

A magyar és lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlító elemzése

Bevezetés

A Nemzeti Közszerológati 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, államcélok, 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 Alaptörvény, 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 egységességét 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 tágran 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 hatásosága 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 törvényt módosításokról 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 szervezet 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

elégseges 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.

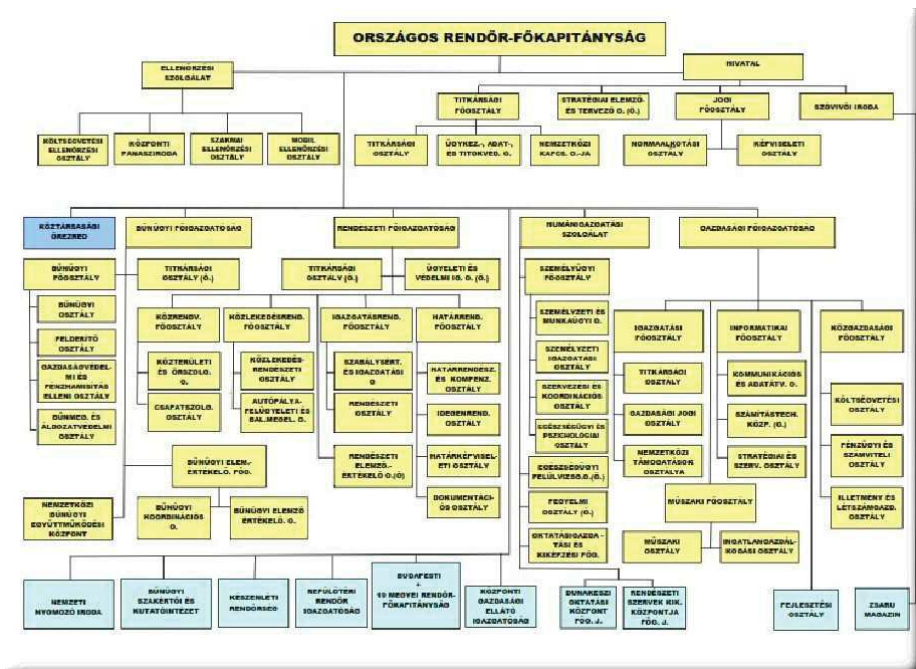
(2) A rendőrség az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályokban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

- 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 büntetőeljárársban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárársban 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. őrzi az államhatár, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat,*
 - 11. ellenőrzi 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 rendmódosítás 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 bünfelderítési 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 bünfelderítési 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 lőszer szolgálati célból történő külföldre vitelét és az együttműködő külföldi rendészeti feladatokat ellátó hatóságok szolgálati lőfegyvereinek és lőszereinek 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 terrrorszervezeteket,
 - b) megelőzi, felderíti illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el
 - c) megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrrorszervezet 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 Kiképző 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 tábournoki 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.

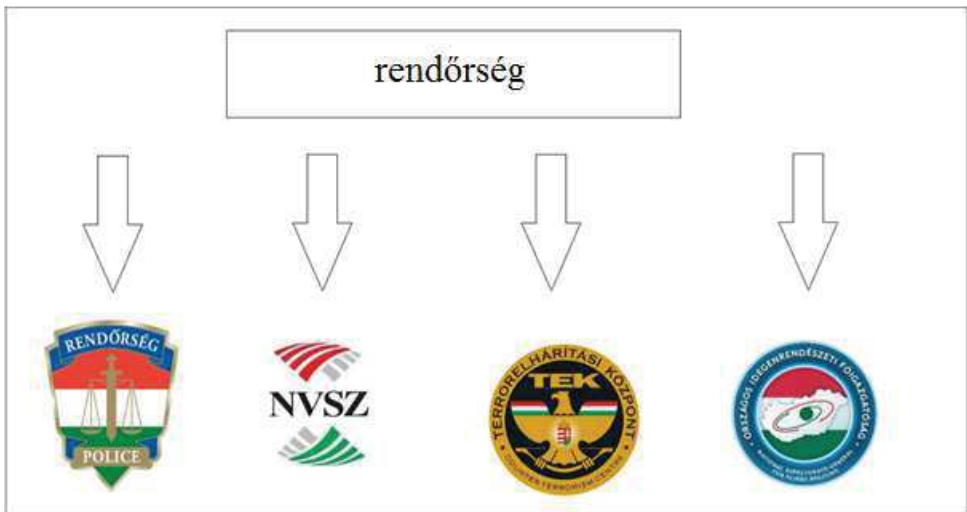
A centralizált, állami rendőrségi koncepció érvényesülése mellett a jogalkotó széles körű – tartalmi és eljárási jogokat és kötelezettségeket meghatározó – együttműködést biztosít a lakosság képviselőiben eljáró önkormányzatok számára.

A magyar rendőrség fejezetét lezáró összegző gondolatok

A rendőrséget az alkotmányos jogállamiságból levezethető értékek és feltételek folyamatosága 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 Popiluszko ügy is, ahol a rendőri és katonai erők több ember életét kioltották, mert a politikai rezsím 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 rezsím 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 Sejm 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 városaiban 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 korrupció megelőzése és a korrupcióval 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, ezert 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.

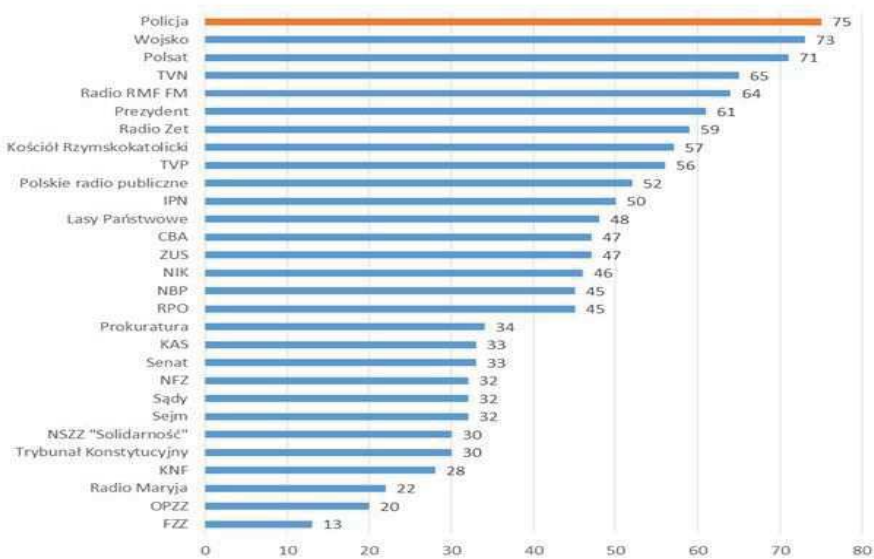
ben alkalmazott rendőri módszerek minőségében realizálódik, az ilyen kritikát leginkább a lengyel fiatalok hangoztatják. Ezeket a leggyakrabban HWDP és JP rövidítésekkel szokták fémjelezni.⁴⁷ 2019-ben szintén elvégezték azt a felmérést, amelynek adatait a projekt keretén belül az előadók ismertették 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 forráshivatkozással 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, bünyügyi 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 akadályja 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 metódikára 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 poviat local government

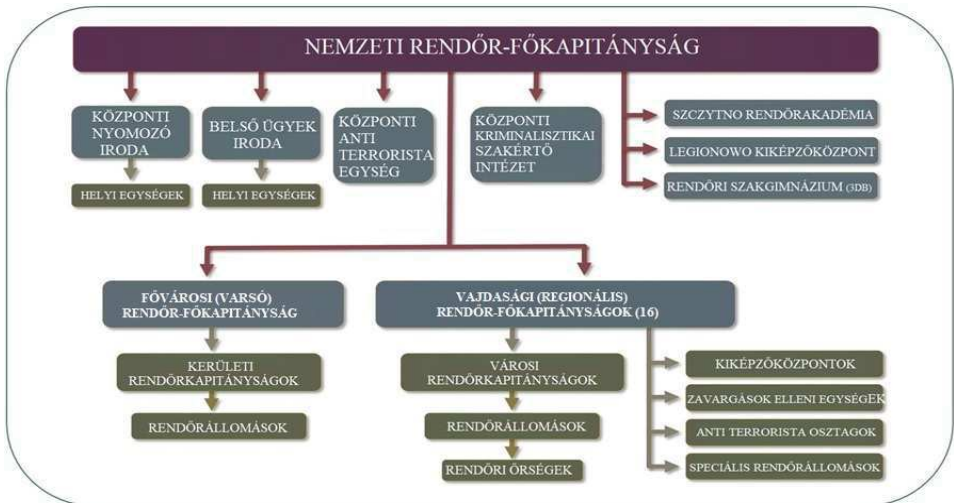
Forrás: https://www.pnb.pl/clientarea/pnb-law-supplement/44844-act_on_poviat_local_government.html

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.



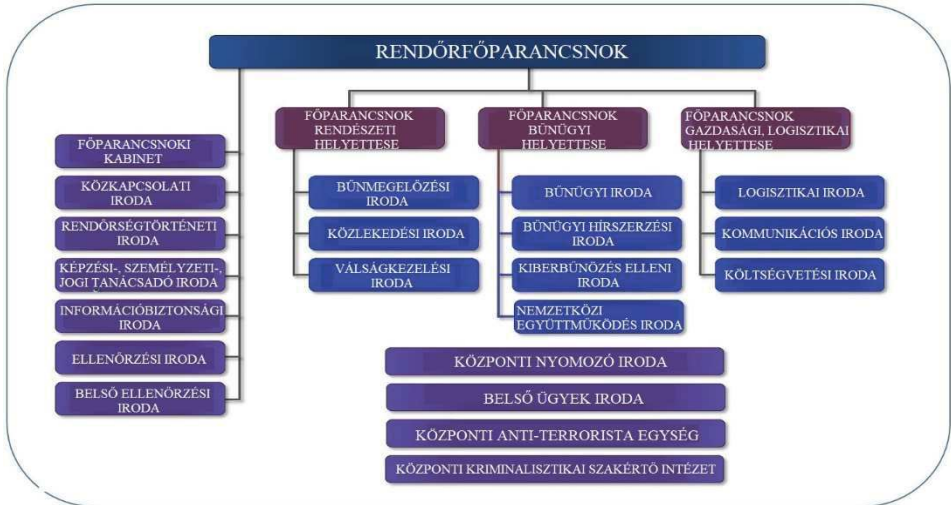
5. számú ábra
A lengyel rendőrség rendszere

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 állományára részére kötelezően előírt professzionális szakmai, képzési programokat.
- A főparancsnok a rendőrség hivatásos állományára 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:

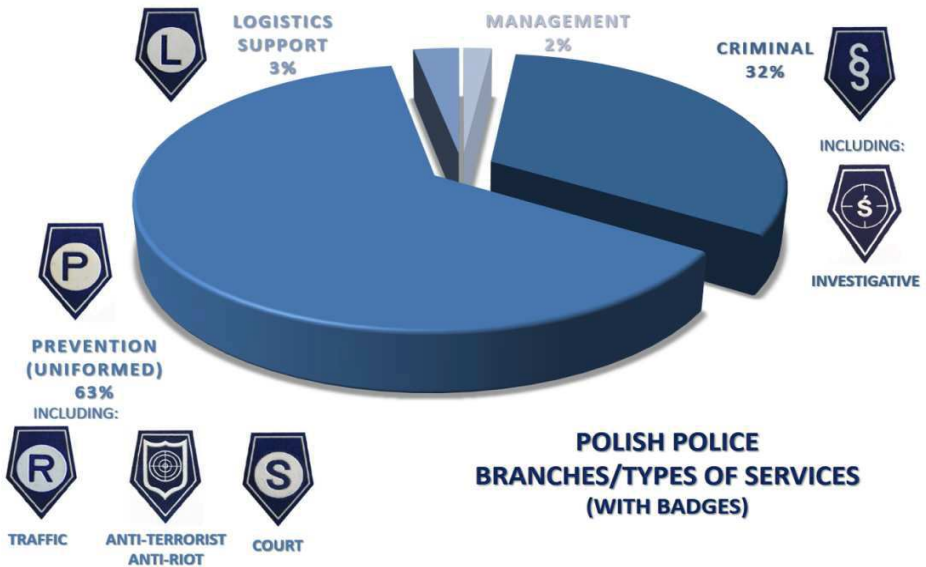
- A rendőrség feladata az emberi élet, egészség és a tulajdon védelme azon törvénytelen támadások ellen, amelyek e javakat sérthetik, fenyegethetik és veszélyeztethetik.
- A rendőrség feladata a közbiztonság fenntartása és a rend védelme, különös tekintettel és beleértve a nyilvános helyek, a közlekedési 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 ítékezés, a vádképviselet 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.



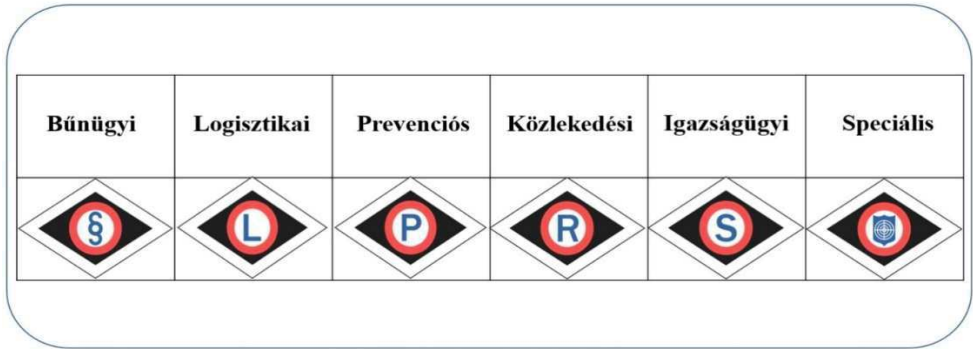
7. számú ábra

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.



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 bírák, 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 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 szervezetként 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 kinevezést 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 szervből (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 Rendőrákadémiából, 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 őrségekre 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) rendőrparancsnok 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:

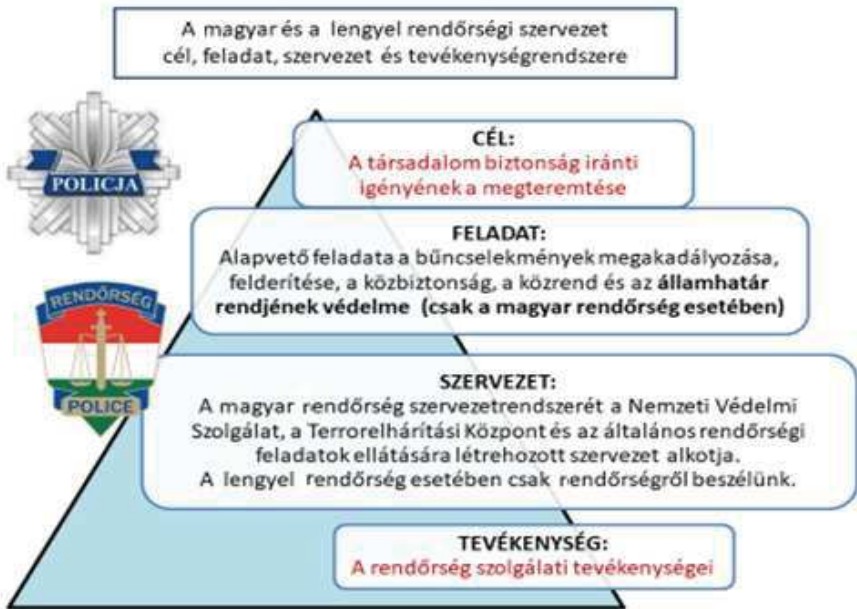
- Bűnügyi Rendőrséget (Policja Kryminalna),
- Megelőző Rendőrséget (Policja Prewencyjna),
- Közlekedési Rendőrséget (Policja Ruchu Drogowego),
- Logisztikai Támogatási Rendőrséget (Policja Wspomagająca),
- Rendőrségi Légi Szolgálatot (Służba Lotnictwa Policji),
- Vizsgálati Rendőrséget (Policja Śledcza),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



A magyar és a lengyel rendőrség irányításának általános rendszermo-dellje

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 rendőrségek szakigazgatási rendszere, vezetéselméleti alapjai

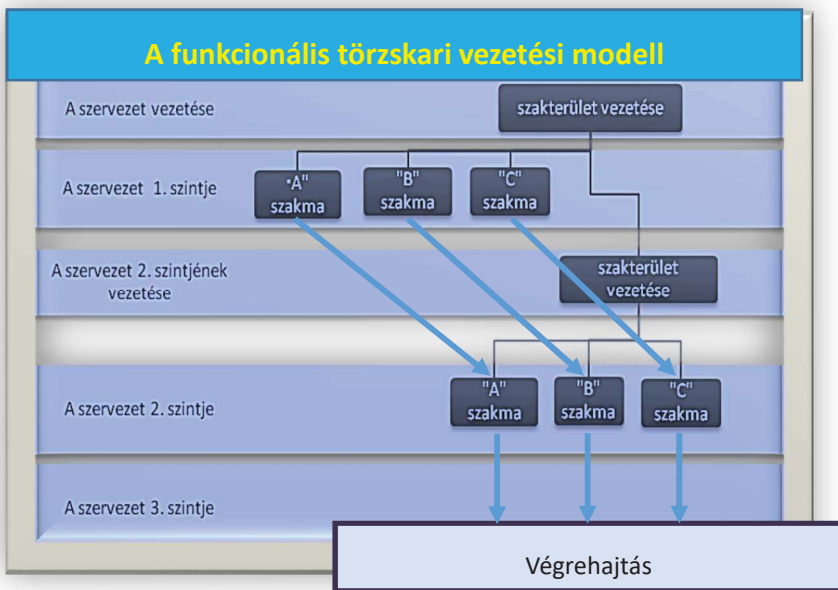
1. A funkcionális-törzskari szakigazgatási rendszer alkalmazása a rendőrségi szervezetekben

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 vezetésmódszertani 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 javasolataikat és levonták a következtetéseket.