

Rendészet – rendvédelem a magyar jogalkotásban
*(„A rendészettel kapcsolatos rendszerelméleti fogalmak tisztázása” c.
kutatás része)*

Dunavölgyi Szilveszter

2011.

Tartalomjegyzék

<u>Bevezetés.....</u>	<u>3</u>
<u>A kormányzati döntések rendészettel kapcsolatos szóhasználata.....</u>	<u>5</u>
<u>Rendészet – rendvédelem az ágazati jogszabályokban</u>	<u>8</u>
<u>... és a büntető jogszabályokban.....</u>	<u>12</u>
<u>Az alkotmányban használt kifejezések.....</u>	<u>14</u>
<u>A rendészetre vonatkozó elképzelések.....</u>	<u>16</u>
<u>A rendőrség.....</u>	<u>19</u>
<u>Milyen következtetések vonhatók le az eddigiekből?.....</u>	<u>22</u>

„Törvényke, oly apró, hogy alig látszik
a bekezdések erdeje mögött,
s körmondatok, melyek tömény ködöt
fűnek rád; törvény, mely kacagva játszik
agyaddal, ...”

(Alfred de Musset: Óda a sajtótörvényhez, részlet)

Bevezetés

Aligha szorul bizonyításra, hogy a rendészet a közigazgatás része, amelynek lényeges tartalmi elmei a következőkben foglalhatóak össze:

- a közigazgatásban realizálódó állami tevékenység;
- feladatait, hatáskörét jogszabályok rögzítik, amelyek pontosan körülhatárolják eszközszerét;
- a közhatalom birtokában – közvetlenül vagy közvetve – akár kényszert is alkalmazhat;
- működésének középpontjában a törvényes rend megőrzése, a megbontott rend visszaállítása áll, vagyis fő feladata a közrend fenntartása és védelme;
- (jellemző – de nem egyedüli – szerve a rendőrség).

Szamel Lajos szerint „a rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”¹ E rendeltetését a rendészeti igazgatás három funkción keresztül valósítja meg:

- a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek megelőzésével (jelenlét, őrködő funkció);
- a jogsértő támadások legitim fizikai erőszakkal történő visszaverésével (erőszak-monopólium, vagy karhatalmi funkció);
- az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez szükséges előkészítő eljárással, a felderítéssel és a nyomozással (információszerző, vagy bűnüldöző funkció).²

A rendészeti (rendvédelmi) szervek ismérvei:

- legyen közigazgatási hatósági (rendészeti) hatáskörük;
- legyen rendészeti felderítő, és/vagy nyomozóhatósági jogkörük;
- rendelkezzenek a legitim fizikai erőszak alkalmazásának monopóliumával.³

Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan „az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában

1 Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990. 30. oldal.

2 Finszter Géza: A rendészet elmélete. Kézirat 2009. 148-150 oldal.

3 Finszter Géza: A rendvédelmi szervek külső társadalmi kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2006. 10. oldal.

beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.”– olvasható a 13/2003. (IV. 9.) AB határozat indokolásában. Úgy tűnik, hasonló álláspontot képvisel a bírói gyakorlat is. „A rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és a panaszos között létrejött jogviszony jellegét vizsgálva megállapítható, hogy a rendőrség részéről az Rtv.-ben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt. A rendőrség tehát - az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárási, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett - ellátja - a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [Áe. 3. § (2) bekezdés] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között - annak minden jellemzőjével rendelkező - közigazgatási jogviszony jön létre.” – szögezi le az 1/1999. Közigazgatási jogegységi határozat indokolása.

Erre is figyelemmel osztjuk Finszter Géza azon álláspontját, amely szerint „alkotmányos rendészet csak ott valósulhat meg, ahol a rendészet joga, továbbá a rendvédelmi szervek felépítése, a közöttük megvalósuló feladat- és hatáskörmegosztás, a közigazgatás rendszerében elfoglalt hely és a büntető igazságszolgáltatás előkészítésében játszott szerepe, végül az igazságszolgáltatásnak a rendészet felett gyakorolt kontrollja összhangban van az alaptörvényi követelményekkel.”⁴

Az elmúlt időszakban született meg az az igény, hogy a rendészet tudománya önálló diszciplína legyen. Egyre több külföldi és hazai tanulmány jelent meg a rendőrség működéséről, szervezeti és eljárási kérdéseiről. Számos szerző tárgyalta a rendészet diszciplináris önállóságát. A rendészeti elmélet önálló tárgya a rendőrség közjogi, alkotmányjogi státusa, szervezetrendszere, működése, kapcsolata a büntető eljárásjoggal, illetve közigazgatási joggal. Az elmélet magyar művelői körében vita alakult ki, hogy a szóban forgó állami feladat megjelölésére a „rendészet” vagy a „rendvédelem” a megfelelő kifejezés. Jogrendszerünk mindkét kategóriát használja anélkül, hogy pontos ismérvekkel szolgáltana.⁵

A tudományos nézeteket nagyon leegyszerűsítve, de a lényegret megragadva a rendészetpártiak azt mondják, hogy a rendészet közigazgatási jogi tevékenység, s mint ilyen a közigazgatás szerves része. Ők visszanyúlnak a közigazgatási jog tudományának háború előtti eredményeihez, értékes hagyományaihoz. A rendvédelmi iskola hívei a rendvédelmi szerv kifejezéssel az adott szervezet militarista, katonai jellemzőit (hivatásos szolgálati viszony, egyenruha és fegyverviselési jog, szigorú hierarchia, stb.) hangsúlyozzák, ami egyértelműen arra utal, hogy a „civil” igazgatás e szegmensében nem a jog, hanem a parancs uralma élvez elsőbbséget. A rendészet a közigazgatás részeként megvalósuló „rendőrigazgatás”, míg a rendvédelem a honvédelemmel mutat közös vonásokat.⁶ A jogi szabályozásban érzékelhető meglehetősen tarka képet mutató fogalomhasználat talán a

4 Finszter im. 248. oldal.

5 „Történetileg a rendészet volt a közigazgatás első formája. A közigazgatási jog a XIX. század jogállami teljesítménye, összhangban azzal, hogy a rendészeti közjog ugyancsak ennek a századnak a terméke azokban a kontinentális országokban, ahol a közjog-magánjog elkülönülése már korábban, a polgárosodás hajnalán, a magántulajdonon alapuló piacgazdaság kialakulásának a feltétele volt. Rendészeti közjogunk, nem egészen következetesen, a rendészet normatív szabályozásakor a rendvédelmi szervek fogalmával él.” – olvasható a Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája (Munkaanyag) 2008. október 22.-i 1. változatának bevezetőjében.

tudományos nézetekre vonatkozó ismeretek hiányosságaival, vagy inkább azzal függ össze, hogy a rendszerváltásnak nevezett folyamat kezdetétől az (köz)igazgatás változtatási igényének mely irányzata erősödött: „a reformerek vagy a fontolva haladók koncepciója. A reformerek az elmélet képviselői voltak, akik gyökeres átalakítást akartak. Meghirdették a demilitarizálás, a depolitizálás és a decentralizálás programját. A fontolva haladók gyakorlati szakemberek és a politikusok, akik az elbizonytalanodott rendőrség cselekvőképességének a helyreállítását, a fegyelem megszilárdítását és a hatékonyság gyors növelését kívánták. Az utóbbi valósult meg. A kutatók tapasztalhatták, hogy ez a program nem kíván annyi elméleti megalapozást, mint a reform. A politika fogadókészsége igen szelektív lett. Azokat a kutatási eredményeket, amelyek gyakorlati elképzeléseiket erősítették, szívesen látták, amelyek azonban kritikai tartalmakat hordoztak, azokról tudomást sem vettek.”⁷

A kormányzati döntések rendszettel kapcsolatos szóhasználata

A közbiztonság fejlesztésének feladatairól szóló 1033/1994. (V. 6.) Kormányhatározat még a rendszet kifejezést használja a döntés tárgyának megfelelően az e feladatokkal érintett szervek vonatkozásában. [3., 4., 13. és 19. pontok] Sajnos ugyanez nem mondható el az utána született hasonló dokumentumokról.

A közbiztonság javítása, a bűnözés visszaszorítása és az ország belső rendjének erősítése érdekében teendő intézkedésekről szóló 1027/1998. (III. 13.) Kormányhatározat a rendvédelmi kifejezést használta. [2., 3., 4.a., 22.a. pontok] A döntés szerint „el kell készíteni A Magyar Köztársaság középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepcióját. A koncepció azon tevékenységi irányok és szakmapolitikai súlypontok meghatározását tartalmazza, amelyek középtávon szükségesek ahhoz, hogy Magyarország Európa biztonságos országai közé tartozzék, az igazságszolgáltatás és a bűnüldözés szervei eredményesebben léphessenek fel a bűnözés terjedésével szemben, megfelelő társadalmi elismerése legyen a rendvédelmi hivatás vállalásának, továbbá megteremthetők legyenek a rendvédelmi szervek, valamint a közbiztonság érdekében tevékenykedő helyi önkormányzatok és civil szervezetek eredményes együttműködésének feltételei.” [2. pont] Ugyanez a határozat elrendelte a rendvédelmi szervek feladatkörének és működésének átvilágítását, [4.a. pont] továbbá az e körbe tartozó szervek közötti információcsere és együttműködés kialakítását. [22.a., 24. pontok] A 2224/2007. (XI. 28.) Kormányhatározat mellékletét képező rendészeti stratégiából megtudható, hogy a koncepciók megvalósítására nem került sor.

A 2144/2002. (V. 6.) Kormányhatározat helyébe lépő, a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Kormányhatározat a rendvédelem kifejezést használja. [III.3.1., III.3.3., III.3.6., IV.2. pontok] A döntés bevezetőjében az érintett tárcáknak feladatul szabja, hogy a biztonság területét érintő ágazati stratégiáknak e dokumentumban meghatározott elképzelésekre összehangoltan kell elkészülniük. A dokumentum szerint az államokat érintő kihívások terrorizmus, a határokon átnyúló szervezett bűnözés, a korrupció, valamint az illegális migráció elleni „eredményes fellépés azonban nem lehetséges tisztán rendvédelmi eszközökkel, csak a demokrácia, az emberi jogok és a

6 Ezekről bővebben Finszter Géza: A rendszet elmélete. Kézirat 2009.; Christián László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendszet fogalmainak tisztázása. Forrás: <http://www.jak.ppke.hu/hir/ias/20101sz/13.pdf>; Papp Judit: Rendvédelem vagy rendszet? Új Rendészeti Tanulmányok. Budapest, RTF, 1998/1. szám; Ligeti Miklós: Gondolatok a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről. Rendészeti szemle, 2008/7–8. szám.

7 Finszter im. 14. oldal.

jogállamiság intézményeinek megerősítésével”, bár az ország „érdeke, hogy az értékek és érdekek közötti kényes egyensúly, a szabadság és a biztonság szintézise a szabadságjogok és a jogállamiság mércéit tiszteletben tartva valósuljon meg.” [III.3.6. pont]

A stratégia utal arra, hogy a rendőrségi szervezet átalakítás alatt áll. „A biztonsági kihívások eredményes kezelése megköveteli a rendvédelmi szervek fokozott együttműködését és szervezeti korszerűsítését. (...) A rendőrségi reform keretében a szervezeti rendszert úgy kell átalakítani, hogy szolgáltatásai minél közelebb kerüljenek a védendő polgárokhoz és vagyontárgyaikhoz. A nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek - és szükség szerint a fegyveres erők - együttműködése, valamint e szervek és az ellenőrzésre jogosult más hatóságok közötti koordináció javítása nemzeti biztonságunk erősítésének jelentős tartaléka.” [IV. pont]

A 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendzavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról szóló 1013/2007. (III. 13.) Kormányhatározat a rendészet és rendvédelem kifejezést egyaránt használta. [A 1105/2006. (XI. 6.) Kormányhatározattal létrehozott szakértői bizottság, az ún. Gönczöl bizottság által elkészített jelentésében is megtalálható mindkét meghatározás.] A 1013/2007. (III. 13.) Kormányhatározat 4. pontja meghatározza, hogy „ki kell dolgozni a Kormány átfogó rendészeti stratégiáját”, amely magában foglalja „hazánk nemzetközi jogból és az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeivel, különös tekintettel a Hágai Programból adódó” feladatait. A bizottsági jelentésnek a rendőrség alkotmányos és társadalmi megítélésével foglalkozó 2.4.1. pontjában írtak tükrében e helyütt is elgondolkodtató, hogy a rendészet fogalmába vajon minden e körbe tartozó feladatot ellátó szervezetet beleértenek-e a döntéshozók, vagy csak a rendőrségre vonatkoztatják-e, és hogy mindezt a közigazgatás keretein belül képzelik-e megvalósítani?⁸

A Magyar Köztársaságnak a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésére vonatkozó 2009-2014 közötti kormányzati stratégiájáról 1057/2009. (IV. 24.) Kormányhatározatban használt meghatározásokról. A stratégia hol a rendvédelem, hol a rendészet fordulatot használja; sokszor felsorolásban, azt az érzetet keltve, hogy mindkét kifejezés jelenthet átfedést és (teljes mértékű) eltérést egyaránt, mintegy felkínálva, mindeni úgy értelmezi, ahogy kedve kívánja. Például I/3. pontban megfogalmazott alapelveknél a következők olvashatók: „Uniós tagságunk előnyeinek kihasználása és az SZBJT fejlődésében való alakító jellegű részvétel saját képességeink megerősítését, és erős szinten tartását igénylik. Ez vonatkozik a magyar bűnüldöző szervek munkája hatékonyságának, a közigazgatás teljesítőképességének és nemzetközi értelemben vett versenyképességének növelésére egyaránt. Csakis akkor remélhetünk sikeres hatékony tagállami közreműködést, ha

⁸ „A rendszerváltás óta minden kormány célul tűzte ki a rendvédelem szolgáltató szerepének erősítését, ami a civil közigazgatáshoz való közelítést hozta magával. Ez pedig egy fegyveres erőként működő szervezet számára értelemszerűen nehézségekkel járt. A rendvédelem joghoz kötöttsége ugyanis akkor tud érvényesülni a leghatékonyabban, ha a közjogban szabályozott rendvédelmi hatáskörök homogének, nem keverednek a közjogi kötöttségeket nem viselő katonai feladatokkal. A különböző rendvédelmi szervek közötti együttműködés kevesebb problémát okoz az azonos jogállású szervezetek esetében, mint akkor, ha az eltérő jogállásból adódó korlátokra is figyelemmel kell lenni (például a csapaterő közrendvédelmi alkalmazásakor). A rendvédelmi szervként való meghatározás nem szükségképpen érintette a katonai struktúrában való működést. A rendvédelem uniós együttműködésének alapformáit az egységes rendészeti szervezetben jóval könnyebb megvalósítani, mint ha a rendészeti és a honvédelmi feladatok egyetlen szervezetben koncentrálnak. Az említett kormányzati törekvések, kormányprogramok azonban nem tették egyértelművé, hogy a szervezeti és jogi szabályozás alapján mely modellbe kívánják behelyezni a magyar rendőrséget.” – olvasható a jelentés 77.-78. oldalán. Forrás:

http://www.gonczolbizottsag.gov.hu/jelentes/gonczolbizottsag_jelentes.pdf

az igazságügyi együttműködés, bűnüldözés, rendvédelem, idegenrendészet, valamint a Magyarország által immár európai felelősséggel ellátott külső határőrizet hatékony és eredményes, és így Magyarország erős, megbízható partnerként jelenik meg.” Hasonló megfogalmazás található a „Stratégiaválasztás” című fejezetben is: „Az SZBJT együttműködésben Magyarország nemzeti és szakmai (rendészeti, migrációs, menekültügyi, vízum, bűnügyi együttműködési, igazságügyi együttműködési) érdekeit konstruktívan érvényesíti.” [III/2. pont] Egyébként erre a problémára is utalhat a helyzetértékelés részét képező SWOT elemzésben gyengeségként említett „a dossziék közötti esetleges átfedések és a dossziék tárgyában készített álláspontok közötti transzparencia esetenként elégtelen mértéke”, ami hozzájárulhatott ahhoz, hogy „egyes területeken az uniós együttműködés nem vált teljes mértékben az igazságügyi és rendészeti ágazat napi munkájának integráns részévé, sokszor nem tudjuk tartani az uniós döntéshozatali mechanizmus által diktált szűk határidőket”. [II/2. pont második és ötödik franciabekezdése] A zavarosnak tűnő helyzet kialakulásához hozzájárulhatott a különböző időpontokban készített, egy-egy részterületet felölelő stratégiák a dokumentumban olvasható megfogalmazás ellenére nem illeszkednek „szorosan” egymáshoz.⁹ [II/1. pont]

2006-ban az Országos Kriminológiai Intézet 1993-ban vitaanyagának szánt kriminálpolitikai koncepció hatásának alakulását (utóéletét) a kormányzat büntető jogalkotási, valamint büntető igazságszolgáltatási politikáira.¹⁰ Ennek során egyebek mellett az intézet vizsgálta a közigazgatási szervezetrendszer, azon belül elsősorban az igazságszolgáltatás átalakítására vonatkozó elképzeléseket; és megállapította, hogy az utóbbit érintő *komplex* reformtervek, továbbá egy közbiztonsági stratégiába ágyazott, a gyakorlati kriminálpolitika céljait szolgáló *rendszer szemléletű* megközelítés egyetlen kormány programjában és döntéseiben sem találhatóak. „Tanulságos ebből a szempontból a közbiztonság fejlesztésének feladatairól szóló 1033/1994 (V. 6.) kormányhatározat sorsa. Ez a határozat a Boross kormány működésének utolsó napjaiban került kiadása. Az 1994-es kormányváltást követően az új kabinet tudomást sem vett erről a határozatról, noha annak kialakításában az érintett szakmai ágazatok jelentős hozzájárulása ismerhető fel. A határozat máig a gyakorlati kriminálpolitika egyik legszínvonalasabb dokumentuma.”

„Hiánynak érezzük azt, hogy a bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának országgyűlési határozatba foglalását nem előzte meg az átfogó közbiztonsági stratégia megalkotására irányuló kormányzati szándék. Egy ilyen stratégia új büntetőpolitikai irányt jelölhetett volna ki. Már a szabályozás tárgyának komplex meghatározása is jelezhetne volna, hogy az állam szakítani kíván minden egyoldalú megközelítéssel, azzal is, amelyik csak a szigorot hirdeti, de azzal is, amelyik a társadalmi összefogás mindenhatóságában bízva, elfeledkezik a bekövetkezett bűncselekmények hatékony üldözéséről, az elkövetők példás megbüntetéséről.

A közbiztonsági stratégia feladata, hogy visszaadja a végrehajtó hatalom és az állami szervek, mindenek előtt a rendészet társadalomvédelmi képességeinek hitelét. Ez a hitelesség a legutóbbi időkben – összefüggésben azzal, hogy a közbiztonság ügye pártpolitikai viták és választási küzdelmek keresztútjába került – jelentősen megromlott. Két kriminálpolitikai szemlélet ütközött össze és ezek kölcsönösen lejáratták egymást. A szigorot hirdető konzervatív

⁹ A II/1. pont utolsó előtti franciabekezdéséből arról értesül az olvasó, hogy a rendészeti stratégia előkészítés alatt áll, viszont átfogó közbiztonsági stratégia tervezésről nincs szó.

¹⁰ Dunavölgyi Szilveszter - Finszter Géza - Kiss Anna - Ligeti Miklós: Közbiztonsági stratégia és kriminálpolitika. Az OKRI 1993-as koncepciójának utóélete. OKRI, 2006. Kézirat.

büntetőpolitikáról bírálói azt állították, hogy az antidemokratikus és csak a hatalom koncentrációját szolgálja, a társadalmi összefogásra is támaszkodó bűnözéskezelést pedig az ellenzők „bűnpártolónak” és gyengének minősítették. A közvélemény mindkét kritikát elfogadta, ezért terjedőben a vélekedés, miszerint az állam, kurzusoktól függetlenül alkalmatlan értékeink megvédelmezésére.” – olvasható a tanulmányban.¹¹

A fenti megállapítások időszerűségét támasztja alá a rendészet – rendvédelem fogalomhasználat vonatkozásában is: az előzőben tárgyalt SZBJT stratégiától eltérően a néhány hónappal korábban kihirdetett, a Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiájáról 1009/2009. (I. 30.) Kormányhatározat kizárólag a rendvédelem kifejezést használja, holott – egyebek mellett – tartalma szerint egyértelműen az ország belső biztonságáról, vagyis a hazai közbiztonság védelméről tesz említést, [8. és 14. pont] ezáltal szorosan összefügg az SZBJT dokumentummal még akkor is, ha azt a szabályozási tárgyának megfelelő nézőpontjából teszi.

Rendészet – rendvédelem az ágazati jogszabályokban ...

Az alkotmány 2005. január 1-jén hatályba lépett módosításáig nem használta a „rendvédelem” kifejezést, a különböző rendészeti területeket érintő „ágazati” törvények viszont ismerték és ismerik ezt a terminus technicust egyrészt az adott szervezet jogállásának meghatározásakor, másrészt amikor a „rendvédelmi szerv” kifejezést „értelmezik”, pontosabban felsorolják az e kategóriába tartozó intézményeket:

- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről. E norma már hatályba lépésekor „fegyveres rendvédelmi szerv”-ként jelölte a testület jogállását, [3. § (1) bekezdés] a 97. § g) pontja pedig 2007. december 31-i hatályon kívül helyezéséig e kategóriába sorolta a Rendőrséget, a határőrséget, a polgári védelem állami szerveit, a hivatásos tűzoltóságot, a vám- és pénzügyőrség szerveit, valamint a büntetés-végrehajtási testületet. 2008. január 1-jétől hatályos módosítás a szervezet jogállása meghatározásának lényegén nem változtatott.¹² [4. § (1) bekezdés] Ehhez képest az uniós tagállamokkal a közrend és közbiztonság fenntartása, valamint bűncselekmények megelőzése érdekében engedélyezett ún. közös műveletek, [46/D. §] továbbá a katasztrófákkal és a súlyos balesetekkel kapcsolatos segítségnyújtás szabályozásánál [46/E. §] a tagállam „rendészeti feladatokat ellátó hatósága” fordulatot használja. A belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerv (a Nemzeti Védelmi Szolgálat), valamint a terrorizmust elhárító szerv (a Terrorelhárító Központ) nemzetközi együttműködési lehetőségeire vonatkozó előírásnál viszont „más állam rendvédelmi szerv” megfogalmazással él;¹³ [7/G. § (2) bekezdés]

11 Finszter és munkatársai im.

12 A 2007. évi XC. törvény indokolása rámutat arra, hogy a Rendőrség és a Határőrség szervezeti összevonását nemzetközi elvárások és az országban végbement belső változások tették szükségessé. „A Kormány az államháztartás egyensúlyi helyzetének megalapozásához szükséges rövid és hosszabb távú intézkedések keretében, a közfeladat-ellátás hatékony szervezeti kereteinek kialakítása érdekében az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat 4. pontjában” többek között elrendelte a fővárosi és megyei rendőr-főkapitányságok regionalizálását, és „a Határőrség Országos Parancsnoksága és a határőr igazgatóságok a schengeni rendszerhez történő teljes jogú csatlakozás időpontja utáni integrálását a rendőrség országos és területi szintű vezető szerveibe.”

13 Egyébként a jogi szabályozásra jellemző, hogy a témát képező feladat kapcsán általában a „rendészet”, míg a szervezet ilyen jogkörének (jogállásának) meghatározásakor inkább a „rendvédelmi” kifejezés használatos.

- 1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről. Az 1. § (1) bekezdése értelmében a bv. szervezet a törvényekben meghatározott szabadság-elvonással járó, tartalma miatt különböző elnevezésű „fogvatartásokat” végrehajtó állami, fegyveres rendvédelmi szerv. A meghatározás hatályba lépése óta gyakorlatilag nem változott, a 2007. évi módosítás a szervezet jogi státuszának megnevezését nem érintette. E norma – megalkotása óta változatlanul – a rendvédelmi szerveket a rendőrségről szóló törvény értelmező rendelkezésére hivatkozással határozza meg, holott azt már néhány évvel korábban hatályon kívül helyezték. [34. § (1) bekezdés a) pontja]
- 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról. E jogszabály a nemzetbiztonsági szolgálatok jogállásának meghatározásában megalkotásától nem használja a rendészeti feladatkörre utaló meghatározást, azokat „kötségvetési szerv”-nek nevezi. [2. § (1) bekezdés] A hatályba lépése óta változatlan 74.§ c) pontja szerint „rendvédelmi szerv: a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség, a polgári védelem állami szervei, a hivatásos tűzoltóság, a vám- és pénzügyőrség, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet”;
- 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről. E feladatot végző szervezet jogi státuszára vonatkozó rendelkezést már nem a törvény 14. §-ában,¹⁴ hanem a magyar jogalkotás egyik igencsak konfúzosra sikeredett normája, a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvényben találjuk.¹⁵ A 25. § (1) bekezdése szerint „a katasztrófavédelem megvalósításában részt vevő Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a polgári védelem és az állami tűzoltóság országos szerveiből összevont, annak területi szervei, a megyei parancsnokságokból összevont, államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szervek.” A polgári védelemről szóló törvény hatályba lépésétől változatlan 2.§ g) pontja értelmében „rendvédelmi szerv: a rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetés-végrehajtási szervezet, a vám- és pénzügyőrség, a hivatásos polgári védelmi szerv, valamint a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóság”,¹⁶

14 1999. december 31-ig hatályos 14. § (1) bekezdése szerint „a polgári védelem hivatásos szervei államigazgatási feladatokat ellátó állami, rendvédelmi szervek, ...”

15 Erről bővebben Dunavölgyi Szilveszter – Tilki Katalin: A katasztrófavédelemnek a környezetvédelem területén kifejtett általános és speciális tevékenysége. Kézirat 2010.

„A katasztrófavédelmi szervezetek a szó közjogi értelmében nem tartoznak a rendészeti igazgatáshoz. Sem a polgári védelem, sem a tűzoltóság nem rendelkezik közigazgatási hatósági jogkörrel, amelynek a tartalmát az Alkotmánybíróság a következők szerint határozta meg. »Az államigazgatási szerv vagy az államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szerv nem az 'egyik fél' az eljárás során; nem ügyfél, hanem – a jogszabályi előírások feltételei szerint – éppen az ügyfelek jogait és kötelezettségeit megállapítani hivatott hatóság.«” [72/1995. (XII. 15.) AB határozat] Ugyanakkor a katasztrófavédelem kormányzati irányítása, belső felépítése és a rendszertel szoros kooperációja védelmi helyzetekben indokolja, hogy a rendészeti stratégiák erre a területre is kiterjesszék a tervező munkát. – olvasható a Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsának égisze alatt Finszter Géza által készített „A rendészeti rendszer alkotmányos és közjogi alapjai” című az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához szánt 2. számú előtanulmány (Kézirat) Budapest, 2008. 9. oldalán.

16 E feladat szabályozásával kapcsolatos helyzetet – egyebek mellett – bonyolította egy rossz kormányzati döntés is. A polgári védelemnél előtérbe kerültek az ún. békeidőszaki, elsősorban humanitárius és katasztrófavédelmi feladatok, amelynek következtében az eredetileg a honvédelem körébe tartozó, annak szerves részét képező szervezet 1990-ben kormányzati döntés (ez a változtatás törvényi szintű rendezést igényelt volna) alapján a belügyi feladatokat ellátó tárcához került, ezért az Alkotmánybíróság polgári védelemre vonatkozó jogszabályokat alkotmányellenesnek minősítette.

- 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról. A norma hatályba lépésétől változatlan 30. § (1) bekezdés értelmében „a hivatásos állami és a hivatásos önkormányzati tűzoltóság (a továbbiakban együtt: hivatásos tűzoltóság) egységes elvek alapján szervezett rendvédelmi szerv.” E jogszabály – nézetünk szerint helyesen – nem tartalmaz a szervtípus meghatározására vonatkozó értelmező rendelkezést;
 - A rendőrségről szóló törvénynél már utaltunk arra, hogy a határőrséget a rendőrség szervezetébe integrálták, ezért a határrendészet szervezetét és feladatait szabályozó törvény okafogyottá vált. A 2007. december 31-ével hatályon kívül helyezett, a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény 2. §-a a szervezetet „kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szervnek” definiálta. E különös meghatározásra a törvény általános indoklásából nyerhetünk némi, egyáltalán nem kielégítő magyarázatot, amely szerint „illúzióvá vált az a korábbi elképzelés, hogy a Határőrség 1995. év végére hivatásos és közalkalmazotti állománnyal rendvédelmi szervvé alakul, teljesen feladva a katonai szervezetét. A honvédelmi törvény megalkotása kapcsán módosított Alkotmány megerősítette, hogy a Határőrség a fegyveres erők része marad.” E norma sem sorolta fel a rendvédelmi szerveket;
- 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről. E jogszabálynak a szervezet jogi státuszát meghatározó rendelkezéséről a polgári védelmi feladatoknál már említést tettünk. E norma sem tartalmazza a rendvédelmi szervekre vonatkozó felsorolást, viszont módosította az akkor hatályos honvédelemről szóló 1993. CX. törvénynek a honvédelmi feladatokban együttműködő szervezetekre vonatkozó 65. §-ának (1) bekezdésében foglalt rendelkezését, amely tulajdonképpen az említett „listát” foglalta magában. [54. § (2) bekezdése]
- A korábbi, a vámjogról, a vámjárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény a vámigazgatás szervezetét a pénzügyigazgatás részeként határozta meg, [173. § (1) bekezdése] és jogállását a pénzügyőrök szolgálati tevékenységén keresztül nevezte rendvédelminek. [175. § (1) bekezdése] Az Európai Unióhoz történő csatlakozás után a közösségi vámkódex és az abból fakadó hazai vámjogi rendelkezéseinek szükségszerű módosulása miatt e területen új jogszabályok születtek: a 2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről, valamint a 2003. évi CXXVI. törvény a közösségi vámjog végrehajtásáról. A 2004. évi XIX. törvény 1. § (1) bekezdése szerint „a Vám- és Pénzügyőrség a pénzügyminiszter irányítása és felügyelete alatt álló fegyveres rendvédelmi, államigazgatási szerv”. E jogszabály sem sorolta fel a rendvédelmi szerveket.

E normát 2010. december 31-vel hatályon kívül helyezte a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény.¹⁷ Az 1. § (1) bekezdése értelmében „a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal.” Az itt meghatározott jogi státusz eltér a 2010. évi XLIII. törvény előírásaitól, amely a NAV-ot nem említi a rendvédelmi

¹⁷ Az általános indokolás szerint az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal valamint a Vám- és Pénzügyőrség összevonásával létrejövő új szervezettől a „hatékony, költségtakarékos közigazgatás elveire” épülő, a „központi költségvetés bevételei előirányzatainak hatékonyabb és gazdaságosabb” teljesítését, „az államháztartási érdekek hatékonyabb” érvényesítését várják. Megalkotóinak reményei szerint ez egyúttal „az integrációs folyamatok következetes továbbvitelével, az egységes és egyszerűbb eljárési formák bevezetésével, az egy helyen való érdemi ügyintézés lehetőségének megteremtésével csökkenteni fogja a vállalkozások és a háztartások adminisztratív terheit” is.

szervek között. Egyébként a jogszabályok az országos hatáskörű, nem minisztériumi jogállású szakigazgatási szervek megnevezésében gyakorta használják a „hivatal” kifejezést.¹⁸ A 2010. évi CXXII. törvény sem sorol fel a rendvédelmi szerveket;

- Amint arról a katasztrófák elleni védekezésről szóló törvénynél már említést tettünk, a hatályon kívül lévő honvédelemről 1993. évi CX. törvény 65. §-ának (1) bekezdése sorolta fel a honvédelmi feladatokban együttműködő rendvédelmi szerveket. 2005. január 1-jétől hatályos a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény, amely a katonai nyilvántartáshoz történő adatszolgáltatási kötelezettség körében tartalmazza a rendvédelmi szervek felsorolását. A 8. § (4) bekezdése szerint „a Honvédség, valamint a rendőrség, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetés-végrehajtási szervezet, a katasztrófavédelem, valamint az állami és a hivatásos önkormányzati tűzoltóság (a Honvédség kivételével a többi szerv a továbbiakban e törvényben együtt: rendvédelmi szervek) a hivatásos és szerződéses állományukban szolgálatot teljesítő potenciális hadköteleseknek a 7. § (1) bekezdése A), B) és P) pontjában meghatározott adataira vonatkozóan - a Honvédség központi adatfeldolgozó szerve részére minden év december 31. napjáig - kötelesek tájékoztatást adni”;
- A már hatályon kívül helyezett központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény – a jelenleg érvényben lévő szabályozáshoz hasonlóan – központi államigazgatási szervnek¹⁹ minősítette a rendvédelmi szervek országos parancsnokságait. [1. § (2) bekezdésének h) pontja] A jogszabály eredetileg rendvédelmi szervként határozta meg a rendőrséget, a határőrséget, a polgári védelmet, a vám- és pénzügyőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságot, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat. [1. § (5) bekezdésének a)-g) pontjai] Az általános indokolás szerint a törvény célja, hogy a központi kormányzati szervezetre és az állami vezetőkre vonatkozó alapvető rendelkezések egységes meghatározásával „a modern kormányzati szervezet kódexe legyen”. Ez viszont nehezen valósítható meg egy olyan szabályozási technikával, amelyben a szervtípusokat zártan határozza meg a norma, miközben a valóságban a közigazgatási szervek rendszeres átalakulnak.²⁰ Erre

18 A jogtudomány egy-egy igazgatási szakágazat csúcsszerveit minisztériumokra és nem minisztériumi jogállású főhatóságokra osztja. Amíg a minisztérium az országgyűlés által létesített, és a miniszter vezetésével működő főhatóság, addig nem miniszteri jogállású szakigazgatási szervet más állami szerv is létrehozhat, vezetője sohasem miniszter, s működését közvetlenül a kormány vagy valamely minisztérium felügyeli. (Magyar államigazgatási jog Általános rész I. (Kézirat) Nemzeti Tankönyvkiadó 1993. 104-109. oldal.

19 A szervezetek tipizálása általában a közigazgatási feladatok jellege, léptéke, és törvényes megvalósíthatósága figyelembe vételével történik, amelynek meg kell(ene) felelnie a célszerűség, a racionalitás követelményének. Főbb szervtípusok: 1. központi közigazgatási szervek, 2. a központi közigazgatási szervek területi, helyi igazgatási szervei, 3. az önkormányzati igazgatás szervei, 4. az önkormányzati igazgatáshoz tartozó speciális igazgatási szervek.

20 A magyar közigazgatási szervezetrendszer immáron több mint húsz éve a szinte állandósult, de mindenképpen rendszeresnek mondható változásban áll előttünk; vagyis ami e területen állandó, az paradox módon a változás. Ebből következően még egy viszonylagosan stabilnak mondható közigazgatási struktúráról sem beszélhetünk. Az igazgatási apparátus különböző szervei jönnek létre, alakulnak át, szűnnek meg különböző szintű jogszabályokban megtestesülő, gyakran az előzővel teljes ellentétben álló elképzelések, „tervcsomagok” alapján. Az elmúlt több mint két évtized jogalkotása teljesen figyelmen kívül hagyta – egyébként a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal alkotmányellenesnek nyilvánított – jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény azon bölcs előírását, amely szerint „a jogalkotó és a jogalkalmazó szervezetnek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell.” [44. §] A 2011. január 1-je óta hatályos jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. és 21. §-ai a jogszabályok különböző hatásainak előzetes, valamint utólagos vizsgálatáról rendelkeznek, sőt a 18. § indoklási kötelezettséget is rögzít. Az igazságügyi feladatokat ellátó tárca még

érzékletes példa a rendőrség és a határőrség integrációja, amelynek kapcsán az 1. § (5) bekezdésének b) pontját hatályon kívül kellett helyezni,²¹ de erről már említést tettünk.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény központi államigazgatási szervként határozza meg – egyebek mellett – a rendvédelmi szervek országos parancsnokságait, [1. § (2) bekezdésének h) pontja] és Kormányhivatalként definiálja – többek között – a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt. [1. § (4) bekezdésének f) pontja] A jogszabály rendvédelmi szervek között tartja számon a rendőrséget, a polgári védelmet, a büntetés-végrehajtási szervezetet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságot, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat. [1. § (5) bekezdésének a)-f) pontjai]

- 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról. Az 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „e törvény hatálya a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a polgári védelem, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság), valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (e törvény alkalmazásában, a továbbiakban együtt: fegyveres szervek) hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára (a továbbiakban: szolgálati viszony) és társadalombiztosítási ellátására terjed ki.”

... és a büntető jogszabályokban

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény a rendészet és a rendvédelem kifejezést egyaránt használja a Különös Rész rendelkezései között. Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni deliktumokat szabályozó XV. fejezet II. címe „A rendészeti bűncselekmények”,²² amelyek speciális tárgyuk alapján az igazgatás címben jelzett, több területet is magában foglaló ága zavartalanságához fűződő társadalmi érdekeket kívánják oltalmazni. A kábítószerrel visszaélés forgalmazói típusú elkövetési magatartásánál – a súlyosabb fenyegetettség miatt – a tényállási elem része a bűncselekmény elkövetése helyszínének meghatározásakor viszont már a rendvédelem kifejezés szerepel: „a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek vagy a büntetés-végrehajtási szervezet létesítménye”. [Btk. 282/A. § (1) bekezdésének c) pontja]

A Btk. Általános Része nem használja a szóban forgó kifejezéseket, a katonákra vonatkozó rendelkezések körében megjelöli azokat, akik katonai büntetőeljárásra tartozó bűncselekmények elkövetői lehetnek, vagyis katonának minősülnek: „E törvény alkalmazásában katona a Magyar Honvédség tényleges állományú, valamint a Rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja.”²³ [Btk. 122. § (1) bekezdése] Jól érzékelhető, hogy ez a személyi kör lényegesen szűkebb, mint az igazgatási jogszabályokban szereplő rendészeti (rendvédelmi) szervek tagjainak köre, mert a polgári védelem, a katasztrófavédelem, az állami és hivatásos

módszertani útmutatót is közzé tett e vizsgálatokkal kapcsolatban [8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató] E normák mégsem érvényesülnek a gyakorlatban. Ilyen környezetben nagyon nehéz megtalálni a jogbiztonság és a konstruktív kormányzás racionalitását.

21 Lásd a 2007. évi XC. törvényt és annak indokolását.

22 E körbe tartozik például az egyesülési joggal visszaélés [Btk. 212/A. §], a sajtórendészeti vétség [Btk. 213. §], a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése [Btk. 214. §], az embercsempészség [Btk. 218. §], a határjelrongálás [Btk. 220. §], stb..

23 E jogszabályhely is a 2007. évi XC. törvénnyel módosult a rendőrség és a határőrség integrációja miatt.

önkormányzati tűzoltóság, valamint a NAV (hivatásos) munkatársai nem katonák, következésképpen a Különös Rész XX. fejezetébe tartozó bűncselekményeknek nem lehetnek alanyai, és nem tartoznak a katonai büntető eljárás hatálya alá.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény nem használja a rendvédelem kifejezést. Az anyagi jogi szabályokkal összhangban a XXII. Fejezet állapítja meg a katonai büntetőeljárás speciális szabályait, amelyek – egyebek mellett – meghatározzák annak hatályát. [Be. 470. §]

„470. § (1) Katonai büntetőeljárásnak van helye

a) a katona [Btk. 122. § (1) bek.] által a tényleges szolgálati viszonyának tartama alatt elkövetett katonai bűncselekmény (Btk. XX. Fejezet),

b) a Magyar Honvédség tényleges állományú tagja által elkövetett bármely bűncselekmény,

c) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagja által a szolgálati helyen, illetőleg a szolgálattal összefüggésben elkövetett más bűncselekmény,

d) a szövetséges fegyveres erő (Btk. 368. §) tagja által belföldön, valamint e személynek a Magyar Köztársaság határain kívül tartózkodó magyar hajón vagy magyar légi járművön elkövetett, magyar büntető joghatóság alá tartozó bűncselekménye

esetén.

(2) A katonai büntetőeljárás hatálya kiterjed a terhelt által elkövetett valamennyi bűncselekményre, ha ezek közül valamelyik miatt katonai büntetőeljárásnak van helye, és az elkülönítés nem lehetséges.”

Ezen túlmenően az ügyész kizárólagos nyomozati hatáskörébe tartozó bűncselekmények között található a szóban forgó rendészeti (rendvédelmi) szervek munkatársaira vonatkozó rendelkezés: „a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja által elkövetett, nem katonai büntetőeljárásra tartozó bűncselekmény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, továbbá a pénzügyi nyomozó által elkövetett bármilyen bűncselekmény”. [Be. 29. § e) pontja]

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény Első Része nemes egyszerűséggel fegyveres szervként definiálja a szóban forgó szervezeteket, amikor a katonákra vonatkozóan rendelkezik. Fő szabály szerint „a fegyveres szervek (honvédség, rendőrség, polgári védelem, a büntetés-végrehajtási szervezet, állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos (szerződéses) állományú tagja által a szolgálati viszony tartama alatt a szolgálati helyen, illetőleg a szolgálattal összefüggésben elkövetett szabálysértést fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni. A fegyelmi hatóság - amennyiben elkobzás, illetőleg járművezetéstől eltiltás szükségessége felmerül - a szabálysértési hatóságot eljárása eredményéről értesíti. Ha a szolgálati viszony a szabálysértés elbírálása előtt megszűnt, a szabálysértést a szabálysértési hatóság bírálja el.” [30. § (1) bekezdés]

Emellett a szabálysértési jogban megtalálható a rendészet és a rendvédelem kifejezés egyaránt. A törvény a szabálysértési eljárásban is biztosítja a rendőrség számára a feltartóztatás és az előállítás lehetőségét. [76. § (1) bekezdése] A (3) bekezdés pedig kimondja, „a Rendőrség a külföldiek rendészetével, az útlevéllal és úti okmánnyal kapcsolatos, a tiltott határátlépés, a határrendészeti, a határjel-hamisítás és a határjelrongálás szabálysértések elkövetése esetén jogosult az elkövetők előállítására.”

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet a tényállások, illetve fejezetcímek megnevezésében használja a rendészet kifejezést: Kábítószer-rendészeti szabálysértés [11. §], Külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés [30. §], „A honvédelmi, a polgári védelmi és a rendészeti igazgatás rendjét veszélyeztető szabálysértések”, valamint a „Közlekedésrendészeti szabálysértések”.

A rendészeti igazgatás rendjét veszélyeztető szabálysértések körébe sorolt jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség tényállásában [40/A. § (1) bekezdése] pedig a

rendvédelmi kifejezéssel él, amikor kimondja: „Aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy az előbbieken említett rendészeti feladatokat is ellátó szervezeteket és egyéb („civil”) közigazgatási szervek közül azokat, amelyek szabálysértési jogkörrel is rendelkeznek, az 1999. évi LXIX. törvény hatóság vagy egyéb megnevezéssel illet: [35. §]

„35. § A jogszabályban hatáskörükbe utalt szabálysértési ügyekben a szabálysértési hatóság jogkörét gyakorolják

- a)
- b) az egészségügyi államigazgatási szerv;
- c) a fogyasztóvédelmi hatóság;
- d) a bányafelügyelet;
- e) a munkaügyi hatóság és a munkavédelmi hatóság;
- f)
- g) a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv;
- h) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kormány által kijelölt szerve;
- i) a közoktatási feladatkörében eljáró oktatási hivatal;
- j) az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv;
- k) a szociális hatóság.”

A hatósági jogkörrel is rendelkező közigazgatási szerveket a jogszabályok hasonlóképpen hatóság (például rendőrhatóság, vámhatóság, vagy légiközlekedési hatóság, szabálysértési hatóság, stb.) megnevezéssel említik.²⁴ Ez egyúttal jól érzékelteti a rendészeti jog „keresztbe fekvő” jogági jellemzőjét is. A felsorolásban szereplő különböző területek (az egészségügy, a természet- és környezetvédelem, stb.) olyan a jogellenes emberi magatartásokkal kapcsolatos veszélyeknek kitétek, amelyekkel szemben rendészeti eszközökkel, többek között szabálysértési szankciók kilátásba helyezésével is védekezni kell. De ezeken a területen kiemelt szerepet játszanak a különböző hatósági engedélyek, igazolások („bizonyítványok”), korlátozások és tiltások is.

Az alkotmányban használt kifejezések

Az 1989. októberi Alkotmány ismerte és használta a rendészet kifejezést, amikor a kormány fő feladatait fogalmazta meg. [33. § (1) bekezdésének h) pontja] A VIII. fejezet ekkor „A fegyveres erők és a rendőrség” címet viselte, összhangban az akkor hatályos, az állam külső és belső biztonságát oltalmazó normákkal.²⁵

24 A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény például a közúti járművek üzemeltetését a közlekedési hatóság által kibocsátott ún. típusbizonyítványhoz köti. [22. §] A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény értelmében „a pénzügyőr a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény felderítése, megakadályozása céljából, illetve az elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy, valamint a bűncselekmény elkövetőjének elfogására útzár telepítését kérheti az illetékes rendőrhatóságtól.” [43. §]

25 Az 1993. december 31-ig hatályban volt honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény értelmében a fegyveres erők a Magyar Néphadseregre és a Határőrségre tagozódtak. [16. §] Ugyanez a jogszabály a rendőrséget, és a büntetés-végrehajtási testületet fegyveres testületként definiálta, [17. §] míg a pénzügyőrséget és az állami tűzoltóságot rendészeti szervként [18. §] határozta meg. A törvény e szervezetek honvédelmi feladatait állapította meg, mert az ún. minősített helyzetek idején közreműködésüket nélkülözhetetlennek tartotta. (A fegyveres erők

Az 1993. évi módosítás²⁶ is a rendészet terminus technicussal operált, amikor a 40/A. § határőrségre vonatkozó rendelkezését a következőképpen változtatta meg:

„40/A. § (1) A fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását. A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az indokok következők voltak: „A határőrség az európai államok berendezkedésének és gyakorlatának megfelelően rendészeti feladatokat végző fegyveres szervezet. Ezért jogállása és feladatköre a modern államokban hasonlít a rendőrségéhez, néhány helyen még a megnevezése is határrendőrség. A magyar határőrség hagyományosan kialakult és jogszabályban meghatározott alapvető feladata is az államhatár őrzése, a határrend fenntartása, a határforgalom ellenőrzése, amelyek tipikusan rendészeti jellegű feladatok. Ezen alapul a határőrségnek határrendészeti szervvé való továbbfejlesztése. Ezért e feladatokat el kell választani a fegyveres erőktől és azok feladataitól. A határőrség az Alkotmány szerint a fegyveres erők része, s mint ilyen, nem láthat el rendészeti, igazgatási feladatokat. Feladata ugyanakkor az országhatárok közvetlen védelme erőszakos, jogellenes határmenti cselekmények, fegyveres határsértések (incidensek) esetén, amelyek elhárításához nem kell elrendelni sem a szükségállapotot, sem a fegyveres erők alkalmazását.” A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény – mint említettük – fenntartotta az alkotmányos szabályozás szülte kényszermegoldást.

Érdekes, hogy a fenti alkotmányt módosító törvényt a parlament ugyanazon a napon, 1993. december 7-én fogadta el, mint a rendvédelem kifejezést először használó 1993. évi honvédelemről szóló törvényt. Az indokolásban semmiféle magyarázat nem található az alkotmánytól eltérő fogalom bevezetésére, mint ahogyan illet egyetlen későbbi jogszabály változtatás interpretálása sem foglal magában.

A VIII. fejezet a 2005. január 1-jén hatályba lépett módosítás után „a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek”-re változott,²⁷ egyúttal a 35. § (1) bekezdésében is korrigálta a rendészet kifejezést. „A haderőreform keretében már hosszú évek óta stratégiai célkitűzés az önkéntesség elvére épülő, professzionális haderő megteremtése, ami viszont szükségessé teszi a honvédelmi kötelezettségek rendszerének felülvizsgálatát. ... A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló törvény a honvédelemre vonatkozó joganyag újraszabályozásának alapvetéseként el kívánja végezni az Alkotmánynak az önkéntes haderőre történő áttéréssel és a haderőreformmal összefüggésben szükségessé váló módosítását. ... A Határőrség feladatait tekintve nem az ország területét a külső fegyveres támadásokkal szemben védelmező Magyar Honvédséghez, hanem a belső rendet fenntartó rendvédelmi szervekhez áll közelebb, ezért a törvény megváltoztatja a Határőrség jogállását, amikor fegyveres erőből rendvédelmi szervvé minősíti át.” – olvasható a 2004. évi CIV. törvény általános indokolásában.

és testületek közötti alapvető különbség az volt, hogy az előbbiben a hadkötelezettséget, illetve a polgári szolgálat teljesítőket, vagyis „sorozottak” is voltak, [23. §] míg a testületeknél csak önkéntes elhatározás alapján lehetett szolgálatot vállalni.) Az állam- és közbiztonság védelme körébe tartozó fő feladatokat az 1974. évi 17. törvényerejű rendelet 2. §-a határozta meg.

26 Az 1993. évi CVII. törvény rendelkezései 1994. január 1-jén léptek hatályba.

27 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény rendelkezései alapján.

A 2007. évi módosítás²⁸ a VIII. fejezet címét újfent megváltoztatta, amelynek megnevezése „a Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek” lett. Az „... alaptörvény VIII. fejezetének címében a rendvédelmi szervekre való utalást egyes rendvédelmi szervek megjelölésre cseréli, tekintettel arra, hogy törvény az Alkotmányban nem nevesített rendvédelmi szerveket is létrehozhat. Jelenleg - az Alkotmányban nevesített rendvédelmi szerveken túl - ebbe a körbe tartozik a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (5) bekezdése szerint a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság.” – olvasható a 2. §-hoz fűzött indokolásban. Ezen túlmenően az Alkotmány valamennyi érintett rendelkezéséből hatályon kívül helyezte a Határőrségre való utalást.

A 2012. január 1-jén hatályba lépő alaptörvény²⁹ a rendőrséggel és a nemzetbiztonsági szolgálatokkal „Az Állam” című fejezetében foglalkozik. [46. cikk] Más, a rendészet feladatkörének valamely szegmensében tevékenykedő, hivatásos állományúakat (is) foglalkozó szervezetről a jogszabály hallgat, s a rendészet kifejezést sem használja. A parlamenthez benyújtott T/2627. számú törvényjavaslat³⁰ ekkor még 45. cikkéhez fűzött indokolás szerint „kiemelendő, hogy a Javaslat nem korlátozza egyéb, rendvédelmi funkciókkal rendelkező szerv kialakítását”, viszont „a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül kiemeli a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat.” Nemcsak az indokolás, maga az alaptörvény is a rendvédelmi szervek terminus technikust alkalmazza, amikor „A különleges jogrend” című fejezetben „A megelőző védelmi helyzet” elnevezésű minősített időszakra vonatkozó szabályokat rögzíti: „A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart.” [51. cikk (3) bekezdése]

A rendészetre vonatkozó elképzelések

A 2002-ben hivatalba lépő kormány a rendészet modernizációját nagyszabású közigazgatási reform részeként gondolta el. E helyes törekvés ellenére a települési önkormányzatok regionális átalakítása politikai konszenzus hiányában nem sikerült, ezért sem a közigazgatás, sem a rendőrség korszerű átalakítását nem lehetett megvalósítani. „A rendészeti stratégia megalkotásához nélkülözhetetlen az a kormányzati bölcsesség, amelyik felismeri, hogy a közrend és a közbiztonság védelméhez szilárd jogi alapokra van szükség. (...) Stratégiai munkaanyagok születtek, amelyekből nem lett állami döntés. Majd olyan szervezeti intézkedések követték egymást, amelyek viszont nem előzött meg semmiféle átgondolt tervezés. A cselekvés nélküli tervezés időszakát a tervezés nélküli cselekvés váltotta fel.

28 2007. évi LXXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

29 Magyarország Alaptörvénye. Forrás: <http://www.kozlonykiado.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11043.pdf>

30 Forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>

Ebben a folyamatban felelősség terheli a parlamenti ellenzékét is, amikor megtagadta a konstruktív közreműködést, olyan fontos kérdések megoldásában, mint a közigazgatási reform vagy a titkosszolgálatok anakronisztikus szervezeti rendjének megváltoztatása.³¹

A koncepció alakulásának értékelését megkönnyíti a Belügyminisztérium 2005-ben készült stratégiából vett néhány idézet: Az 1989-es fordulatot követő kormányok programjaiban megvalósítandó, fontos célként szerepelt:

- a korszerű, kisebb létszámú és költségű közigazgatási szervezet kialakítására;
- a közrend és a közbiztonság fenntartására, vagy megerősítésére, illetőleg a romló közállapotok javítására;
- a bűnmegelőzés hatékonyságának növelésére;
- a korrupcióval szembeni küzdelemre;
- a rendőrség megerősítésére;
- a deregulációra (és a felesleges bürokrácia visszaszorítására)

vonatkozó ígéretek.

A valóra váltás azonban ugyancsak nehézkesen történt, történik. A 2006–2010 közötti évek közötti kormányzati periódus programjában erre vonatkozóan a következő megállapítás olvasható: „Az elmúlt évtizedben azonban a politika mindig megrettent az átalakítással járó konfliktusoktól, a kisebb, hatékonyabban működő szolgáltató állam megteremtésének politikai deklarációja soha nem vált érdemi cselekvéssé.”³²

A rendészetstratégiai tervezése lassan kialakulóban van, bár nem látszik kristály tisztán, hogy az egyes stratégiák hogyan épülnek egymásra, vagyis hiányzik ezek tudatosan kialakított vertikális és horizontális kapcsolatrendszere. A 1057/2009. (IV. 24.) Kormányhatározattal kiadott SZBJT stratégiában már olvasható ugyan néhány kapcsolódási pont, [II/1. pont] de ezek összehangoltságáról, „szorosan” egymáshoz illeszkedéséről még nem lehet beszélni.³³ Azonban mindegyik stratégiából hiányzik a készítés kori állapot precíz analízise, ami óhatatlanul nem megfelelő szervezeti struktúra kialakulásához, megkérdőjelezhető hatékonysághoz, és ezekkel kapcsolatos finanszírozási gondokhoz vezet.

A 2224/2007. (XI. 28.) Kormányhatározat mellékletét képező, az IRM által készített rendészeti stratégiában³⁴ – amit egyébként a társadalmi bűnmegelőzésről, a rendvédelemről, a komplex biztonságról, a fenntarthatóságról és a versenyképességről szóló nemzeti szintű stratégiai tervekhez, valamint az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióhoz megfelelően igazodó”, ezeknek alárendelt dokumentumként határoztak meg – foglaltak szerint az első

31 Finszter Géza: A rendőrségről jövő időben. Kézirat 2008.

32 Új Magyarország, Szabadság és szolidaritás. A köztársaság kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért, 2006-2010. Modern közigazgatás – szolgáltató állam című fejezet. 8. oldal. Az Országgyűlés Hivatalához benyújtott H/64. sz. határozati javaslat.

33 „Az általános hazai stratégiai környezetre mindezek ellenére továbbra is jellemző a stratégiai dokumentumok közötti megfelelő konzisztencia hiánya, a fogalmak, formai és tartalmi kritériumok tisztázatlansága, a stratégiakészítés, a program-végrehajtás és az ellenőrzés módszertani alapjainak kialakulatlansága.” – A 2224/2007. (XI. 28.) Kormányhatározat mellékletét képező rendészeti stratégia „Stratégiai környezet” című 2.2.2. pontjában.

34 Forrás:

http://irm.gov.hu/i/irm.gov.hu/files/downloads/Fooldal/Jogszabalyok_tervezetek/Keszulo_eloterjeszesek_Vele_menyezhető_eloterjeszesek/rendeszeti_startegia_kormanyra_2007_11_20_vegleges.doc

szövegtervezet már 2005-ben elkészült azonban a 2006. évi országgyűlési választásokat megelőzően nem született kormányzati döntés. „A kérdések középpontjában a rendészet és rendvédelem definiálása, a rendészeti stratégia által lehatárolt terület meghatározása, valamint a jövőben teljesítendő feladatok megfogalmazása állt. 2007 augusztusára elkészült egy közel kilencven oldalas dokumentum, amely áttekinti a vonatkozó uniós szakirodalmat, elemzi a rendészet strukturális átalakításának alkotmányjogi feltételeit, továbbá megfogalmazza a szakterület tekintetében eldöntésre váró legfontosabb kérdéseket, illetve fejlesztendő területeket – ugyanakkor bizonyos stratégiai módszertani kritériumoknak csak részben tett eleget.” A dokumentum középtávra (2014-ig) határozza meg átfogóan a szakterületet és helyzetértékelő, illetve célokat és prioritásokat meghatározó részekből áll. Megállapítja továbbá, hogy „a rendészet fogalmának meghatározása a hazai szakirodalomban – a rendvédelemhez hasonlóan – meglehetősen ellentmondásos. A rendészeti tevékenységet egyes esetekben a pusztán rendőrségi szervezet feladatellátására vonatkoztatják, más esetekben a szerzők rendkívül tág rendészet fogalmat alkalmaznak.”³⁵

Egyébként e dokumentumból is hiányzik a készítés kori állapot precíz analízise, bár néhány helyzetelemzésnek nevezett általánossággal itt is találkozhat az olvasó. Ilyen például a rendőrségről szóló, valamint a rendészeti feladatokat ellátó szervezetekre, továbbá az irányítóikra vonatkozó törvények változtatásaival kapcsolatos leírás, amelynek következtében a „rendészeti közjog jelenlegi állapota ezért csak átmeneti helyzetként értékelhető”.³⁶ Ez tulajdonképpen 1989-ig visszamenőleg (a jövőre nézve azonban minden konkrétumot nélkülöző) tényként elfogadható megállapítás. Témánk szempontjából érdekes a stratégia 2.3.2. pontja, amely a rendészeti (rendvédelmi) feladatkörök csoportosításával foglalkozik kisebb-nagyobb sikerrel.³⁷ Ami még ennél is érdekesebb, az a választott rendészeti jövőkép, amit – az azóta eltelt idő, főleg a 2010. és 2011. évi kormányzat közigazgatást érintő intézkedés sorozata még azt is „alulmúlt”, – kommentár nélkül idézünk:³⁸

„A hazai rendészet fokozatosan részévé válik a civil közigazgatásnak, középtávon megkezdődik a rendészetnek a közigazgatáshoz való közeledése. Amennyiben a rendészeti szervek szabályozásukban és működésükben fokozatosan a civil közigazgatáshoz közelednek, törvényszerűen következik be bizonyos területeken egyfajta „demilitarizáció”.

A hazai rendészet – követve a kontinentális jogfejlődés szerinti hagyományokat – a továbbiakban is alapvetően centralizáltan működik, középtávon azonban megkezdődik egyes helyben hatékonyabban ellátható feladatok helyi – elsősorban települési – szintekre történő delegálása (decentralizálása), illetve egyes – jelenleg központosított – feladatoknak a rendészet (megyei/regionális) területi szerveihez történő leadása (dekoncentráció).

A centralizált működés hagyományaiból, valamint a civil közigazgatáshoz való közelítés szándékából következően a rendészet logikus módon a magyar államigazgatásba és nem a helyi önkormányzati igazgatásba integrálódik, melynél fogva pl. az önkormányzati rendőrség hazai létrehozásának középtávon nincs létjogosultsága. Mindemellett újra kell gondolni a rendészeti feladatellátásban az önkormányzati és az állami szféra szerepét.

A hazai rendészeti struktúrát tekintve – rövid- és középtávon – az egységes (monista) megoldás érvényesítése támogatandó, amikor tehát a rendészeti feladatok egyetlen szervezetbe koncentrálódnak. Részben, mert ez felel meg inkább az európai tendenciáknak, részben, mert fontos lenne elkerülni – a plurális rendészeti struktúrákra jellemző – koordinációs problémákból és szervezeti párhuzamosságokból eredő csapdahelyzeteket.

35 1.4. pont, 7. oldal.

36 2.3.1. pont, 20. oldal.

37 20-22. oldal.

38 3.2. pont, 32-33. oldal.

A rendészetben belül a közbiztonsági és a bűnügyi nyomozó (igazságügyi) funkciók szervezeti szétválasztása középtávon nem merül fel. Ennek oka egyfelől abban azonosítható, hogy egy esetleges szétválásra vonatkozó alternatív elképzelések jelenleg szakmailag még nem kiforrottak, másfelől a hazai rendészeti szervezet változásai tekintetében a következő években indokolt, hogy előbb a rendőrségi és a határőrségi szervezet sikeres integrációja kapjon elsőbbséget.

A hazai rendészeti szervezet-fejlesztésben a centralizáció és decentralizáció elvének együttesen kell érvényesülnie. 2014-ig Magyarországon ugyanakkor bizonyosan nem lehet cél az önkormányzati igazgatásba integrált és a helyhatóságok irányítása alá vont rendészeti szervezeti megoldás, tekintettel arra, hogy Európában a tisztán önkormányzati rendőrségi struktúrák eltűnőben vannak, másfelől hazánkra is elsősorban a kontinentális jogfejlődésnek megfelelő centralizált hagyományok jellemzőek. Mindazonáltal a hatékony feladatellátás által kijelölt határokig a centralizált állami rendőrség helyi szerveinek irányításában célszerű fokozatosan jogosítványokat adni a polgármestereknek, illetve egyes a közbiztonságért felelősséget vállaló szervezeteknek (testületeknek).

Összegezve, Magyarországon 2014-ig egy a közigazgatáshoz közelített – ahol indokolt – civilesített, centralizált (ugyanakkor bizonyos feladatok ellátását helyi/területi szintre decentralizáló/dekoncentráló), szolgálati ágai tekintetében integrált (monista), rendészetnek kell kimutatható eredményeket elérnie a közrend, közbiztonság és az államhatár védelmének megerősítésében, valamint a megelőző és fenyegetésekre való reagáló képesség fejlesztésében.”

Ezután a Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsának égisze alatt Finszter Géza 2008-ban elkészítette „A rendészeti rendszer alkotmányos és közjogi alapjai” című az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához szánt 2. számú előtanulmányt. E nagy lélegzetű, közel 200 oldal terjedelmű kézirat sokoldalúan, 14 fejezetben foglalkozik a rendészeti tevékenységgel, annak szervezeti rendszerével, jogi szabályozásának kérdéseivel, végezetül levonja a következtetéseket s javaslatokkal él.

2008. október 22-én elkészült a Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája munkaanyagának első változata, amely számol azzal a társadalmi ténnyel, hogy „a politikai fordulat során nem alakult ki a demokratikus társadalmakban nélkülözhetetlen társadalmi szolidaritás és tolerancia. A formálódó új politikai kultúra nem ellensúlyozza, hanem maga is gerjeszti a negatív hatásokat. ... A demokratikus intézmények kiépülésében elért sikerek máig sem képesek enyhíteni az újratermelődő társadalmi igazságtalanságokat, a gazdasági élet zavarait, a terjedő szegénységet, az erkölcsi értékvesztést”, s „az átmenet bűngerjesztő hatásai emberöltőnél is hosszabb ideig hatnak” ... „Az elmúlt évek fejleményei nyilvánvalóvá tették, hogy új alkotmányos garanciákra lenne szükség”. A korábban már említett Gönczöl-bizottság rámutatott az egyik legsúlyosabb problémára: „... az eddigi kormányok tulajdonképpen nem alakítottak ki átfogó kormányzati, rendészeti stratégiát. Megítélésünk szerint, a hatályos szabályozás elemei nem koherensek, a kormányzati irányítás és szervezeti rendszer pedig, nem felel meg a demokratikus önvédő jogállamnak.” Ennek következménye, hogy a társadalmi változásokat nem kísérte kellő következetességgel a rendészeti funkciók átalakítása. „A bűnözés növekedése, a közbiztonság fenntartásának kihívásai, az általános rendészeti hatáskörrel felruházott Rendőrségre folyamatosan növekvő feladattömeget zúdított. A tennivalók sokasodása már a rendszerváltás első éveiben is költségvetés-gazdálkodási zavarokhoz, majd állandósuló hiányhoz vezettek. Az egymást követő kormányok nem adtak világos választ arra, hogy a finanszírozási gondokat miként kívánják megoldani.” – olvasható a stratégia bevezetőjében, amely a munkaterv szükségességét ecseteli.

A rendőrség

Már az előzőekben tárgyalt 2007. évi rendészeti stratégia kiemelt célként határozta meg a szervezetrendszerrel kapcsolatos feladatokat, amelyek kulcselemeként fogalmazta meg – egyebek mellett – az „egyszerű, tiszta és átlátható szerkezetet, továbbá világos felelősségi

rendszerek kialakítását”. [3.3.2.2. pont] Emellett „a hatékony és jogszerű működés” előfeltételeként jelölte meg a szabályozási kereteket, amelyek egyik csoportját a rendészeti szervekre vonatkozó, szervezettel és működéssel kapcsolatos normaanyagok, többek között a rendőrségről szóló törvény áttekintése és módosítás képezte. [3.3.2.3. pont d) alpontja]

2010-ben hivatalba lépett kormány egyik célja szerint³⁹ „az állam megfelelő, ésszerű és hatékony működtetése” érdekében „helyre fogja állítani a magyar állam tekintélyét. Közigazgatási rendszerét az ésszerűség útjára tereli és újra a közjó szolgálatába állítja”, továbbá „helyreállítja a közbiztonságot és a törvényes rendet”, mert a program készítőinek érvelése szerint (az elmúlt nyolc évben) „az ország számos pontján, összefüggő vidékein az állam felszámolta önmagát.”⁴⁰ A munkaterv rendőri szervezetre vonatkozó elképzelései nem illeszthetők egységes rendszerbe. Már a programban olvasható alcímek is ezt sugallják. A testület „megújítását” tulajdonképpen a létszámemeléssel, az alkalmazott technikák (módszerek és eszközök) megújításával, és a ráfordítások növelésével kívánja megvalósítani, holott kiinduló tételként leszögezi: „a rend érdekében nemzeti ügynek tekintjük, hogy új rendőrség szülessen.”⁴¹ A dokumentum a közigazgatás szinte minden területét érintő korrupciós helyzetből meglehetősen egyoldalúan kiemeli, hogy az alkalmazotti munka presztízsének csökkenésében – egyebek mellett – jelentős szerepet játszanak a rendőri visszaélések, amelyekkel szemben szigorúan fel kell lépni.

Az – addig egységes – rendőri szervezet⁴² mellett 2010. szeptember 1-jével megalapították a Terrorrelhárítási Központot (TEK),⁴³ 2011. január 1-jével pedig létrehozták a Nemzeti Védelmi Szolgálatot (NVSZ).⁴⁴ E változtatásokat tulajdonképpen az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvénnyel „szentesítették”, és azokat „a terrorizmus, mindenekelőtt annak nemzetközi megnyilvánulásával”, az államhatalom végrehajtó szerveinek „súlyos tekintélyvesztésével, valamint a közéletben eluralkodott a korrupcióval”, és „a polgároknak nyújtott szolgáltatások

39 A Nemzeti Együttműködés Programja. H/47. számú dokumentum. Forrás: <http://www.mkogy.hu>

40 E meglehetősen konfüzós megfogalmazáshoz hasonlókból még olvasható néhány ebben az alkotmányjogilag igen jelentős, [lásd az alkotmány 19. § (3) bekezdése) pontját és a 33. § (3) bekezdését] de politikai közéletünk által kevésbé fontosnak ítélt dokumentumban. Nem mondható „újnak” a „rég” lényeges elemeit nem érintő, foltozgató jellegű változtatás.

41 „2.5 Erős, szolgáló és nem uralkodó rendőrség”; „2.6 Több rendőr, több fizetéssel és több eszközzel”; „2.7 Állandó, erős rendőri jelenlét minden magyar településen”.

42 329/2007. (XII. 13.) Kormányrendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről.

43 232/2010. (VIII. 19.) Kormányrendelet a Terrorrelhárítási Központról. Ezt váltotta fel a jelenleg hatályos 295/2010. (XII. 22.) Kormányrendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól.

44 293/2010. (XII. 22.) Kormányrendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról.

szakmai színvonalának további javításával” indokoltak.⁴⁵ A módosult rendőrségről szóló törvény értelmében:

„4. § (1) A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv.

(2) A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bünteljesítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.

(3) A Kormány a rendőrséget a rendészetért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) útján irányítja.

4/A. § (1) Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre (a 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 bünteljesítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv szervezeti egységeként kormányrendelet kirendeltséget hozhat létre.”

„Az Rtv. jelenleg egységes rendőrségi koncepciót érvényesít. A rendőrség a hatályos szabályozás értelmében központi szervből, megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokból, rendőrkapitányságokból, kirendeltségekből, továbbá különleges jogállású, az országos rendőrfőkapitánynak alárendelt rendőri szervekből áll. A törvény szakít ezzel a megoldással annak érdekében, hogy rendőrségi szerveként hozhassa létre a terrorizmust elhárító szervet és a belső bűnmegelőzési és bünteljesítési feladatokat ellátó szervet. A törvény rendszerében a rendőrséget a jövőre nézve három szerv - az országos rendőrfőkapitány vezetése alatt álló, általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, továbbá a főigazgatók irányítása alatt álló belső bűnmegelőzési és bünteljesítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv - együttesen alkotja. Az Rtv. szerinti módosítása e három egyenrangú és funkcionálisan önálló rendőri szerv feladatait, szervezetét, egymáshoz való viszonyát, személyi állományát, a rendészetért felelős miniszter irányítói jogkörét és a szervek vezetőinek jogköreit tartalmazza.” – olvasható az általános indokolásban.

Az újonnan létrehozott két szervezet a rendőrségről szóló törvény szinte teljes egészében átirta 1. § (2) bekezdésében felsorolt 17 feladatkörből egyet-egyét lát el: a NVSZ elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bünteljesítési célú ellenőrzést,⁴⁶ [14. pont] a TEK pedig felderíti a Magyar Köztársaság területén tevékenykedő terrorszervezeteket, 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.⁴⁷ [15. pont] A két szervezet jogállását, fő feladatait, és az általuk igénybe vehető eszközöket és módszereket a törvény teljesen átirta II. Fejezete rögzíti. Mindkét szerv országos hatáskörű, és (tevékenységük felderítési, bűnmegelőzési jellege miatt véleményünk szerint nagyon helyesen) egyikük sem rendelkezik nyomozó hatósági jogkörrel. Az országos rendőrfőkapitányt, a TEK és a NVSZ főigazgatóit a kormányfő nevezi ki és menti fel. [6. § (3) bekezdése, illetve az 5. § f) pontja]

A két speciális rendőri szervezet tevékenységének a törvény egy nehezen ellenőrizhető korlátot szab, és egy szintén kevésbé kontrollálható felhatalmazást ad:

45 A 2010. évi CXLVII. törvény általános indokolása, a kormány programja, és az NVSZ weboldala: <http://www.rszvsz.hu>

46 Az NVSZ tervei szerint 500 fővel kívánja vizsgálni a közszférában tevékenykedőket a közigazgatási szerveknél, ezen belül a jogszabályban meghatározott civil főhatóságoknál, és a rendészeti (rendvédelmi) szerveknél egyaránt. Forrás: <http://www.rszvsz.hu>

47 Ezzel a terrorcselekményekkel kapcsolatos bűnmegelőzési és felderítési feladatok kikerültek az Alkotmányvédelmi Hivatal (korábban Nemzetbiztonsági Hivatal) kompetenciájából. Lásd a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 5. §-ának c) és i) pontjait.

- ha feladatuk ellátása során hatáskörükbe nem tartozó bűncselekményre utaló információ birtokába kerülnek, azokat haladéktalanul kötelesek átadni a kompetenciával rendelkező szervnek; [7/F. (2) bekezdése]
- közvetlenül is jogosultak nemzetközi kapcsolattartásra a központi szerv egyidejű tájékoztatása mellett. [7/G. (3) bekezdése]

A 2010. évi törvénymódosítással létrejött két olyan új rendőri szerv, amely az általános hatáskörű rendőri szervek, a NAV, valamint a titkosszolgálatok mellett a titkos eszközök, módszerek és eljárások alkalmazása révén erőteljesen érintheti, illetve érinti a polgárok privát szféráját, központosított irányításuk pedig nem zárja ki az egyedi ügyekre vonatkozó utasítási jogot, holott 2008. októberi rendészeti stratégia egyik célkitűzése a jogállami garanciák erősítése.

A módosított szabályok kétségtelen pozitívuma, hogy a NVSZ által végzett ún. megbízhatósági vizsgálat teljes folyamata ügyészi kontroll alá került. [7/C. § (4) bekezdése] Bár ezzel kapcsolatosan erős fenntartásaink maradnak, mert a titkos információszerzés és a titkos adatszerzés folyamata egészének ügyészi felügyelete még mindig nem valósult meg. Az intézet egyik 2009-ben lefolytatott empirikus vizsgálata⁴⁸ során megyei szintű főügyészek beszámoltak arról, hogy a titkos úton beszerzett információknak a nyílt eljárásba történő átvitele, az ilyen adatok realizálása több nehézségbe ütközik. Ezek

- a rendőri szervek vagy a titkosszolgálatok belső szabályozói nem teszik lehetővé, hogy az ilyen úton megszerzett adatokat nyíltan – azaz minősítés nélkül – adják át, még abban az esetben sem, ha az a bírói döntés értelmében bizonyítékként felhasználható a büntető eljárásban, mert a minősítés törlése hosszadalmas procedúrát vesz igénybe. (E problémák pont a NVSZ elődjét érintették);
- ehhez kapcsolódik, hogy megfelelő felhatalmazás híján az ügyészség a felderítő szervek által átadott adatok körét sem tudja kontrollálni;
- gyakran előfordul, hogy a fokozott ügyészi felügyelet keretei között adott utasítás végrehajtása „eltorzul”, vagy azt olyan kifogásokkal nem hajtják végre, amiket az ügyészség nem tud ellenőrizni, mert arra nincsen lehetősége és eszköztára.

E körben tehát probléma, hogy az ügyészség egy olyan szolgáltatót kénytelen igénybe venni eljárása során, amelynek (1) a közreműködés nem minden esetben érdeke, (2) a tevékenységét ténylegesen nem tudja ellenőrizni. E szervek és az ügyészség kapcsolata – nemcsak ezekben az ügyekben, hanem általában is – rendezetlen, átláthatatlan. Az ügyészek arra is felhívták a figyelmet, hogy az e tevékenység ellátásához szükséges szakértelemmel egyrészt nagyon kevesen rendelkeznek, másrészt megfelelő technikai eszközök sem állnak rendelkezésre.

Milyen következtetések vonhatók le az eddigiekből?

„Mint ahogy a 2004 évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítással a rendvédelem immár az alkotmánytörvény rangjára emelt normatív fogalom lett, szükséges annak tartamát meghatározni. A definiálás ugyanis nem a jogalkotás, hanem az elmélet dolga. A jogtudománynak van használható rendvédelem fogalma, amely szerint a közigazgatásnak arról az ágazatáról van szó, ami jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági

⁴⁸ Az OKRI „Egyes korrupciós ügyek vizsgálata a jogeset elemzés módszerével” című kutatásban 2009. június 4-ikén a Fővárosi Főügyészségen megrendezett kerekasztal beszélgetés.

kényszer eszközeivel védi a társadalmat.⁴⁹ A rendvédelem számára a közrend egyfelől a védelem tárgya, amely felett őrködni kell, másfelől a védelem formája, amelyet minden eljáró tagjának be kell tartania. (A közrendet nem lehet a közrendhez tartozó normák megsértésével védelmezni.)

A hatályos joganyagban azonban a rendészet és a rendvédelem fogalmak gyakran keverednek. A rendészeti szakirodalomban a két fogalmat szinonimaként alkalmazzák. Azt azonban a klasszikus rendészet definíció híveinek el kell ismerni, hogy az Alkotmány 2004. évi, továbbiakban ismertetett módosítása a rendvédelem kifejezést részesíti előnyben.⁵⁰

A fentieket áttekintve nem túlzás azt állítani, hogy biztonság – közigazgatás – rendészet területét érintő jogalkotás átgondolatlan, tudományosan kellően meg nem alapozott, kiszámíthatatlan döntései a rendészetet kiszakították eredeti közegéből, a közigazgatásból, aminek következtében egyrészt ez az igazgatási ágazat képtelen az érdemi változásra, másrészt áttekinthetetlen, már-már kaotikus, végig nem gondolt szabályozás követhetlenné teszi a joganyagot. Ez semmiképpen nem egyeztethető össze a jogi szabályozás egyértelműségének, átláthatóságának jogállami követelményével.

Úgy tűnik, hogy a fejlődést előmozdító közigazgatási átalakulás még napjainkban is várat magára. ...

(Lezárva: 2011. június 4.)

49 Szamel Lajos: Jogállamiság és rendészet. Rendészeti Szemle, 1992/3., 11. oldal.

50 Finszter Géza: A rendészet elmélete. Kézirat 2009. 65. oldal.