtől egyetértésben abból a célból fogad el ilyen utánzott vagy hamisított pénzt, hogy azt eredetiként és hamisítatlanul forgalomba hozza. Irreleváns a büntetőjogi felelősségre vonás szempontjából, hogy az elkövető számára ismeretlen volt a hamis pénz készítője.²⁸

3. A bűncselekmény szubjektív oldala

A hamis vagy hamisított pénz átvevőjének célja az azzal való kereskedés. Tudatának át kell fognia, hogy a személy, akitől átveszi a hamis pénzt, az maga a hamisításban részt vevő személy, vagy azzal kapcsolatban álló közvetítő személy. A pénzhamisítónál, illetve a hamis pénz átvevőjénél szükséges továbbá az a szándék, hogy a hamis pénzt valódiként (meghamisított pénz esetén pedig hamisítatlanul) hozza forgalomba. Forgalomba hozatalról akkor beszélünk, ha a hamis pénzt beváltották fizetőeszközként árura vagy szolgáltatásra, sőt akkor is, ha az ellenszolgáltatás nélkül (pl. ajándékozás útján) történik.

4. Elhatárolási kérdések

Az az elkövető, aki elkészíti a hamis pénzt, és forgalomba is hozza azt, csak a 232.§ (1) alapján lesz felelősségre vonható, vagyis a forgalomba hozatal büntetlen utócselkménynek minősül. A pénzhamisítás szükségképpen összefügg a csalás bűncselekményével, de aki megtévesztő módon, valódiként hoz forgalomba hamis pénzt, csak pénzhamisítás miatt lesz felelősségre vonható a specialitás elve alapján.

²⁸ Hinterhofer, Hubert: Strafrecht besonderer teil II. 3. überarbeitete Auflage. WUV Universitätsverlag. Wien. 2002. 143–145. o.

A pénzhamisítás többi elkövetési formáiról összefoglalóan

A tulajdonképpeni pénzhamisítás mellett büntetendő még:

- hamis vagy hamisított pénz továbbadása és megőrzése (233. szakasz);
- pénzérme kisebbítése, és kisebbített érme forgalomba hozatala (234. szakasz);
- pénzérme darabok megszerzése, elrejtése, illetve azokkal kereskedelem (235. szakasz);
- hamis, hamisított pénz vagy csonkított pénzérme továbbadása (236. szakasz);
- különösen védett értékpapírok hamisítása (237. szakasz).

A hamis vagy hamisított pénz továbbadásánál büntetendő a megtévesztés céljából történő importálás, exportálás, szállítás és a forgalomba hozatal. Minősített eset, ha a pénzhamisítást több mint 300 000 euró névértékű pénzre követik el, ez egytől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A pénzérme méretének kisebbítése vagy más néven csonkítása enyhébben büntetendő, de a gyakorlatban szinte nem is létező cselekményről van szó.

Aki elfogad vagy egyéb módon megszerez pénzerméből csonkított (234. szakasz) fémet, vagy azzal kereskedik, egy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő, amely nem lépheti át a 720 napi tételt.

Hamis, hamisított pénz vagy csonkított pénzérme továbbadása akkor is büntetendő, ha azt például gyermekkor miatt nem büntethető személlyel valósítják meg.

A 232., 233. és 236. szakaszokban leírt elkövetési magatartások azonos módon büntetendők, ha az elkövető a cselekményt a 237. szakaszban leírt különösen védett értékpapírokra követi el. Értékpapírok tekintetében taxatív felsorolást tartalmaz a törvény, idetartoznak a kötelezvények, kötvények, részvények. Feltétel a bűncselekmény megállapításához, hogy olyan értékpapírokat hamisítsanak, amelyek érvényesek és névre szólóan lettek

kibocsátva. E szakaszban van kimondva az is, hogy a forgalomban már nem lévő bankjegyek és érmék azonos büntetőjogi védelemben részesülnek.²⁹

A svájci Büntető Törvénykönyv pénzhamisításra vonatkozó szabályozásának főbb vonalai

Az 1937-ben elfogadott és a ma hatályos svájci Büntető Törvénykönyv a pénzhamisítás bűncselekményét a 10. fejezetben négy szakaszban (240–244. szakaszok) szabályozza.

A pénzhamisításnak az alábbi formáit tartalmazza a svájci Btk.:

- a pénz hamisítása (240. szakasz);
- a pénz meghamisítása (241. szakasz);
- a hamis pénz továbbadása és forgalomba hozatala (242. szakasz);
- a pénz imitálása hamisítási szándék nélkül (243. szakasz);
- a hamis pénz importálása, beszerzése és tárolása (244. szakasz).

A pénzhamisítás jogi tárgya a pénzforgalom iránti közbizalom, illetve az állam pénzkibocsátási monopóliuma. A vonatkozó törvényi tényállások az 1929-ben elfogadott pénzhamisítás visszaszorítására vonatkozó Genfi Egyezmény előírásainak szem előtt tartásával lettek kialakítva. A pénz hamisítása (240.§) alapesetében a bűncselekmény büntetési tétele legalább egy évi szabadságvesztés. Maximális büntetési tételt nem tartalmaz a különös részi tényállás, ilyenkor az általános rész 40. szakaszában kimondott szabály (legfeljebb húsz évig terjedő szabadságvesztés) lesz az irányadó. A bűncselekmény elkövetési tárgyai forgalomban lévő bankjegyek és érmék lehetnek. A forgalomból kivont vagy nem törvényes fizetőeszközök, pél-

²⁹ Maleczky: i. m. 42–44. o.

dául az angol arany-Sterling vagy a francia arany-Napóleon hamisítása csalásnak (146. szakasz) fog minősülni.³⁰ A bűncselekményt csak szándékosan lehet elkövetni. Az elkövető célzata, hogy a hamis pénz valódiként forgalomba kerüljön.

A német szabályozáshoz hasonlóan van egy „különösen enyhe esetek” bekezdés (240.§ (2)), amely a bíróságra bízva ennek megítélését, és ilyenkor a büntetés csak három évig terjedő szabadságvesztés vagy pénzbüntetés.

A pénz meghamisítása (241. szakasz) csak akkor valósul meg, ha az eredeti pénzt nagyobb értékűre módosítják. Ennek a magatartásnak a büntetőjogi megítélése enyhébb, hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel szankcionálandó. Itt is feltétel a forgalomba hozatalra irányuló célzat.

Amennyiben hamisítási és forgalomba hozatali szándék nélkül imitál eredeti pénzeket az elkövető (243. szakasz), három évig terjedő szabadságvesztéssel lesz büntetendő a cselekmény. Ennek a bűncselekménynek van gondatlan alakzata is, ilyenkor pénzbüntetés az előírt szankció.³¹

A pénzhamisítás tényállása Franciaországban

A francia jogi szabályozás a pénzhamisítás bűncselekményét a Büntető Törvénykönyv (*Code Penal*) A pénzhamisítás (*De la fausse monnaie*) című II. fejezetében a közbizalmat támadó cselekmények nevű (*Des atteintes d la confiance publique*) IV. cím alatt szabályozza.³²

A törvény a többi jogrendszerhez képest sokkal szigorúbban rendeli büntetni e bűncselekmény elkövetőit. A 442-1. szakasz a francia és a külföldi államok által törvényes fizetőeszköznek minősülő pénzek hamisítását

³⁰ Weder, Ulrich: Zehnter Titel: Fälschung von Geld, amtlichen Wertzeichen, amtlichen Zeichen, Mass und Gewicht. In: Donatsch - Flachsmann - Hug Maurer - Weder, StGB. Schweizerisches Strafgesetzbuch. orell füssli Verlag AG. Zürich, 2006. 301–302. o.

³¹ Weder: i. m. 304–307. o.

³² Grandi, Ciro: The protection of the euro against counterfeiting. In: Hans-Jörg Albrecht – André Klip (Szerk.): Crime, Criminal Law and Criminal Justice in Europe. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden – Boston, 2013. 219. o.

és meghamisítást rendeli büntetni harminc évig terjedő szabadságvesztéssel és 450 ezer euróig terjedő pénzbüntetéssel. Ugyanígy büntetendő az is, aki pénzkibocsátásra jogosult eszközökkel (például Nemzeti Bank nyomdájával) vagy anyagokkal készít hamis vagy hamisított pénzt, de azt a pénzkibocsátásra jogosult intézmények beleegyezése nélkül teszi.³³

A 442-2. szakasz szerint büntetendő továbbá a forgalomba hozatal céljából történő hamis vagy hamisított pénzek szállítása, forgalomba hozatala, tartása. Ilyen esetekben is szigorú a büntetés: tíz évig terjedő szabadságvesztés és 150 ezer euróig terjedő pénzbüntetés. E szakasznak a minősített esete, és a 442-1. szakasz büntetési tételével megegyező módon szankcionálandó, ha bűnszervezetben (*bande organisée*) követik el.³⁴

A pénzhamisítás privilegizált eseteként tekinthető és öt évig terjedő szabadságvesztéssel és 75 ezer euróig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő a 442-3. szakaszban szabályozott, a forgalomból már kivont pénzek hamisítása vagy meghamisítása. A forgalomképtelen pénzek valamennyi formája a pénzhamisítás elkövetési tárgyának minősül. Ez eltér a magyar szabályozástól, amely szerint csak akkor büntetendő a forgalomból kivont pénzek hamisítása, ha forgalomban levő pénz látszatát keltik, vagy ha annak beváltására jogszabály kötelez.

A 442-5. szakasz enyhébb szankcióval előkészületi jellegű magatartásokat rendel büntetni, amelyek magukba foglalják a jogosulatlan használatát és tartását olyan eszközöknek, számítógépes programoknak, amelyek alkalmasak hamis pénz készítésére.

A francia jogalkotó is enyhébben, mindössze 7 500 euróig terjedő pénzbüntetéssel rendeli büntetni a jóhiszeműen szerzett hamis pénz kiadását (442-7. szakasz).

A francia jog mellőzi a büntetést abban az esetben, ha az elkövető, miután megkísérelte a bűncselekményt, együttműködik a hatóságokkal, ezzel

³³ Kröner: i. m. 188. o.

³⁴ Grandi: i. m. 219–220. o.

megelőzi, hogy befejezetté váljon a deliktum, és ha vannak tettestársak, őket felfedi (442-9. szakasz).³⁵

Kitekintés a spanyol szabályozásra

A spanyol Btk. (*Codigo Penal*) a pénzhamisítás deliktumát a Különös részben a Hamisításokról című XVIII. Fejezet, Pénz- és adóbélyeghamisítás című alfejezetében szabályozza.

A *Codigo Penal* 386.§-a tartalmazza a törvényi tényállást. Büntetendő:

- a törvényes fizetőeszköz meghamisítása, a hamis pénz készítése;
- forgalomba hozatal szándékával a hamis vagy hamisított pénzek importja és exportja az országból;
- hamis vagy hamisított pénzek készítőjével együttműködve az ilyen pénzek szállítása, kibocsátása és forgalomba hozatala.

A spanyol Btk. szigorú szankciót helyez kilátásba: nyolctól tizenkét évig terjedő szabadságvesztést és pénzbüntetést.³⁶

Privilegizált esetként szabályozza a hamis pénz kiadását, vagyis azt az elkövetőt, aki jóhiszeműen szerezte meg a hamis pénzt, és elkölte vagy továbbadja, de azt már rosszhiszeműen. Az ilyen elkövetési magatartás csak akkor büntetendő, ha legalább 400 euró értékű pénzre követik el. Hamis pénz kiadásánál a büntetés jóval enyhébb, 3-tól 6 hónapig terjedő szabadságvesztés vagy pénzbüntetés.

Enyhébb megítélés alá esik továbbá, ha valaki forgalomba hozatal céljából birtokol hamis pénzeket. Törvényes fizetőeszköznek minősülnek az Európai Unió tagállamainak és más országoknak a fizetőeszközei.

A 400.§ előkészületi jellegű bűncselekményeket fogalmaz meg, például a pénzhamisításhoz szükséges vízjelek, eszközök készítése is büntetendő.³⁷

³⁵ Uo.

³⁶ Uo.

³⁷ Grandi: i. m. 219–220. o.

Az olasz Büntető Törvénykönyv (*Codice Penale*) szabályozása

Az 1930-ban elfogadott Olasz Büntető Törvénykönyv 453–466.§-ai szabályozzák részletesen a pénzhamisítás deliktumát. A spanyol szabályozáshoz képest szélesebb a kiszabható büntetési tételkeret: háromtól tizenkét évig terjedő szabadságvesztés.³⁸

A pénzhamisítás alapesete (453.§) szerint büntetendő az alábbi magatartások:

- törvényes fizetőeszköznek minősülő nemzeti és a külföldi pénzek utánzása;
- hiteles pénz módosítása úgy, hogy nagyobb értékűnek tűnjön;
- hamis vagy módosított pénz behozatala, forgalomba hozatala vagy elköltése;
- hamis vagy módosított pénz forgalomba hozatal céljából történő megszerzése vagy megvétele.

Az olasz szabályozás szigorát mutatja a 460. és 461. szakasz, melyek szerint még a vízjelek, illetve egyéb pénzhamisításhoz szükséges eszközök készítése, vétele, tartása is büntetendő.³⁹

A hamis pénz kiadása privilegizált esetként van szabályozva a 457. szakaszban. A tényállás megfogalmazása szerint ezt a cselekményt az követi el, aki jóhiszeműen szerzi meg a hamis pénzt, de utóbb azt forgalomba hozza. Az ilyen elkövető büntetendő hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel. A magyar szabályozás számára is megfontolandó a 463.§-hoz hasonló rendelkezés átültetése, amely kizárja a büntethetőségét annak, aki részt vett a pénzhamisítás valamely fordulatában, de közreműködik (pl. feljelentéssel) a hatóságokkal az ügyben, hogy megelőzzék a

³⁸ Grandi: i. m. 217. o

³⁹ Grandi: i. m. 217–218. o

pénzek hamisítását, meghamisítását, készítését vagy a hamis vagy hamisított pénzek forgalomba kerülését.⁴⁰

Összevetés a magyar szabályozással és javaslatok

A spanyol szabályozást leszámítva mindenhol nagyobb a bíróságok diszkrécionális jogköre, mint a magyar szabályozásban. Ez megmutatkozik a tágabb büntetési tételkeretben, a kevesebb törvényi meghatározásban. A jogértelmezésben is vannak különbségek. A magyar joggyakorlat – szemben a némettel – szűken értelmezi a pénzhamisítás elkövetési tárgyát, mivel hazánkban a bíróságok azt is megkövetelik, hogy az elkövető valódi címletű pénzt imitáljon. A magyar bíróság 2008-ban nem pénzhamisítást, hanem csalást állapított meg abban az ügyben, amikor az elkövető 54 000 forintos címletű bankjeggyel vett három birkát egy pásztortól.⁴¹ A német joggyakorlat szerint az is tényállásszerű lehet, ha az elkövető egy fantáziaállam által kibocsátott pénzt készít (BGHSt, 30, 71.).

A fentiekre tekintettel de lege ferenda javaslom a pénzhamisítás elkövetési tárgyának pontosítását. Az álpénzek készítését is a pénzhamisítás köré vonnám, illetve értékpapíroknál taxatív felsorolást alkalmaznék. A törvényt ki lehetne egészíteni azzal a szakasszal, hogy „*a pénz utánzásának kell tekinteni a törvényes fizetőeszközhöz hasonló pénzek készítését*”.

További javaslatom, hogy állítsuk vissza a hamis pénz kiadásának önálló tényállását, a külföldi szabályozási megoldásokhoz hasonlóan. Így valószínűbb statisztikai képet kapnánk a komoly pénzhamisításos ügyekről, s külön lehetne regisztrálni a viszonylag bagatell bűncselekménynek számító hamis pénz kiadásos eseteket. Másrészt a jelenlegi szabályozás alapján csekély tárgyi súlyú ügyekben egy szigorúan szankcionált – akár nyolc évi szabadságvesztés büntetéssel is fenyegetett – bűncselekmény miatt indulhat büntetőeljárás, amely mind generál-, mind speciálpreventív szempontból indokolatlan, és nem veszi figyelembe a társadalomra veszélyességét.

⁴⁰ Grandi: i. m. 218. o

⁴¹ Kondorosi: i. m. 79. o.

A végvárrendszer, mint határvédelmi és határőrizeti intézmény kiépítésének alapjai és gazdasági bázisa a Magyar Királyságban

Bevezetés

Magyarország – mint az Európai Unió határán fekvő tagország – számára napjaink egyik kiemelten fontos kül- és belpolitikai kérdése a határvédelem és határőrizet, annak ellenére, hogy az Európai Unión belül a szabad mozgás elve érvényesül¹, és hazánk is csatlakozott a Schengeni Egyezményhez, hiszen államunk az Unió keleti és déli határán helyezkedik el, nem uniós és a Schengeni Egyezményhez nem csatlakozott országokkal is szomszédos. Mindezek okán Magyarország déli és keleti irányból nem csak a saját, hanem az Európai Unió határvédelmét is ellátja. Másrészt a történelem folyamán a Magyar Királyság részben az elhelyezkedése miatt más európai államokhoz képest fokozottabban szembesült a határvédelem és határőrizet feladatával, mivel a Balkán felől Európába rajta keresztül vezetett az út, és a kelet felől érkező hódító államalakulatok útjába is került. A Kárpát-medencében már a honfoglalástól elkezdődött a különböző határvédelmi rendszerek kiépítése. Később, a történelmünk során folyamatosan fejlődött a Magyar Királyság határvédelme és határőrizete. A kezdetekkor, „*a honfoglalás után megkezdődött az akadályokkal teletűzdelt járhatatlanná tett gyepű kialakítása. A természetes, védekezésre alkalmas határokat mesterséges védművekkel és ezeken túli lakatlan, vagy gyéren lakott területsávokkal bővítették.*”² Az idézett mondatból máris kitűnik, hogy a határvédelmi

¹ Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikk (2) bekezdése, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 21. cikke, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikke, az Unió polgárainak és családtagjainak az Unió területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv.

² Németh Csaba: Határőrizet és határvédelem az ezeréves Magyarországon. Rubicon. 2016/1. 68. o.

rendszer a funkcióján túl is hatást gyakorolt a környezetre és a társadalomra, valamint a népesség elhelyezkedésére. Egyrészt a természetes adottságok határvédelmi jellegét tovább erősítve megváltoztatták a környezetet, másrészt egyes területeket a cél érdekében elnéptelénítették, ezzel értelemszerűen más vidékeken magasabb népsűrűséget generáltak. Mindezekkel már a kezdetleges határvédelmi rendszer kiépítésének és Magyarország történelmének kezdeténél szembesülhettünk. Ahogy tovább fejlődött a határvédelem, úgy egyre nagyobb hatást gyakorolt a környezetre, a társadalomra és a népesség elhelyezkedésére is. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a történelem során a Kárpát-medencét – sokszor a nagyobb birodalmak részéről – ért támadások és hatások miatt egyre jelentősebb határvédelmi intézkedésekre volt szükség. Egyik kiemelten fontos lépcsője volt a magyar határvédelemnek a végvárrendszer kiépítése, amelyet a török birodalom terjeszkedése idézett elő azzal, hogy „1391-től – az *al-dunai Galambóc várának török kézre kerülésével* – a terjeszkedő Oszmán Birodalom a Magyar Királyság közvetlen szomszédjává vált. A török támadások ellen az ország megvédésére Luxemburgi Zsigmond király délen végvárrendszert építtetett ki”.³

A fentiek vizsgálatát megelőzően szükséges arra rávilágítani, hogy a középkor, késő középkor határfogalmának tartalma nem egyezik a manapság használt terminus jelentésével. A határ, államhatár fogalma az évszázadok alatt folyamatosan alakult ki. A Magyar Királyság első évszázadaiban a határ nem egy mai értelemben vett mesterséges vonalat jelentett, amely az államot határolta, hiszen ekkor még nem létezett az államiság fogalma sem, különösen a mai értelemben vett államfogalommal lenne tévedés azonosítani. „A határ tehát eleitől fogva jogdisztingváló, jogelkülönítő jelentéssel bírt; jelkép volt, amely egy *ius possessionarium* valóságban való, térbeli kiterjedését szabta meg. A határ fogalma feltételezi a jog fogalmát, resp. va-

³ U.o.

lamely jog fennállását. (...) Valamely jog érvényének, hatóerejének territoriális végpontjait jelöli ki."⁴ A határ tehát egy adott jogosultság, egy hatalom fennállását jelentette adott terület felett. Az állam mai értelemben vett fogalmának előzményei már itt felfedezhetőek, hiszen az állam általános elfogadott fogalma egy területet feltételez, rajta népességgel és felettük a hatalom gyakorlását. „*A középkori magyar állam a királyi jog (ius regium) érvényesülési területével volt azonos.*”⁵ A király a hatalmát minél nagyobb területekre ki akarta terjeszteni, így a királyi territoriális hatalmának növekedése lényegében az ország területének növekedését jelentette. A király azon terület felett, amelyen érvényesült a *ius regium*, több jogosultságot kívánt gyakorolni, mégpedig külső hatásoktól zavartalanul. A minél nagyobb gazdasági bevétel az adott területről csak annak zavartalan működése és fejlődése esetén várható. A terület védelme érdekében pedig annak határait is védeni kellett. A határ így lényegében egy rendelkezési jogot és a jogosultságok térbeli elhelyezkedését volt hivatott megjelölni. Ekkor még nem beszélhetünk vonalszerűen elhelyezkedő határról, hanem főleg természeti képződményekhez kötötték a határt, és ezekkel jelölték azt meg. „*A pontos határvonal a magánjogi birtoklás körében már a legkorábbi időkben ismeretes volt, megvolt a fogalom latin változata is, de e vonalszerű határ fogalma országos vonatkozásban, mint államhatár nem volt kimutatható. (...) A határvidéken sokkal elmosódottabbak voltak a jogviszonyok, semhogy a limes vonalszerűségéről lehetett volna szó. (...) Az országhatárt hol kijebbi, hol beljebbi képzelték, aszerint, amint egyes végvidéki birtokokra kétségtelen volt a *ius regium* érvénye, avagy nem. Vonalszerűen haladó államhatár létezésének tehát még a lehetősége sem volt meg.*”⁶ A határvédelmet és határőrizetet ennek megfelelően nem a mai formájában kell elképzelni. Nem volt egy határvonal, amit állandóan védeni

⁴ Kring Miklós: A magyar államhatár kialakulásáról. 8. o.

Forrás: https://epa.oszk.hu/02600/02604/00002/pdf/EPA02604_klebsberg_evkonyv_1934_003-026.pdf

Letöltés ideje: 2019.09.25.

⁵ Kring Miklós: i.m. 10. o.

⁶ Kring Miklós: i. m. 14. o.

és őrizni lehetett, vagy kellett volna, hanem egy területet, területrészt kellett védeni és biztosítani annak zavartalan gazdasági működését. A határvédelem és határőrizet ennek megfelelően várak építését kívánta meg. Igaz, hogy nem volt mai értelemben vett vonalszerű határ, az viszont kétségtelen, hogy „*a XIV. század elejére itt-ott voltak már az ország végvidékein pontok, melyeket a magyar állam határpontjainak tekintettek.*”⁷ Az államhatár fejlődésének következő állomását az jelentette, amikor a *ius regium*tól függetlenedni kezdett az ország felett hatalom, azonban a XIV. századtól még több évszázadnak kellett eltelnie, míg kialakult a mai értelemben vett határ.

A középkorban az ország területeinek védelmét a határvidékeken már nem csak a természeti képződmények látták el, hanem egyre több erődítményre volt szükség, főleg a Magyar Királyság déli vidékein egyre fenyegetőbb oszmán hatalom miatt. Miből is állt akkoriban a határvédelem és határőrizet? „*Az országhatárok védelmének támpontjai a várak voltak, őrségük ellátta a határ biztosítását, az útvonalak ellenőrzését, a szomszéd ország határvidékének felderítését. Harci körülmények között portyázással, rajtaiütéssel zavarták az ellenséget, és próbálták megnehezíteni behatolásukat országunk területére.*”⁸ Az idézett mondat találóan sorolja fel a várak határvédelmi és határőrizeti funkcióit. A várak rendvédelmi és katonai funkciót láttak el, később pedig a végvárrendszer kiépülésével lényegében az ország déli részének folytonos határvédelme és határőrizete valósult meg. Azzal, hogy a végvárakból ellátták a határvidéken az útvonalak ellenőrzését, megvalósulhatott (a végvárak első két vonala esetében) a vámok szedése, a közbiztonság fenntartása, valamint a katonai védelem is. (A dolgozatban a továbbiakban a határvédelmet és a határőrizetet az egyszerűség kedvéért szinonim fogalmakként fogjuk használni, tekintettel arra, hogy a végvárak kiépítésének okai és gazdasági alapjai aspektusából a két fogalom közötti distinkciónak nem látjuk értelmét.) Mindezek mellett a végvárrend-

⁷ Kring Miklós: i. m. 16. o.

⁸ Berki Imre: A magyar határvédelem története,

Forrás: https://mult-kor.hu/20100929_a_magyar_hatarvedelem_tortenete

Letöltés ideje: 2019.09.25.

szer tárgyalása során nem feledkezhetünk meg arról, hogy a Magyar Királyság jelentős részének Oszmán Birodalom által történő elfoglalását követően „a török-magyar határt nem szabad egy mai rögzített államhatár módjára elképzelnünk. A politikai határok nem estek egybe a befolyási övezetek határaival. A Habsburgok és a szultán között kötött békék nem vontak meg sohasem pontos határokat, csupán az egyes várak hovatartozását szabták meg. Hogy egy-egy várból meddig terjedt a hatalom, az mindig a tényleges erőviszonyoktól függött. A köztük és körülöttük lévő határvidék, amely néhány kilométerestől akár néhány tíz kilométeres ingadozásokat is megengedett, mindenkié volt.”⁹ Az idézett megállapítás is alátámasztja, hogy a végvárak korában a Magyar Királyság és a szomszédos birodalom között nem létezhetett fizikailag egy vonalat képező határ, hanem inkább egy határsávról beszélhetünk, amely az ország határvédelmi funkcióját ellátta. Az ország három részre szakadásának időszakában „a magyarországi határvédelem valójában arra volt berendezkedve, hogy az állandóan hazánkban tartózkodó török várőrségek betöréseit kivédje. A végvári vonalon nem nagy seregek ütköztek meg, hanem egymással lazán összefüggő kisebb csapatok a meglepetésszerű, gyors támadásokban mérték össze erejüket az ellenséggel.”¹⁰

A tanulmányban a magyar végvárrendszer kiépítését és fejlődését tárjuk az olvasó elé, valamint ennek a határvédelmi rendszernek a gazdasági alapjait vesszük górcső alá.

A végvárrendszer kiépítésének előzménye és hatásai a kezdetekkor

A végvárrendszer kiépítése – ahogy fentebb már említettük – a XIV. század végén kezdődött meg a Magyar Királyság déli határán, annak hatására, hogy az oszmán-törökök 1390-ben megjelentek Magyarország határainál,

⁹ Szántó Imre: A végvári rendszer kiépítése és fénykora Magyarországon 1541-1593, Akadémia Kiadó, Budapest, 1980. 19. o.

¹⁰ Szántó Imre: i.m. 26. o.

sőt annál beljebb is. 1390-ben szerb segéderőkkel együtt a macsói bánsgót, Krassó és Temes megyét, 1391-ben a Szerémséget, 1392-ben ismét a Temesközt és a Szerémséget dúlták fel.¹¹ Abból a tényből, hogy egy idegen hatalom egységei rövid időn belül több alkalommal is képesek betörni az ország területére zsákmányszerzés céljából, amely akkor a mainál több időt vett igénybe, igazolást nyert, hogy az addigi határvédelmi rendszer nem elégséges az új kihívások, a felemelkedő Oszmán Birodalom elleni védelem ellátására. A Magyar Királyság déli területein a határőrizet működésében is zavar keletkezett. *„A határőrizet egy kétoldalú tevékenység, amelyben minden korban fellelhetőek voltak a katonai és rendvédelmi elemek.”*¹² A betörő idegen hadak sértették az ország területi egységét, a határőrizet katonai része sérült, mellette a határőrizet a rendvédelmi funkcióját sem tudta ellátni. A XIV. és a XV. században egy adott állam területére való betörés zsákmányszerzés céljából napokig, sőt akár hetekig is tarthatott. A területre való behatolás még mehetett akár gyorsan, azonban a zsákmány után való kutatás, valamint a szerzett jószággal, anyagi javakkal, valamint a rabokkal való közlekedés a haladást jelentősen lassította. *„A középkori katonaság vonulásának mobilitása és gyorsasága több tényezőtől is függött, melyek közül a legjelentősebbek a terepviszonyok, a katonaság nagysága, összetétele, a tartózkodás hossza és a hadjárat célállomásának távolsága. A hadjáratok alatt a megszokott napi teljesítmény 30–40 km között mozgott, hiszen a katonaságnak alkalmazkodnia kellett a viszonylag lassú*

¹¹ Fodor Pál: A szimurg és a sárkány: az Oszmán Birodalom és Magyarország (1390-1533). In: Zombori István (szerk.): Közép- Európa harca a török ellen a 16. század első felében. Magyar Egyháztörténeti Enciklopédia Munkaközösség és Historica Ecclesiastica Hungarica Alapítvány. Budapest, 1994. 9. o.

¹² Dr. Gáspár László: A Magyar Állami Határrendőrség helye, szerepe a magyar határőrizet fejlődéstörténetében. Határrendészeti tanulmányok 2006/1. különszám. Budapest, 2006. 61. o.

gyalogsághoz és szekerekhez.”¹³ Mindezek mellett a betörő hadaknak figyelembe kellett venniük azt is, hogy a helyi haderőt is le kell gyűrniük, sőt ellenük hadakat is küldhettek. A korabeli viszonyok mellett lassú betörési lehetőségek ellenére a külföldi hadak részéről való rendszeres behatolások az ország területére igazolták, hogy az addigi (határ)védelmi rendszer nem képes ellátni a feladatát és biztosítani az ország (déli részének) zavartalan működését. A gyakori pusztító betörések egyrészt közvetlen anyagi veszteséget jelentettek a pusztítások és az elhurcolt javak, emberi életek kioltása mellett, másrészt közvetve akadályozták az ország gazdaságát, főleg a kereskedelem ellehetetlenítésével. Egy felégetett és kirabolt terület – lakosság vagy anyagi javak hiányában – nem képes adót fizetni, ott a jobbágy nem tud eleget tenni a robotnak, valamint ezekről a területekről adóbevételre sem lehetett számítani. Akut kérdéssé vált tehát a Magyar Királyság határvédelmének újjászervezése. A védelem új alapokra helyezése jelentős anyagi áldozatot követelt az országtól, és hatást gyakorolt a társadalomra. A Magyar Királyság az addigi felépítésével és berendezkedésével már nem tudta megvédeni határait az Oszmán Birodalomtól, egyszerűen a banderiális alapon működő hadsereg már nem volt alkalmas erre. Egyrészt a határok mentén nem volt jelentősebb állandó haderő, védekezési potenciál, amely akár csak időlegesen – a nagyobb, felmentő haderő megérkezéséig – feltartotta volna a betörő ellenséget, zsákmányoló csapatokat, másrészt a magyar hadsereg felépítéséből fakadóan nem volt elég gyors reakcióképesség a portyázó és rabló hadak feltartóztatásához. Mire a banderiális hadsereg összeállt és a szükséges helyszínre érkezett, már csak az elpusztított területeket találta. Mindezekon túlmenően az Oszmán Birodalom részéről – annak folyamatos erősödésével – már nem csak portyázó célú betörésekre kellett számítani, hanem hódító célzatú expanziós hadjáratokra is. A Balkán-félsziget külpolitikai helyzete sem kedvezett a Magyar Királyságnak. *„A török elleni védelmi rendszer alapjait Zsigmond király fektette le. Ő még*

¹³ Vladimír Seges: Idő, tér és mobilitás a középkor végi háborúban. In: Zombori István (szerk.): Közép- Európa harca a török ellen a 16. század első felében. Magyar Egyháztörténeti Enciklopédia Munkaközösség és Historica Ecclesiastica Hungarica Alapítvány. Budapest, 1994. 109. o.

Tóth Ádám Viktor – Polgár Miklós: A végvárrendszer, mint határvédelmi és határőrizeti intézmény kiépítésének alapjai és gazdasági bázisa a Magyar Királyságban

arra gondolt, hogy a hadműveleteket az ország határain kívül tudja tartani. Boszniát, Szerbiát, Havasalföldet és Moldvát próbálta a Magyar Királysághoz kapcsolni. Az Oszmán támadás ekkor még az ország területi egységét nem bontotta meg, a végvárrendszer többek között pont ennek védelmét volt hivatott szolgálni. Ezek a fejedelemségek azonban csak addig ismerték el a magyar király főhatalmát, amíg a törökkel szemben számíthattak rá. Ha Magyarország meggyengült, az oszmánokkal próbáltak barátkozni”¹⁴
A végvárakat ekkor a Magyar Királyság déli határán építették ki, ahogy a két térkép^{15 16} is látszik.



1. számú térkép
Végvárrendszer a 15. században

¹⁴ Kristó Gyula – Makk Ferenc – Almási Tibor – Bertényi Iván – Draskóczy István: A magyar középkor története. Pannonica Kiadó, 2005. 346. o.

¹⁵ Forrás: <http://mek.oszk.hu/01900/01948/html/cd3m/kepek/tortenelem/to482gf951-60.jpg>

Letöltés ideje: 2019.09.25.

¹⁶ Forrás: <http://tortenelemcikkek.hu/sites/default/files/1.01mohacs.JPG>

Letöltés ideje: 2019.09.25.



2. számú térkép

Az első végvári vonal a 15. században

Az idő előrehaladtával, a Balkán-félsziget fejedelemségei már nem töltötték be a Magyar Királyság számára a török elleni puffer zóna szerepét, az oszmán hódítók rendszeresen megjelentek az ország határán. „A török elleni háborúban sokszor nagy tömegekre volt szükség. A déli vármegyék fenyegetett népét rendszeresen harcba lehetett szólítani.”¹⁷ A fentiekből kitűnik, hogy a kül- és belpolitikai körülmények is az új elveken szerveződő határvédelmi rendszer kiépítését követelték meg. A megoldást a végvárrendszer létrehozásában látták. Ezzel egyrészt egy állandó erős védelmi vonal állta az akár a gyors zsákmányszerző, akár a hódító céllal érkező betörő ellenség útját. A végvárrendszer már önmagában képes volt a zsákmányszerző hadak tevékenységét blokkolni, hiszen egy portyázó had nem merészkedik az ország belsejébe a hátában erős és védett helyen található helyőrséggel szemben, mivel az ország területére történő behatolás esetében a mögötte lévő várból bármikor rátörhetnek, akár a védekezésre kevésbé képes zsákmányokkal hazafelé tartó állapotában. Sőt, a saját utánpótlási vonalaitól is el van vágva a végvárrendszer miatt. A végvárak más-

¹⁷ U.o.

részt a hódító céllal országba törő hadseregeket képesek annyi ideig lekötöni, ameddig az ország belsejében összegyűjtött erősebb sereg megérkezik. A végvárrendszer kiépítése az adott korban a délről érkező hódító támasztotta kihívásra megfelelő válasz volt. Az is bizonyítja ezt, hogy a végvárrendszer áttörése több időt vett igénybe az oszmán hódítóknak, és az első vonal elestét követően az ország belsejében kiépített végvárrendszer már képes volt feltartóztatni a hódító birodalmat.

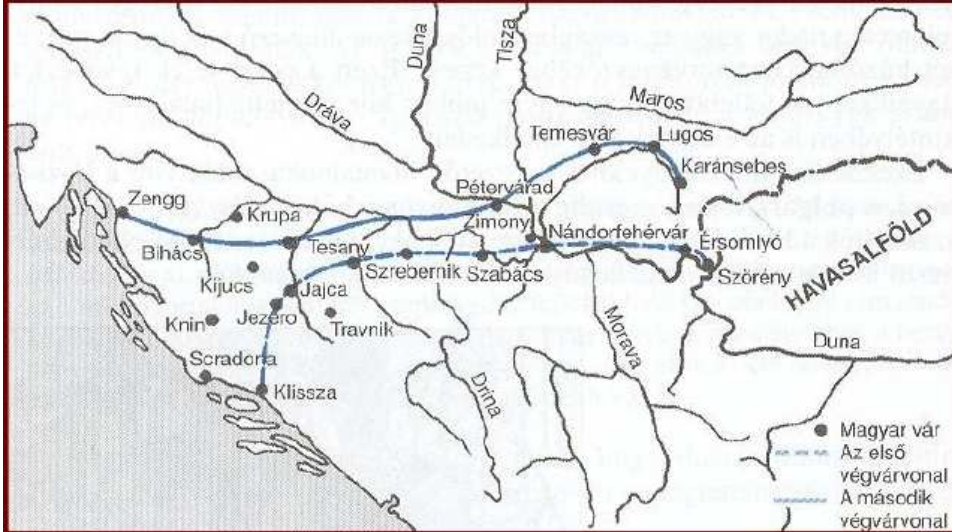
A végvárrendszer felállítása az országtól igen jelentős anyagi terheket követelt, és a népesség eloszlását, a társadalmat is alakította. Ezzel bezárult a kör, ugyanis így a korabeli magyarországi viszonyok miatti alkalmatlan határvédelmet felváltotta a hatékonyabb határvédelem, ami a társadalmi és gazdasági berendezkedést is óhatatlanul megváltoztatta. Sőt, a Magyar Királyság politikai, külpolitikai helyzetére is hatást gyakorolt, a függetlenségét is korlátozta.

A végvárrendszer kiépítése a Magyar Királyságban a XV–XVI. században lényegében két ütemben és három vonalban zajlott az oszmán hódítás elleni védekezés támasztotta követelményekhez igazodva. Első ütemben a Luxemburgi Zsigmond király által kiépített „*kétlépcsős magyar végvári rendszer első végvári vonala Szörényvártól Orsován, Nándorfehérváron, Szabácson, Szrebernikin, Banja Lukán, Jajcén, Tinninen (Knin), Klisszán és Szardonán át húzódott az adriai tengerig. A második végvári vonal az országhatártól 50-50 kilométerre, Temesvártól Lugoson, Karánsebesen, Péterváradon, Krupán át húzódott és Zengg környékén érte el a tengert. A végvárrendszer kiépítését Mátyás király uralkodása alatt, 1470 körül fejezték be.*”¹⁸ A XV. század második felében első ütemben két vonalban elkészült végvárrendszer akkor még elégséges volt az ország határainak megvédésére egyrészt a belpolitikai viszonyok (erős, egységes és centralizált királyság volt ekkor Magyarország, amely expanziós politikát folytatott, gondoljunk Mátyás király részéről Bécs elfoglalására), másrészt a külpolitika is kedvező volt, mivel az Oszmán Birodalom ekkor még nem érte el erejének teljét, és más irányú hódítások is lekötötték hadi potenciálját. A

¹⁸ Németh Csaba: i.m. 69. o.

magyar végvárrendszer fenntartását a királyság önmagában képes volt finanszírozni, így a rendszer minden tekintetben erősítette az ország szuverenitását, függetlenségét és helyzetét a térségben.

A 3. számú térképen¹⁹ pontosan látszik a végvárrendszer Mátyás király idejében.



3. számú térkép

A Hunyadi Mátyás által Pétervárad központtal kiépített második végvári vonal

Mindez a társadalomra, a népesség elhelyezkedésére is tagadhatatlanul hatott. Hunyadi Mátyás halálát követően az ország belpolitikailag instabillabbá vált. A Jagelló királyok alatt a központi hatalom gyengült, mindezek következményeként egyre kevesebb anyagi forrást tudtak szánni a végvárrendszer fenntartására. Az első körben két lépcsőben kialakított végvárrendszer sorsát főleg a Dózsa György vezette parasztfelkelés és az erőteljesebb oszmán hódítás pecsételte meg. A kettő együttes hatása miatt omlott

¹⁹ Forrás: <https://image.slidesharecdn.com/magyarorszga16-szzadbanhunyadiimtys-120426113256-phpapp02/95/magyarorszg-a-16-szzadban-hunyadi-mtys-18-728.jpg?cb=1335440140>

Letöltés ideje: 2019.09.25.

össze a határvédelem. „1514-ben a törökök elleni keresztes hadjáratra toborzott parasztsereg, Dózsa György vezetésével, a nemesek ellen fordult. Mozgó csapatok hiányában az ostromolt végvárak felmentése elmaradt, 1518 után a törökök sorra foglalták el ezeket az erődítményeket. 1524-re az első, 1526-ra a második végvári vonal is összeomlott, és széles folyosó nyílt az ország belseje felé a török hódítók előtt.”²⁰ A Magyar Királyság határvédelme a XV. század 20-as éveiben lényegében összeomlott, vele együtt belpolitikai zavar és külpolitikai instabilitás következett, amely megkönnyítette a török hódítás térnyerését. A II. Lajos 1526-ban bekövetkezett halálával indult trónviszályban a nemesek, az ország vezető rétege két részre oszlott, egyik részük Szapolyai János, másik részük Habsburg Ferdinánd mellé állt. A trónviszály eldöntésébe az Oszmán Birodalmat is bevonták. Mindezek a körülmények oda vezettek, hogy a törökök már képesek voltak tartósan megszállni az ország közepét. A cél inntől kezdve a további hódítások megakadályozása, lényegében az ország fennmaradásának biztosítása volt. „Buda és az ország középső részének 1541-ben bekövetkezett török megszállása után a hódoltsági terület peremén Szigetvár, Kanizsa, Veszprém, Győr, Komárom, Érsekújvár, Eger, Szatmár, Várad és Temesvár fővárakkal új végvári vonal alakult ki. Ezen a védvonalon akkor nem csak a maradék királyi Magyarországot, hanem a keresztény Európát is védték.”²¹ Az első ütemben kiépített végvárrendszertől eltérően ezt a megcsonkított ország önmagában már nem volt képes fenntartani a szűkebb erőforrásai és az Oszmán Birodalom megnövekedett ereje miatt. Mindazonáltal a második ütemben kiépített végvárrendszer már nem csak a Magyar Királyság megmaradt területeit, hanem a mögötte fekvő Habsburg Birodalmat is védte, hiszen az Oszmán Birodalom tovább akart terjeszkedni a hőn áhított Nyugat-Európa irányába is. Tekintettel arra, hogy a Habsburg uralkodók számára nyilvánvalóvá vált, hogy a lecsökkent területű Magyar Királyság gazdaságának erejét bőven meghaladja a végvárrendszer fenntartása, és ha ezt a védvonalat a törökök áttörik, akkor ők is a

²⁰ U.o.

²¹ U.o.

hódítás áldozatává válnak, jelentősen hozzájárultak a végvárrendszer finanszírozásához. A Magyar Királyság határőrizetének a Habsburg Birodalom általi finanszírozása viszont értelemszerűen a szuverenitás csökkenésével járt, hiszen egy állam, amely (saját érdekből) egy másik működését, védelmét finanszírozza, bizony bele akar szólni a fenntartott államalakulat működésébe is. Belátható, hogy a Habsburg tartományok számára a puffer zónaként működő Magyar Királyság védelmi rendszerének hatékony és célját betöltő funkcionálása (lét)érdek volt, ezért folyamatosan biztosítani kívánták, hogy az ne omolhasson össze, belviszályok se gyengíthessék, így a Habsburg uralkodók célja a minél nagyobb irányítás szerzése Magyarországon felett. Ennek pedig a legbiztosabb módja a magyar trón megszerzése.

A végvárrendszer kiépítésének második üteme és gazdasági alapjai

I. Szulejmán (1520–1566) 1521-ben elfoglalta Nándorfehérvárt, az ország kulcsát, majd 1526 nyarán a mohácsi síkon szétverte a túlnyomóan nehézlovasokból álló magyar hadsereget, ahol maga a magyar király, II. Lajos (1516–1526) is életét vesztette. Ennek következményeképpen II. Lajos sógora, Habsburg Ferdinánd (1526–1564) örökölte meg a magyar trónt és ezzel együtt Magyarország védelmezésének királyi kötelességét. Ám nem csak a külső ellenség támadásával kellett megküzdenie, hanem Szapolyai Jánossal is, akit a magyar rendek szintén királlyá választottak, és jelentős támogatással bírt az országban. A bel- és külpolitikai zűrzavar miatt az ország először két, majd három részre szakadt. Ez egy 150 évre állandósult hadiállapotot eredményezett. Ferdinánd király ebben a történelmi helyzetben alakított ki egy harmadik végvárvonalat, amely az ország közepén, a királyi Magyarország dél-keleti határsávjában védelmezte az ország megmaradt területeit és vele együtt Európát. A 4. számú térképen²² látszik a végvárak elhelyezkedése.

²² Forrás: <http://mohacsi-csata.hu/content/v%C3%A9gv%C3%A1ri-dics%C5%91s%C3%A9g>

Letöltés ideje: 2019.09.25.

Toth Ádám Viktor – Polgár Miklós: A végvárrendszer, mint határvédelmi és határőrizeti intézmény kiépítésének alapjai és gazdasági bázisa a Magyar Királyságban



4. számú térkép
A törökellenes határvédelmi rendszer 1580. után

A végvárrendszer újbóli felépítése a konstans háborúban lévő ország területén nem csak állandó és temérdek anyagi ráfordítást igényelt, hanem bravúros és célratoró adminisztratív munkát is. 1577-ben a bécsi haditanács így fogalmazta meg véleményét a magyarországi helyzetről: „A várrendszer az egyetlen eszköz, amely által Felsőged az ellenség erejét és előnyomulását feltartóztatni képes és amely mögött országai és népei biztonságban lehetnek.”²³

A végvár nem csak erőd, hiszen minden országban és korszakban léteztek erősségek, amelyek birtokosai az erősség által behatárolt terület urai voltak. A végvárak funkciójukban és működésükben is mások, mint az egyszerű magánvárak. Végvárnak azt a várat nevezzük, amelynek a helyőrsége a király alkalmazásában áll, azaz az udvartól kapja a zsoldját. Az oszmánok

²³ Pálffy Géza: A magyarországi és délvidéki végvárrendszer 1576. és 1582. évi jegyzékei. *Hadtörténelmi Közlemények* 1995/1. 114. o.

támadásai ellen kiépített végvár vonal több száz kilométeren keresztül húzódott az Adriai-tengertől, Horvátországon keresztül – a Dunántúlt kettévágva –, Alsó- és Felső-Magyarország déli peremén egészen az oszmán szultánt hűbéruraként elismerő, erdélyi fejedelmek által birtokolt területek északi határáig. Hiszen ekkor már Magyarország nem csak az Oszmán Birodalommal, hanem Erdéllyel is hadban állt. Így nem egyszer magyar a magyar ellen volt kénytelen háborúzni. Az udvar, hogy könnyebben legyen képes kezelni az erődítményeket és a bennük állomásozó egységeket, hat darab végvidéki főkapitányságot, azaz generalátust hozott létre. Délről észak-kelet felé haladva:

1. Károlyváros központtal a horvát-tengeremelléki végvidéki főkapitányság,
2. szlavón-vend végvidéki főkapitányság, aminek Varasd volt a központja,
3. Kanizsával szembeni végvidéki főkapitányság,
4. A győri végvidéki főkapitányság,
5. Az Érsekújvár központú bányavidéki végvidéki főkapitányság és
6. Kassa székhellyel a felső-magyarországi végvidéki főkapitányság.²⁴

Emellett még létrehoztak 4 kerületet is, amelyek élén csak magyar állhatott. Délről észak-kelet felé haladva:

1. A horvát-szlavón kerület,
2. a dunántúli kerület,
3. a Dunán inneni kerület,
4. a felső-magyarországi kerület.

²⁴ Pállfy Géza: A magyar Királyság és a Habsburg Monarchia a 16. században. História. Budapest, 2011. 151. o.

Még a kerületek kapitányai a fennhatóságuk alá eső vármegyék haderejét irányítottak, a végvidékek kapitányai csak a várak legénységei fölött rendelkeztek. Nemesyszer fordult elő, hogy ugyanazon személy végvidéki és kerületi kapitány is volt.²⁵ A végvárrendszer körülbelül 22 000²⁶ katonát foglalkoztatott, akik bérének kifizetésekor az állam mindig nehézségekbe ütközött, hiszen a védelmi rendszer becsült kiadása 1,7–2,1 millió rajnai forintnyi összeget tett ki.²⁷ Ezzel szemben a királyi Magyarország éves adóbevétele 800 000 rajnai forintra volt tehető. A fennálló hiányt hitelekből és a Habsburg Birodalom más tartományaiból származó összegekkel pótolták.²⁸

Elengedhetetlen megemlíteni azokat a nem pénzbeli hozzájárulásokat, amelyeket a várak az országtól szedtek be. Gyakorta fordult elő, hogy a vár környéki birtokokat a vár katonái saját felhasználásra megszerezték, illetve a vár környékén lévő falvakat is adóztatták.²⁹ Az országgyűlés többször is rendelkezett arról, hogy a vármegyékből jobbágyokat rendeljenek ki a véghelyek megerősítésére és karbantartására. Az 1622. évi XXXVI. törvény-cikk több mint 50 várról és az azokhoz kirendelt jobbágyokról rendelkezik. Például Szatmár várához Szatmár és Ugocsa vármegye jobbágyait rendelte a törvény.³⁰

Ahhoz, hogy megértsük a végvárjegyzékek keletkezésének mivoltát, kénytelenek vagyunk tanulmányozni a Habsburg Birodalom pénzügyeit is. A XVII. században élt hadvezér, Raimondo Montecuccoli (1609–1680) is megjegyezte, hogy a háborúhoz mindösszesen három dolog szükségeltetik: pénz, pénz és pénz. Nem volt ez másképp az oszmán ellenes háborúknak sem. A magyar rendek is kénytelenek voltak belátni, hogy az ország saját

²⁵ Pállfy Géza (2011): i.m. 152. o.

²⁶ Pállfy Géza (2011): i.m. 150. o.

²⁷ Pállfy Géza (2011): i.m. 140. o.

²⁸ Pállfy Géza (2011): i.m. 184. o.

²⁹ Szántó Imre: A végvári rendszer kiépítésének és fenntartásának költségei Magyarországon a XVI. század második felében. *Acta Universitatis Szegediensis: acta historica.* 1977. 21–45. o.

³⁰ Forrás: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=62200036.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D18>

tartalékaiból képtelen megszervezni a védelmet, és szüksége van arra, hogy Európából anyagi és katonai segítség érkezzon annak érdekében, hogy megállítsák az idegen előre nyomulást. 1547-ben Magyarország Országgyűlése ekképp fordult segítségért V. Károly (1516–1556) császárhoz: *„mindenesetre szükség van a szent császári és a királyi felségek, meg a birodalmi fejedelmek pénzbeli és katonai segélyére (...), mert mindezekre a magyar hadiadó egymagában semmi szín alatt sem lesz elégséges”*.³¹

Habár úgy tűnhet, hogy Magyarország csak egy ütköző állam volt a Habsburg Birodalom és az Oszmán Birodalom között, jobban megvizsgálva látható, hogy a Habsburg királyok nemcsak névleg uralkodtak, hanem aktívan befolyásolták a belpolitikát is. Magyarország erejét az is bizonyítja, hogy az oszmán hódítás előtt egy erős, regionális középhatalomról beszélünk, amely gazdasági és katonai potenciállal is rendelkezett.³² A török megszállás ellenére az egyik legjelentősebb kereskedelmi bevétel a korszakban felvirágzó marhakereskedelem volt. A magyar kereskedők évente legalább 100 000 marhát hajtottak német területekre és 40 000-t Itáliába.³³ A XVI. század közepére Magyarország királyai már csak az ország körülbelül harminc vármegyéjének erőforrásaival rendelkeztek, holott azelőtt korábbi királyok hetven vármegye fölött uralkodtak.³⁴ A királyság bevételei nem csak a hadiállapot miatt voltak alacsonyak, hanem az ország sajátos berendezkedése miatt is. A magyar rendek feltétlenül ragaszkodtak ahhoz, hogy az új Habsburg uralkodó jogaikat, szokásaikat és törvényeiket megtartsa. Ez egyfelől garantálta, hogy Magyarország alkotmányos államisága megmaradjon, viszont lelassította a centralizációs és modernizációs folyamatokat. Ferdinánd koronázási esküje így szólt: *„Esküszünk, hogy az egyházi és világi urakat, főpapokat, bárókat, nemeseket, szabad városokat, Magyarország minden rendjét szabadságjogaikban, törvényeikben és ki-*

³¹ Pállfy Géza (1995): i.m. 114. o.

³² Pállfy Géza (2011): i.m. 13–29. o.

³³ Pállfy Géza: A tizenhatodik század története. Budapest, 2000. 121. o.

³⁴ Pállfy Géza (2011): i.m. 171. o.

*váltságaikban, melyeket még a régi szent királyok idején nyertek, megőriz-
zük és megtartjuk.*”³⁵ Az adók beszédéséhez szüksége volt az országgyűlés
hozzájárulására, de az csak akkor szavazta meg a kivetett adókat, ha azok
számára kedvezően alakultak. Ekkor nem Ferdinánd volt az egyedüli sze-
mély, aki törvényesen birtokolhatta a magyar királyi címet, hiszen ekkor
még Szapolyai János is életben volt, akit a rendek szintén törvényesen vá-
lasztottak meg királlyá, így Ferdinánd kénytelen volt adományokkal magá-
hoz kötni a nemességet.³⁶ Az ország anyagi gondjait tetézte, hogy a Jagel-
lők tetemes adósságokat hagytak hátra. A harmincad és a bányák jelentős
része bérbe vagy zálogba volt adva, illetve II. Lajos özvegye, Habsburg
Mária sok birtokkal és földel rendelkezett, amelyekről nem volt hajlandó
lemondani.³⁷ Sőt, maga Ferdinánd is kénytelen volt húga, Mária számára
elzálogosítani a pozsonyi harmincadot.³⁸ A Cseh Királyságban, amelyet
szintén II. Lajostól örökölt meg, a királyi udvar adósságai 300 000 forintra
rúgtak.³⁹ Ilyen anyagi és politikai körülmények között kész csoda, hogy si-
került megállítani a török előre nyomulását.

Megkerülhetetlen előtérbe helyezni I. Ferdinánd szervezőmunkáját.
1527-ben létrehozta az Udvari Kamarát és a Cseh Kamarát, majd 1528. ja-
nuár 8-án kelt rendeletével létrehozta a Magyar Kamarát Buda központ-
tal.⁴⁰ A szervezet élére Gerendy Miklós erdélyi püspököt helyezte, de a ké-
sőbbi nádor, Nádasdy Tamás is helyet kapott az ötfős tanácsban.⁴¹ 1529-
ben Buda várát elfoglalta a török vazallus Szapolyai János, így a kamara
kénytelen volt áttenni a működését Pozsonyba, de hivatalosan Ferdinánd
király csak 1531-ben adott ki rendeletet a kamara Pozsonyban való felállítá-
sáról.⁴² Mária jegyajándékként 1522-ben kapott meg hét Garam-völgyi

³⁵ Pálffy Géza (2000): i.m. 60. o.

³⁶ Kenyeres István: I. Ferdinánd magyarországi pénzügyi reformjai és bevételei. Történelmi Szemle 2003/1–2. 65. o.

³⁷ Pálffy Géza (2011): i.m. 191. o.

³⁸ Kenyeres István: i.m. 65. o.

³⁹ Kenyeres István: i.m. 64. o.

⁴⁰ Kenyeres István: i.m. 65. o.

⁴¹ Kenyeres István: i.m. 66. o.

⁴² Kenyeres István: i.m. 68. o.

bányavárost, a zólyomi uradalmat, Munkács váruradalmát, Diósgyőr várát és a máramarosi sókamarát Huszt központtal, így az ország egyik leggazdagabb földesurává vált.⁴³ „1548. március 7-én Augsburgban megkötött megállapodás értelmében Mária királyné évi 34 000 magyar Ft biztosítása és egy egyszeri összeg, 15 000 rajnai Ft lefizetése, valamint a 200 000 forintos kifizetetlen hozomány örökíthetősége fejében lemondott magyarországi és ausztriai birtokairól Ferdinánd javára.”⁴⁴ Ferdinánd sikeresen szerezte vissza a legfontosabb harmincad vámokat, így képes volt kiaknázni a marhakereskedelemből származó bevételeket.⁴⁵ Éves bevétele elérte a 600 000 magyar forintot, ami kétszerese volt a Jagelló-kori bevételeknek.⁴⁶ De ez sem volt elég arra, hogy a költségeket teljesen fedezzék: európai összefogásra volt szükség.

Ahogy az 1576-os és 1582-es végvárjegyzékekben olvasható, a végvárban állomásoztatott katonák zsoldja 1576-ban 1 658 736 rajnai forint volt, még 1582-ben 1 418 292 rajnai forint.⁴⁷ Ez a rendkívüli összeg azért is érdekes, mivel harminc évvel azelőtt a végvári zsold csupán 383 640 rénes forint volt, de 10 éven belül a duplájára emelkedett, így 1554-ben már 761 766 rénes forint, majd 1558-ben már meghaladta az éves 1 000 000 rajnai forintot.⁴⁸ A zsold emelkedésének egy fontos oka az volt, hogy a végvárépítésekkel a bennük állomásozó katonák száma is megnövekedett, így 1556-ban az előírás szerint harminc erősségben 13 982 katona szolgált, de 1576-ban már ötvenegy vár rendelkezett királyi helyőrséggel, amelyekben az előírás szerint 22 513 katona teljesített szolgálatot.⁴⁹

A másik ok az volt, hogy ebben az időszakban zajlott le a hadügyi forradalom Európában. A hadseregek létszáma megduzzadt, előtérbe kerültek

⁴³ Kenyeres István: i.m. 76–77. o.

⁴⁴ Kenyeres István: i.m. 82. o.

⁴⁵ Kenyeres István: i.m. 80–90. o.

⁴⁶ Kenyeres István: i.m. 92. o.

⁴⁷ Pálffy Géza (1995): i.m. 121. o.

⁴⁸ Pálffy Géza (2011): i.m. 139. o.

⁴⁹ Pálffy Géza (2011): i.m. 150. o.

a löfegyverek, megjelentek a hivatásos katonai apparátusok, és háttérbe került a nehéz páncélos lovasság.⁵⁰ A várépítések költségei és az egyéb dologi kiadások is jelentős terhet róttak a költségvetésre. A szükséges forrás rendelkezésének kulcsa, hogy megtudjuk: a magyarországi bevételeken kívül milyen forrásokból fedezték az oszmán ellenes végvárrendszer költségeit? A legfontosabb pénzügyi támogatók közé tartoztak az osztrák rendek. Kialakult az a szokás, hogy egy-egy osztrák, illetve cseh tartomány pénzügyi segítséget biztosít a török elleni védekezésre. A Haditanács megfogalmazása szerint: „*minden tartomány tartsa el saját magyarországi végvidékét.*”⁵¹ Így a horvát végeket Krajna és Karintia támogatta, a szlavóniai végvárakat a stájer rendek segélyezték, sőt a kanizsai végvidék finanszírozásában is jelentős szerepet játszottak, Győrt az Alsó-Ausztriai rendek hozzájárulásával tartották fent, a bányavidéki végek pedig Cseh- és Morvaország támogatásával bírtak.⁵² A Habsburg Birodalom többi tartománya nem csak keresztényi kötelességtudatból segédkezett, hanem azért is, mert felismerték a tényt, hogy ha Magyarország elbukik, akkor ők lesznek az oszmán frontvonalon, hisz már ők is megtapasztalták a török portyák kellemetlenségeit. A 16. században Stájerország több mint 10 000 000 rajnai forinttal támogatta a szlavón végvárakat, Karintia majd 5 000 000 rénes forintot adott török ellenes segélyek gyanánt, Krajnából minimum 2 500 000 forint érkezett, tehát minimum 18 000 000 rajnai forintot fizettek a belső-ausztriai tartományok.⁵³ A pénzért cserébe politikai befolyást követeltek az ausztriai rendek. 1578-ban Károly főherceg segítségével felállították a Belső-Ausztriai Haditanácsot, amely ellátta a két Dráván túl fekvő végvidék irányítását.⁵⁴ Az ilyen törekvések kivívták a magyar és horvát rendek elégedetlenségét, így a pozícióikat megőrizni kívánó magyar rendek és a

⁵⁰ Végh Ferenc: A hadügyi forradalom a kora újkorban – a technika szemszögéből. In: Fejezetek a hadtörténelemből I. Válogatás a Hadtörténeti esték 2006–2010 között elhangzott előadásaiból. Bene Krisztán – Dávid Ferenc – Sarlós István (szerk.): Pécs, 2012. 233–246. o.

⁵¹ Pálffy Géza (2011): i.m. 157. o.

⁵² Pálffy Géza (2011): i.m. 157–159. o.

⁵³ Pálffy Géza (2011): i.m. 159.

⁵⁴ Pálffy Géza (2011): i.m. 158.

pénzükért befolyást követelő osztrák rendek között állandó vetélkedés volt a hatalomért. Az egyik ilyen hatalmi vetélkedés középpontjában állt a báni hivatal fölött való fennhatóság kérdése. Általában a rendek valamiféle kompromisszumos megoldásra jutottak. Ilyen volt a 1578. évi 15. törvény, amely így hangzott: „*Minthogy pedig Ő császári és királyi felsége az ország karainak és rendeinek azt adja tudtára, hogy Ő császári felsége Magyarországon a véghelyek gondozását és kormányzását, a fenséges Ernő fejedelemre és ausztriai főherczegre; Horvátországban és Szlavoniában pedig a fenséges Károly fejedelemre és ausztriai főherczegre bizta; a miért is figyelmezteti őket, hogy a hadi meg a véghelyek védelmét illető dolgokban magukhoz a főherczeg urakhoz forduljanak és ezeknek engedelmeskedjenek; míg a többi igazságügyre tartozókban pedig Ő császári felségéhez folyamodjanak. 1. § A karok és rendek a fenséges fejedelmeket; azt Szlavoniában, emezt pedig Magyarországon, a hadi dolgokban, Ő császári felségének, ugy jelenlétében, mint távollétében, Ő császári felsége általános helyetteseiként elfogadják. 2. § Kérvén azt, hogy a magyar ügyekben, még ha azok a had körébe tartozók is, a tanácsban az ügyek minőségéhez képest magyarokat is alkalmazzanak. 3. § És a fenséges Károly főherczeg is, a horvátországi és szlavoniai bán ural egyetértisen; nehogy valami alkalmatlanság és az ország szabadságaiba ütköző dolog következék be.*”⁵⁵ A Magyar Királyság hadügyi vezetése szépen lassan átcsúszott a magyar rendek kezéből a Habsburg udvari szervek kezébe.⁵⁶

A másik legfontosabb külföldi segély a Türkenhilfe volt, amit a Német Római Birodalom rendjei szavaztak meg. Magyarország Habsburg királyai 1556 és 1806 között a Német Római Birodalom császárai is voltak. Császárként joguk és kötelességük volt megvédeni birodalmukat. A XVI. szá-

⁵⁵ Forrás: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=57800015.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D14>

⁵⁶ Pálffy Géza (2011): i.m. 184-187.

zadban több alkalommal is fenyegette a birodalom területét az oszmán előretörés: 1529-ben, 1532-ben, 1566-ban és 1567-ben⁵⁷. Az Türkenhilfe alapja az úgynevezett Römermonat (Római hónap) vagy Romzug (Római út) volt. A császárt Rómában koronázták, és ehhez a rendeknek kíséretet kellett biztosítaniuk. 1521-ben a kíséretet 4000 lovasban és 20 000 gyalogosan állapították meg, ami 128 000 rajnai forintot jelentett.⁵⁸ V. Károly 1530-ban indítványozta, hogy a pénz inkább fordítsák az oszmán ellenes védekezésre. 1576-ban hatvan Römermonatot szavazott meg a birodalmi gyűlés, 1582-ben pedig negyvenet.⁵⁹ Hogy a rendek támogatását elnyerje, a császárnak bizonyítania kellett, hogy a felajánlott pénzt megfelelő módon használja fel, így az *„uralkodó előterjesztésében általában részletes képet festett a magyarországi hadi és politikai viszonyokról, a végvárrendszer állapotáról és a törökök elmúlt években végrehajtott harci cselekményeiről, pusztításairól.”*⁶⁰ A főmustramester által készített gazdasági kimutatásokat mustralajstromoknak nevezzük. Ezek a részletes kimutatások tartalmazták a kívánatos zsoldösszegeket.⁶¹ Szekfű Gyula így fogalmazta meg véleményét a helyzet abszurditásáról: *„Így áll elő az a sajátságos helyzet, hogy a magyar országgyűlések helyett a német birodalmi gyűlések nyernek bepillantást a magyar várvonal belső viszonyaiba.”*⁶² Az 1576-os végvárjegyzéket a regensburgi birodalmi gyűlésre készítették, még a 1582-eset az Augsburgban tartott birodalmi gyűlésre. Mindkét lista tartalmazza a magyarországi végvárakat. 1576-ban 123 vár, míg 1582-ben 117 vár rendelkezett királyi helyőrséggel.⁶³ Az 1576-os jegyzék szerint 27 000 katonát, míg a 1582-es szerint 21 000 katonát tartottak fegyverben.⁶⁴ Az 1576-os

⁵⁷ Bagi Zoltán Péter: A birodalmi gyűlés és a Magyar Királyságnak szánt töröksegély kérése a 16. században. In: Mozaikok a Magyar Királyság 16–17. századi történelméből. Szerk.: Bagi Zoltán – Horváth Adrienn. Budapest, 2012. 197. o.

⁵⁸ Bagi Zoltán Péter: i.m. 199. o.

⁵⁹ Pálffy István (2011): i.m. 160. o.

⁶⁰ Pálffy István (1995): i.m. 115. o.

⁶¹ Pálffy István (1995): i.m. 115. o.

⁶² Szekfű Gyula: Magyar történet. III. k. 2. bőv., teljes kiad. Budapest, 1935. 139. o.

⁶³ Pálffy István (1995): i.m. 115. o.

⁶⁴ Pálffy István (1995): i.m. 123. o.

jegyzék négy példányban maradt fenn. Ezeket Bécsben, Grazban, Drezdában és Budapesten őrzik.⁶⁵ Az 1582-es végvárjegyzék két másolatát Bécsben és Nürnbergben őrzik.⁶⁶ A forrás hatalmas jelentőségű a korszak kutatói számára. Pontos képet vázol fel Magyarország végvárairól, habár fontos megjegyezni, hogy a jegyzéket propagandisztikus céllal készítették, ezért valamennyi túlzás biztosan van benne. Sajnos a végvárjegyzékek legnagyobb részét a XVIII. század folyamán kiselejtezték, így a végvárrendszer finanszírozását sohasem fogjuk teljesen megismerni.

Összefoglalás

A Magyar Királyság határvédelmének késő középkori, kora újkori rendszere két szempontból is jelentős változást hozott. Először is a megváltozott külpolitikai körülmények (a puffer zónaként működő balkáni fejedelemségek összeomlása és a hódító Oszmán Birodalom megerősödése) miatt egy a korábbtól eltérő, új védelmi rendszer, a végvárak felállítására került sor, ami magával vonta az ország déli területeinek átalakítását és a gazdaság struktúrájának módosítását. Másodszor az első ütemben létrehozott végvárrendszer összeomlását követően a megcsonkított, így jóval kevesebb gazdasági erőforrásokkal rendelkező Magyar Királyságnak a tovább erősödő török hódítás megakadályozása céljából még jelentősebb végvárrendszert kellett kiépítenie és fenntartania több, mint száz éven át, amire az ország önmagában már nem volt képes, a Habsburg Császárság anyagi támogatására szorult, ami az ország külpolitikai függetlenségének elvesztésével járt. Különösen abban nyilvánult ez meg, hogy a Habsburg uralkodók számára a legnagyobb biztosítékot a Magyar Királyság török elleni védelmének ellátására az biztosította, hogy megszerezték a magyar trónt. A helyzetet tovább bonyolította az Erdélyi Fejedelemség, amely önálló külpolitikát folytatva főleg az Oszmán Birodalom vazallusaként további nehézségeket jelentett a Habsburg törekvések számára.

⁶⁵ Pálffy István (1995): i.m. 116. o.

⁶⁶ Pálffy István (1995): i.m. 117. o.

Kimondhatjuk, hogy a Magyar Királyság a török hódítás és a Habsburg Császárság között a függetlenségét elvesztve szűkös anyagi forrásai miatt utóbbira utalva folytatta a határvédelmet, amely lényegét tekintve az Oszmán Birodalommal szemben az akkor még nem létező egységes Európa határvédelmét is megtestesítette. A megközelítőleg százötven év határvédelme az országra jelentős hatást gyakorolt. A hódító és azt visszaverő hadjáratok miatt az ország egy része elnéptelenedett, a megmaradó népesség a végvárrendszer vonalába és a mögé koncentrálódott. Elmondhatjuk, hogy a Magyar Királyság ebben az időszakban olyan módon létezett, amely talán egyedülálló a történelem folyamán, ugyanis az állam határvédelmének költsége – ahogy már hivatkoztunk rá – meghaladta az ország bevételét.

A XVI. és a XVII. században állandósult határvédelmi harcok gazdasági és társadalmi hatásai Magyarország további történelmét is meghatározták. A Habsburg Ház uralkodott egészen 1918-ig. A török elleni védekezés korszaka az ország közepét elnéptelénítette, ezért tér nyílt és szükség is volt betelepedésekre, amelyek megváltoztatták Magyarország etnikai összetételét. A török hódítás elleni határvédelem az ország megmaradása céljából elengedhetetlen volt, még ha „*áldozatainak*” hatásai mai napig kétségen kívül felfedezhetőek.

Summary

Fábián, Adrián – Pál, Emese: Legality, the police and others...? (4-20)

In this paper we made an experiment to examine the relation between the police and the principle of legality. From our point of view, the Hungarian police are an integral part of the Hungarian administration, with all its legal consequences. As „Hungary is an independent, democratic state governed by the rule of law, the enforcement of the requirement of public administration” lawfulness is also essential in relation to police organization and activities. In a police state, the principles of the rule of law, separation of powers, constitutionality and civil liberties are not enforced. Police cannot strike a balance between legal and illegal, the principle of legality must be consistently applied: either by preventing or eradicating the offending condition. Any other option could have serious consequences.

Kovács, Gábor – Kovács, István – Piros, Attila: Comparative analysis of the management system of the Hungarian and Polish police (21-102)

The National University of Public Service Institute of Public Law Enforcement and Applied Management Theory submitted a successful tender for the Waclaw Felczak Foundation's international tender in 2019. Fulfilling the purpose stated in the application, the study presents a comparative analysis of the management system of the Hungarian and Polish police, which uses scientific methods of analysis and synthesis, formulates innovative proposals for police cooperation and development of the two nations.

Fábián, Péter: Economic aspects of the fight against terrorism (103-114)

Terrorism has become a phenomenon in Europe today. The morphology of terrorist acts is constantly changing, both legally and economically. In addition to well-organized, multi-level terrorist organizations, sympathetic, ideological-based lone offenders must be counted on, and the secretive

work required to screen them will not only result in theoretical litigation over further restrictions on personal liberties, but also enormous costs. The "*Kill One and Fear One Hundred*" principle has taken on a new meaning in our world. Neither intra-EU nor more complex multilateral efforts aimed at combating terrorism on economic grounds have been successful. Cheap terrorism has been created. The terrorist acts of our time are aimed at creating fear. They do not require significant costs and long, difficult organizational work on the offender side. In contrast, they have multiple, stepped and complex mechanisms of action for our fellow human beings.

Tóth, Dávid: The facts of counterfeiting in continental legal systems (115-132)

The aim of the article is to analyse the statutory provisions of counterfeiting money in the model countries of the continental system. The crime of counterfeiting is breaching the legal security, and the state monopoly of issuing money. Since the introduction of the euro currency the counterfeiters caused more than 500 million euro worth of damage. The legal comparative approach can help us in developing the in force regulation in Hungary which can result in crime prevention as well.

Tóth, Ádám Viktor – Polgár, Miklós: The principles and economic bases of the border defence system against the Ottoman Empire in the Kingdom of Hungary (133-156)

Even today border protection is a crucial aspect of Hungarian foreign policy and internal affairs, due to the geographical characteristics of the country. Hungary is located just East of what we call Western Europe so it is positioned as the „*gatekeeper of Europe*”. It was the same in the Early Modern Period, when Hungary had to defend itself against Ottoman expansion. The leaders of Hungary had to find an approach to finance the system. Thanks to the efforts of the popes and the Habsburg kings, Hungary received „*foreign aid*”. In this article we further explore the formation and the finances of the border defence system against the Ottoman Empire in the 16th and the 17th centuries.