



# Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

## Összehasonlító szervezattan

Dr. Kozáry Andrea

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.

## TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	3.
1. A RENDÉSZET KLASSZIKUS ÉS MODERN FELFOGÁSA. A MODERN RENDŐRSÉG FUNKCIÓI. RENDŐRSÉGI MODELLEK	5.
2. A MAGYARORSZÁGI RENDVÉDELMI SZERVEK TÖRTÉNETE	11.
3. AZ EURÓPAI RENDVÉDELMI SZERVEK TÖRTÉNETE	14.
4. NÉHÁNY „RÉGI” EURÓPAI UNIÓS TAGÁLLAM RENDŐRI/ RENDVÉDELMI SZERVEZETE	17.
5. RENDŐRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS (NEMZETKÖZI SZERVEZETEK)	20.
FELHASZNÁLT IRODALOM	25.

## Bevezetés

Az **Összehasonlító szervezattan** című tansegédlet elsősorban a Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetközi Közszerológati Kapcsolatok MA képzésén részt vevő hallgatók számára nyújt alapvető ismeretanyagot. A kötetet a rendszertudomány eredményeit felhasználva, valamint a hallgatók előképzettségét és az egyetemi oktatás speciális igényeit figyelembe véve állítottuk össze. A társadalomtudományok és a szépirodalom klasszikusai szövegeinek felhasználásával vázlatos áttekintést kívánunk adni az európai rendőrség, illetve rendvédelem kialakulásáról, történetéről, fejlődéséről, a különböző rendőrségi modellekről és azon nemzetközi szervezetekről, amelyek segítik munkáját.

Az egyik legfontosabb alapidokumentum, az Európai Rendőri Charta, mely az Európa Tanács 690/1979. sz. határozata szellemében fogalmazódott meg, világosan kimondja, hogy a rendőrség a társadalom számára közszérológati funkciókat lát el, célja, hogy minden állampolgár számára garantálja a törvény adta jogok és szabadság békés gyakorlását. Ezért biztosítandó:

- a) a rendőri intézkedések politikamentessége;
- b) a rendőri szérológat minden szempontból való demilitarizálása;
- c) az alapvető személyi és állampolgári jogok teljes tisztelete;
- d) a tevékenység áttekinthetősége és ezen tevékenységek, valamint igazgatási központok törvényhozói és jogi oldalról történő ellenőrzése;
- e) a rendőrség tevékenységének a bűnüldözésre való korlátozása.

Az Európai Unió tagjává vált Magyarország számára a jogállamiság európai követelményrendszerének elsajátítása és mindennapi alkalmazása minden állampolgár, de különösen a rendvédelem területén munkálkodók számára alapvető kötelesség. Ezeknek a követelményeknek megfelelően kell szembenézni az utóbbi évtizedekben megjelenő új kihívásokkal; a diktatúrából a demokráciába való átmenet nehézségeivel és a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemmel. A „szabadság, biztonság és jog” térség megteremtésével lehetővé vált a személyek szabad mozgása, ugyanakkor megteremtődött az „egységes európai bűnügyi térség” kialakulásának lehetősége is. Ahhoz, hogy a különböző állampolgárok szabad áramlása ne okozzon biztonsági deficitet azzal, hogy a bűnözők szabadon tevékenykedhessenek, két fontos feladatot kell elvégezni. Az egyik a biztonsági kiegyenlítő

*intézkedések elmélyítése nemzeti szinten, a másik a rendőri együttműködés hatékonyságának jelentős növelése nemzetközi szinten.*

Bármely tudomány eszközeivel vizsgáljuk is a rendőrséget, a legfontosabb kérdés mindig az: *Lehet-e, illetve hogyan lehet létrehozni olyan szervezetet, amely úgy épül fel és úgy működik, hogy a demokrácia értékeit és normáit erősíti?*

A demokratikus berendezkedésű társadalmak az egyszerre **védelmet is ígérő és fenyegetést is jelentő** rendőrséghez ambivalensen viszonyulnak. A diktatúrákban az ellenőrzöttek és az ellenőrzők közötti viszonyok viszonylag egyszerűek, egyértelműek és világosak. A kontroll egyirányú, az ellenőrzést végző intézményeket és személyeket pedig minden lehetséges módon igyekeznek megvédeni azoktól, akiket kontrollálnak. A demokrácia ezt szükségszerűen változtatja meg azzal, hogy a kontrollálókat felfedi, azok nem maradhatnak többé rejtve, nem lehetnek többé észrevétlenek. A demokrácia tehát nem működhet a társadalmi kontroll intézményeinek átláthatósága nélkül.

Az Összehasonlító szervezattan tantárgy célja, hogy a hallgatók olyan **szakmai kompetenciákat**, pl. **problémára való nyitottság, döntési képesség, kreativitás, felelősség, együttműködési készség, kapcsolattartás** szerezzenek, sajátítsanak el és fejlesszenek, amelyek a mesterfokozat megszerzése után hivatásuk magas szintű gyakorlásához, bármely demokratikus államban, bárhol az Európai Unióban is kerüljön sor arra, elengedhetetlenül szükségesek.

Ezen elvárások figyelembevételével állítottuk össze a kézikönyvet, melyben bemutatjuk a tudományos kutatások és a rendőrség (rendészet-rendvédelem) kapcsolatait, vázolva a rendvédelmi szervek szervezeti, működési és szabályozási sajátosságait, azaz a különböző, rendvédelemmel kapcsolatos modelleket, valamint a rendészet alkotmányos működésének feltételeit. Az általános megállapításokon túl bemutatjuk a magyar gyakorlatot is, különös tekintettel az európai integráció igényeire és a magyar rendőrség modernizációjára. A nemzetközi rendőri, rendvédelmi együttműködés alapja, hogy ismerjük az Európai Unió tagállamainak közbiztonsági rendszerét. Vizsgálódásunk során tehát nagy hangsúlyt helyezünk a nemzetközi együttműködésre és az azt megtestesítő intézmények (*INTERPOL, EUROPOL, EUROJUST, CEPOL*) létrejöttének, tevékenységének, működésének, céljainak, eredményeinek és hatékonyságának vázlatos bemutatására is.

## **1. A rendészet klasszikus és modern felfogása. A modern rendőrség funkciói. Rendőrségi modellek.**

Köztudomású, hogy a rendőrség a közrendet biztosító hatalom leglátványosabb megtestesítője. Mind külső megjelenésénél, mind működési közegénél, mind pedig jogosítványainál fogva különleges szerep hárul rá a tevékenysége által védett jogi értékek közvetítésében.

Számos indoeurópai nyelv rendőrség szava a görög *politeia*, illetve a latin *politia* szóból származik, amelynek jelentése az állam helyes kormányzásának tudománya. Magyarországon a „rendészet” és a „rendőrség” kifejezéseket többnyire szinonimaként használják. Mindkét kifejezés a nyelvújítás terméke. Az 1807-ben megalkotott „rendészet” – **Magyary Zoltán** A Magyar Közigazgatás című, 1942-ben megjelent egyetemi tankönyvében megfogalmazottak szerint – a közigazgatási tevékenységet foglalta magába, azaz köznyugalom megóvását, és a közrend védelmét hangsúlyozza. Az 1823-ban született „rendőrség” tartalma többnyire a mainak felel meg, akkoriban a közrendet fenntartó (lovas) karhatalmi szervezetet jelentette.

**Katona Géza** kutatásai azt igazolják, hogy a nemzetközi szakirodalomban is folyik terminológiai vita. Szerinte a rendészeti tevékenység túlterjed a rendőrség működési körén, viszont ha a *rendészetet „átfogóan és egységesen szabályozzuk, a közfeladatok megvalósításának hatékony eszköze hozható létre”* (Katona, 1993)

A rendőrségi problematikával foglalkozó szerzők közül feltétlenül ki kell emelnünk **Concha Győzőt**, aki meglehetősen sajátos álláspontot képviselt az 1901-ben megjelent „*A rendőrség természete és állása a szabad államban*” c. munkájában. Azt állítja, hogy „a rendőri működés örökké idegen, külső erőként hat az egyesekre, az automaticus összeműködés hiányát, időleg, átmenetien pótolja, az egyesek akarata ellenére parancsol vagy tilt.” (Concha, 1935) Munkássága ma is figyelemre méltó, hiszen a szabadság és jogállamiság mint alapértékek tisztelete mellett rámutat a rendőrség természetének és működésének olyan általános sajátosságaira, amelyeket sem a rendőrség, sem az állampolgár, sem pedig a demokratikus jogállam nem hagyhat figyelmen kívül, ha a rendőri működés megítéléséről van szó. „*Mint a jó orvos óvhatja, támogathatja, időleg helyettesítheti az organismus működéseit, de nem teremtheti.*” (Concha, 1935)

A múlt század harmincas éveiben **Tomcsányi Móric** tovább modernizálja a rend koncepcióját. Szerinte a rendészet tiszta közigazgatási funkció, a *rend pedig olyan dinamikus*

*és statikus állapot, olyan folyamat, amelyben a természet, a társadalom és az állam összefüggnek, egyfajta belső szükségesség, indokoltság és törvényszerűség jellemzi őket.*

**Kmetty Károly** viszont - Tomcsányival vitázva - azt vallotta, hogy *a rendészet a közigazgatásnak az a neme, módja, alakja, amely a közigazgatásilag védendő érdekeket a bárhonnan eredő veszélyektől megóvni törekszik.*

A rendészet fogalmáról szerzett és alkotott ismereteket tovább finomították és mélyítették a legújabb kor kutatói. Mindenekelőtt **Szamel Lajos** munkásságát kell kiemelni, aki szerint *a rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.* (Szamel, 1990)

A rendőri működésnek több megközelítése ismert, vannak szerzők, akik magán az elnevezésen is vitáznak, egyesek a rendészetet, mások a rendvédelmet tartják helyes kifejezésnek. (Én ebben az elméleti vitában itt és most – a munka terjedelme sem teszi ezt lehetővé – nem kívánok állást foglalni, a gyakorlat szintjén pedig valódi jelentősége nem az elnevezéseknek van.)

A rendőri munka, mint **professzionális** igénylő szakma elfogadottságához **három konjunktív feltétel** szükséges: *az első a modern, polgári nemzetállamok kialakulása, a második a közjog és magánjog szétválása, a harmadik az emberi és állampolgári szabadságjogok alanyi közjogként való elismerése.*

Sajnálatos módon a **rendőri funkciókat** és a rendvédelem szervezetét feltárni törekvő tudományos kutatómunka nem tekint vissza hosszú múltra, ugyanis a fegyveres „kényszerapparátusok” nagyon sokáig védelmezték magukat a tudósok kutató tekintetétől. A bűnözés nagyarányú terjedése a világ legfejlettebb országaiban azonban egyre élesebb társadalomkritikát fogalmazott meg a rendvédelemmel szemben. Az látszott igazolódni, hogy hiába tapintatos a tudomány a rendőrséggel szemben, hiába őrzi a rendvédelem a maga hagyományos konzervatív formáit, hiába tartják tiszteletben a titkossághoz fűződő érdekeit, hiába teszik le a kezébe a legitim fizikai erőszak alkalmazásának a leghatékonyabb eszközeit, és hiába adják meg ehhez az egyre bővülő anyagi és pénzügyi forrásokat, mégsem tud hatékonyabbá válni.

Nem véletlen – gondoljunk az Egyesült Államok bűnözési helyzetére<sup>1</sup> –, hogy ez az ellentmondás először a legélesebb formában az amerikai kontinensen jelent meg, és ezért ott indultak el azok a már híressé vált szociológiai kutatások, amelyek átlépték *a sérthetlenség, a titkosság és a változtathatlanság* tilalmait.

Az igazsághoz tartozik, hogy természetesen a rendőri szakma minden professzionális képviselője maga is szeretne javítani saját teljesítményét, ezért létezett egy belső igény, amely abból a felismerésből táplálkozott, hogy a dinamikusan változó társadalomban a rendőrségnek is alkalmazkodnia kell az átalakuláshoz.

Ha működési-szervezési elvek alapján közelítjük meg a rendvédelmet, akkor azt látjuk, hogy két alapvető modell különböztethető meg: a *dekoncentrált állami és az önkormányzati rendőrségi modell*. Alapvető különbség, hogy a dekoncentrált modellben az állam fennhatósága érvényesül a kormány által, míg a másikban a rendőrség a helyi, önkormányzati igazgatás része és ennek a primátusa dominál. Az állami modellt *kontinentális modellnek*, az önkormányzati *angolszász modellnek* is nevezik.

A kriminológiai kultúra tovább gazdagította a lehetséges rendőrségi modellek sorát. Ilyen például, hogy a rendészeti működés stratégiai iránya szerint megkülönböztethetünk *reaktív és proaktív rendőrséget*. A rendőrség társadalmi szerepe szerint a szociológusok a következő felosztást alkalmazzák:

-**„háború a bűnözés ellen”**: a 19. századtól a 20. század közepéig tart. Mint a neve is mutatja, egyfajta militáns fellépés jellemzi a bűnelkövető magatartások ellen. Ez rányomta bélyegét a rendőrök megítélésére. Félelemmel gondoltak a rendőrrre, ami sokszor a gyűlölethez vezetett.

-**„rendfenntartó modell”**: a rendőrséggel foglalkozó kutatók egy új szerepet fedeztek fel a rendőri munkában. A rend fenntartása és az egyén jogainak a külső befolyástól mentes gyakorlása állt a középpontba. Az 1970-es évektől jelent meg, és itt a rendőrök megítélése már sokkal közelebb állt az önálló döntésre képes, képzett szakemberhez („professzionális rendőrség”), mint egy „parancsuralmi rendszer egyszerű zsoldosához.”

---

<sup>1</sup> Érdekes adatsorokra bukkanunk a rendőrség és a kriminalitás közötti viszony dinamikájának vizsgálatakor. Az Egyesült Államokban 1970 és 1990 között a rendőri létszám 70,7%-kal emelkedett, a súlyos bűncselekmények száma viszont 78,8%-kal, az erőszakosaké pedig 147%-kal. Nagy-Britanniában 1977-től 1990-ig 12%-os rendőri létszámbővülés mellett 67%-os volt a bűncselekmények számának növekedése. Kanadában 1970-től 1990-ig 16%-kal lett több rendőr, miközben a bűnügyi statisztika 34%-os emelkedést mutatott. 1990-ben az Egyesült Államokban 393 lakosra jutott egy rendőr, Japánban 552-re. Ugyanebben az évben 100 000 lakosnak 728 erőszakos bűncselekményt kellett elviselnie az USA-ban, míg Japánban tíznél is kevesebbet. Az adatokat idézi: Szikinger, 2001.

-„a közösségi rendőrség, avagy szolgáltató modell” lényege, hogy a rendőrség a mai világban csak akkor tud hatékonyan és jól működni, ha közeledik az állampolgárokhoz és viszonyát a társadalommal egészen új alapokra helyezi. A rendvédelemben dolgozók jó kapcsolatot tartanak fenn az egyénekkal, a civil szférát bevonják a munkájukba és hatékony kommunikációt folytatnak a polgárokkal.

Az első, mondhatni klasszikus modellt a szakemberek *a bűnözés elleni háború* korszakának nevezik. Ez a szakasz a modern rendőrség megalakulásától a 20. század közepéig tartott. A rendőri munka szerves részét képezte az előítéletesség a különböző társadalmi csoportok irányába, és ez kölcsönös volt. A felsőbb osztályok megvetették és lenézték a rendőrt, az alul lévők viszont bizalmatlanul, félve, néha gyűlölettel tekintettek rá. A rendőr félig katona, fő erénye a parancs feltétlen végrehajtása és a fizikai erő. A rendőrség egyre inkább izolálódott a társadalomtól, és egy sajátos szubkultúrát épített ki a maga számára. A polgárok és maguk a rendőrök is úgy tekintettek a rendőrségre, mint „vékony kék vonalra a barbárság és a civilizáció között” (Krémer, 2003).

#### **FELADAT**

***Vitassuk meg, hogy Hemingway rövid írása ezt a megállapítást mennyiben igazolja!***

*„Hajnali két órakor két magyar betört a Fifteenth Street és a Grand Avenue sarkán levő dohányos boltba. Drevitts és Boyle a Fifteenth Street-i rendőrőrszobáról Ford kocsijukon utánuk hajtottak. A magyarok kocsijukkal éppen faroltak ki egy mellékutcából. Boyle az egyiket a kormánykerék mellől lőtte le, a másikat a kocsis hátsó ülésén. Drevitts megrémült, amikor megállapította, hogy mind a ketten meghaltak.*

*„A fenébe is Jimmy – azt mondja – ezt nem kellett volna. Fene nagy bajba kerülhetünk.”*

*– Csövesek, nem igaz? – mondta Boyle. – Digók mind a ketten, nem igaz? Ki a fene csap botrányt értünk?*

*– Hát lehet, hogy ezúttal igazad van – mondta Drevitts –, de amikor kinyírtad őket, honnét tudtad, hogy digók?*

*– Digók – mondta Boyle –, egy mérföldről is megismerem a digót.” (Hemingway, 1965)*

A hatvanas, hetvenes években a kutatók azt vették észre, hogy a rendőrség feladata egyre sokrétűbb, nem korlátozódik pusztán a bűnözés elleni harcra, inkább a rend, a béke fenntartása áll feladatai középpontjában. A rendőr feladata a demokratikus értékrend védelme, megőrzése lett, minden egyéb feladatát a **rendfenntartáshoz** kellett viszonyítania. A rendőr maga is megváltozik, már más képességeket várnak el tőle, fontossá válik a képzettség, az intelligencia, a tolerancia. Az előző modellre jellemző félkatonai vonások háttérbe szorulnak.



## FELADAT

*Az alábbi regényrészlet alapján beszéljük meg, hogy az előzőekben leírt elméletnek a gyakorlatban miként próbálták érvényt szerezni!*

„- A szemtanúk szerint Huntert a dobogón szúrták le, tehát... (mondta a nyomozó)

- Nem a dobogón szúrták meg, ott csak megvertük a kurafit. (...) én a dobogón maradtam, mert ott is volt dolgunk.

- Miféle dolguk?

- A zenészek mögött, a dobogó túlsó végén egy meztelen, kövér kurva átmászott a korláton, azt kellett elintéznünk.

- Azt is megverték?

- Elintéztük.

- Helyes. Mondja el, mit tud Meredith Hunter meggyilkolásáról?

- Semmit.

- Feleljen!

- Hányszor mondom még, hogy csak arról beszélhetek, amit a két szememmel láttam. Nem voltam ott, amikor állítólag kinyiffantották a néger kurafit...

- Azok között, akik utánaeredtek Hunternek, az egyik egy narancssárga sálát viselt a nyakában?

- Nem tudom.

- A tanúvallomások szerint az szúrta le Huntert.

- Teszek a tanúvallomásokra...

- De azt beismeri, hogy fent a dobogón megverték Huntert?

- El kellett igazítani, mert le akarta löni Mick Jaggert. S ha mi eligazítunk valakit...

- Mondja el részletesen, hogy került Hunter a dobogóra!

- Nincs arról mit beszélni. Elintéztük. Amikor megelégte a verést, négykézláb a korláthoz mászott, s levetette magát a dobogóról.

- Maguk meg utána ugrottak?

- Mondom, hogy én a dobogón maradtam. Lehet, hogy voltak, akik utána ugrottak.

- Felolvasom az egyik szemtanú vallomását. „Amikor a néger levetette magát a dobogóról, két pokol angyala utána ugrott, az egyiknek simára fésült haja volt, oly erősen hátracsutakolt haja, hogy előlről majdnem kopasznak látszott, az megfogta a néger vállát, s belelépett az arcába, talán ötször egymás után, s aztán arccal lefelé a földre ejtette. Még több pokol angyala gyűlt össze körülötte, négy vagy öt, azt hiszem, s amikor a néger fel akart ülni, az egyik egy vasvödörrel fejbe vágta, s egy másik az arcába rúgott, a többi négy-öt is sorban rálépett a fejére. Amikor felhagytak a veréssel, a néger még mozgott, de már nem bírt lélegzetet venni, mert a szája bele volt tolvá az orrába.” Hát ez volna a tanúvallomás. Van valami megjegyzése?

- Az, hogy nem érdekel. Mondtam már, hogy a dobogón maradtam.

- Helyes. Tud arról, hogy Hunternek egy fehér lány volt a barátnője?

- Szarja össze magát!

- Nem azért ölték meg Huntert, mert fehér barátnője volt?

- Én nem tudom, hogy miért ölték meg, ha megölték, mert nem voltam ott. Az tény, hogy annak a kis kurvának is rá kellett ülni a szájára, mert amikor a néger elötvettük, úgy visítózott, hogy attól féltünk, megzavarja az előadást.

- Tud arról, hogy Hunter anyját kórházba kellett szállítani, amikor megtudta a fia halálát?

- Nem ismerem a mámit.

- Más megjegyzése nincs?

- Mi volna? Mick majd kifizeti a kórházi költséget. Eleget keresett.

- Maguknak mit fizetett?

- Semmit. Mi nem pénzért dolgozunk

- Semmit?

- Sört.

- Mennyit?

- 500 dollár árát.

- Tehát 500 dollár ára sört kaptak, hogy ügyeljenek a rendre. Hát ügyeltek...” (Déry, 1971)

A 20. század végére új rendőrségi stratégiát dolgoztak ki, melynek lényege a **problémaorientált vagy közösségi rendészet**. Ez abból indul ki, hogy a közbiztonságot fenyegető veszélyek felismerése és azok hatásos elhárítása professzionális rendőri feladat, amelyet egy olyan szervezet képes adekváтан végrehajtani, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja. A modell lényege, hogy a rendőrségnek be kellett látnia, egyedül, a lakosság segítségével képtelen fenntartani a társadalmi békét. A problémák az egész közösség problémái, a rendőr szerepet vállal azok megoldásában, maga is a közösség aktív tagja. A rendőrt a közösség olyan tagjának tekintik, aki szolgáltatást nyújt azáltal, hogy a problémák megoldására speciális eszközrendszerrel rendelkezik. (Finszter, 2003)

## FELADAT

**Beszéljük meg, hogy az alábbi szemelvény melyik rendőrségi modellt mutatja be!**

*„Lars-Erik Forss leült az íróasztalához, és magához ragadta a telefont, hogy lefolytassa a nap első beszélgetését. Minden gyilkossági nyomozás többé-kevésbé egyazon séma alapján folyik, és Lars-Erik Forss egy immár jól ismert rutinfeladatba vágott bele.*

*Öt gyilkosságból vagy gyilkossági kísérletből négyet az áldozat ismeretségi köréből követnek el. Ezért minden nyomozás úgy kezdődik, hogy feltérképezik az áldozatot és az ismerőseit. Kikkel érintkezik, hol dolgozik, tartozik-e pénzzel, mutatkozik-e alvilági körökben, van-e régi rosszakarója vagy ellensége? Röviden: kinek vagy kiknek lehet indítéka?*

*Hasonlóan fontos lépés a tetthely megvizsgálása. Hogy fest a közvetlen környezet? Milyen menekülési útvonalak vannak? Hogy jutott el a tettes a helyszínre? Maradt-e valami tárgyi bizonyíték a helyszínen, mint például hüvely, töltény, vagy ilyesmi?*

*A tanúk minden vizsgálatban fontos szerepet játszanak. A lakosság a rendőr legjobb szeme. Látszólag mellékes megfigyelések néha egészen perdöntőnek bizonyulhatnak. A tanúvallomások egy kirakóst alkotnak, amit csak a nyomozó tud kirakni, aki minden darabjához hozzáfér. Ami az egyszeri tanú számára látszólag semmi jelentőséggel nem bír, mint például az, hogy egy férfi szemébe húzott sapkában elfutott mellette a lépcsőn a metróhoz, a gyilkossági ügyben nyomozó rendőr számára a hiányzó darabka lehet, hogy fel tudja rajzolni az elkövető mozgási útvonalát A ponttól B pontig. Ezért szólítja fel mindig a rendőrség a lakosságot, hogy jelentkezzen, aki információval szolgálhat, bármilyen jelentéktelennek tűnjék is az.”<sup>2</sup>*

(Tamas, 2008)

<sup>2</sup> A könyvben szereplő merényletsorozat felderítése során a svéd rendőrség először alkalmazott profilalkotást pszichológusok bevonásával.

## 2. A magyarországi rendvédelmi szervek története

Magyarországon a polgárosodás megindulásáig, a 19. század utolsó harmadáig a városok saját rendőrséggel rendelkeztek (poroszlók, pandúrok). A rendvédelem nem különült el markánsan a társadalom többi szférájától, így külön rendvédelmi jogról sem beszélhetünk. A feudális berendezkedés szigorú hierarchiája egyben a kor értékeinek és normáinak védelmét is szolgálta, ami nem zárta ki, hogy egyes intézmények (a királyi, majd a nemesi vármegye) rendvédelmi feladatokat is ellássanak.

A török uralom, a szabadságharcok és polgárháborúk időszakának lezárása, a szatmári béke után, a 18. század közepén került sor Magyarország kormányzati rendjének kiépítésére és megszilárdítására. Az állandó hadsereg létrehozása, a Pragmatica Sanctio elfogadása, a helytartótanács megszervezése, a bírósági szervezet legfelsőbb fórumainak megerősítése (a hétszemélyes és a királyi tábla jogkörének, működési rendjének meghatározása, a kerületi táblák létrehozása) és a jogalkalmazás egységesítésére törekvés mind ezt a célt szolgálták. Általánosságban megállapítható, hogy a büntető igazságszolgáltatással összefüggő valamennyi feladat végrehajtása a megyékre, a szabad kerületekre, királyi városokra, a pallosjoggal rendelkező uradalmakra hárult: ezek tisztségviselői hajtották végre a nyomozást, a vizsgálatot, bizonyítékok beszerzését, ők képviselték a vádat, közülük kerültek ki a bírák, és ők gondoskodtak az ítélet végrehajtásáról is. (Hajdu, 1985)

A bűnözés csökkentésére irányuló rendelkezések közül a legjelentősebbek közé tartozik az **1794. március 21-én kiadott 4052. sz. helytartótanácsi intimátum**. Elsősorban a lopás (lókötés, jószáglopás), valamint a rablás megakadályozására született a rendelet. A kívánt cél elérésére a legjobb eszköznek a lakosság állandó szemmel tartását tekintette. Emellett szükség volt egy külön (csak ilyen feladatokat ellátó) fegyveres erő megszervezésére is. Az intimátum legnagyobb újítása volt, hogy lehetőséget adott a megyéknek arra, hogy külön bűnüldöző „rendőri” szervet hozzanak létre. A járásokban csendbiztost (commissarius) alkalmaztak, akinek a fizetése nem lehetett több a szolgabíróénál, és a fő feladata – az alispán illetve a főszolgabíró utasításait követve – a köz biztonsága feletti őrködés. E felhatalmazás alapján kezdték el a megyék saját fegyveres erejük („rendőrségük”) kiépítését. Ez a rendelet számos elvi jelentőségű – a kor színvonalán főként megvalósíthatatlan – előírást fogalmazott meg a rendészeti tevékenységre, és nyomatékosan hangsúlyozta a jó falusi rendtartások megteremtését: „minden faluban éjjeli őrizők vagy bakterek nem gyermekekből vagy öregekből, hanem jó erő és időbeli emberekből állíttassanak”. (Hajdu, 1985)

Az *1867-es kiegyezés* alapvetően megváltoztatta az addig Ausztriának egyoldalúan alárendelt ország és vele együtt Erdély, Horvátország helyzetét. Visszaállt a korábbi állapot, vagyis a vármegyék és a városok önállósága. A községek is tarthattak saját rendőrséget, e jogukkal azonban – anyagi okok miatt – általában nem éltek.

A centralizáció irányába tett első jelentős lépés az *1872. évi XXXVI. törvénycikkben* fogalmazódott meg, mely *Pest, Buda és Óbuda* egyesítését, és vele együtt rendőrségeik fúzióját rendelte el. Az 1870-es évek végétől gróf Tisza Kálmán belügyminisztersége alatt komoly jogszabály-előkészítő, kodifikációs munka kezdődött, melynek eredményeként az Országgyűlés 1878–1882-ben több jelentős, a témához kapcsolódó törvényt fogadott el. Ezek a jogszabályok: az *1878. évi V. tc.* a Büntető Törvénykönyvről, az *1881. évi III. tc.* A közbiztonsági szolgálat szervezéséről; az *1881. évi XXI. tc.* Budapest-főváros rendőrségéről, valamint az *1882. évi X. tc.* a törvényhatósági jogú városok rendőrségéről, melyeket I. Ferenc József magyar király szentesített.

A dualizmus korában felállított harmadik legnagyobb rendvédelmi szervezet az *1903. évi VIII. tc.*-kel létrehozott *határrendőrség* volt. Hasonló szervezet volt a pénzügyőrség is, melynek szervezetét és működését alapvetően rendeletek határozták meg. Az időszakban működött még testőrség, speciális őrzési feladatokat kaptak a mezőőrök, erdőőrök és gátőrök, valamint az *1912. évi LXVII. tc.* által felállított *képviselelőházi őrség*.

A kialakult rendszer (kb. 12 000 fő rendőr, 10 000 fő csendőr) a századfordulóra európai szinten is elismert, mai szemmel nézve nagyon jó közbiztonságot garantált, kb. 60%-os büntetőeljárás arány! (Kaiser,2002) Az I. világháborút követően Horthy Miklós kormányzóvá választása után az országra kényszerített trianoni békediktátum súlyosan érintette Magyarország teljes intézményrendszerét, így rendvédelmét is. A csendőrség és a rendőrség létszámát az 1913-as trianoni területen szolgáló állomány arányában szabták meg, ami 4000–4000 főt jelentett. Az újjászervezett, konszolidált rendvédelem az 1920-as évek közepére ismét a háború előtti évek viszonylag jó közbiztonságát volt képes biztosítani, a sok, elsősorban anyagi természetű probléma mellett. Az ország politikai jobbratolódása (zsidótörvények, háromhatalmi egyezmény stb.) és a II. világháborúba sodródás a rendvédelmet is magával rántotta.

A háború után megszerveződő új politikai hatalom teljesen szakított az eddigi társadalmi-politikai berendezkedéssel, ami természetesen a rendvédelmi szervezetet is érintette. Az államrendőrség megszervezéséről, a csendőrség feloszlásáról szóló *1690/1945. ME.*

**rendelettel** valamint a magyar államrendőrség felállításáról szóló **1700/1945. ME. rendelettel** kezdett körvonalazódni 1945 májusában az új rendvédelem struktúrája. Ahogy a politikai rendszer fokozatosan balra tolódott, majd kiépült a kommunista párt totális egyeduralma, úgy változott a rendvédelmi struktúra is.

*„Igaz mindenekelőtt az, hogy a magyar rendőrség, noha nem tartozott a magyar adminisztráció legsötétebb pontjai közé, feltétlenül rászorul frissítésre, és feltétlenül kell, hogy átalakuljon a jól öltözött emberek biztonságát védő apparátusból a mindenki biztonságát őrző apparátussá. Igaz az is, hogy ott, ahol a rendőrséget valóban a nép öntevékenysége állította fel, a rendőrség meg tudta találni a népi igazságtevésnek azokat az elemi formáit, melyek egy radikális átalakulás szempontjából komoly értékűek. (...)*

*A rendőrségi túlkapasok ügyében közkeletű az a replika, hogy történelmi, forradalmi időket élünk, és ilyenkor egyéni sérelmek nem olyan fontosak. Ez történelmi távlatban lehet igaz, de az eseményeken belül élő ember erre nem hivatkozhatik. Aki benne él egy konkrét felelősségben, annak ha arról hall, hogy a maga felelőssége körében igazságtalanság és embertelen szenvedés történik, nincs joga történelemre és forradalmi időkre hivatkozni, hanem az a dolga, hogy odarohanjon és orvosoljon. Ha ezt elmulasztja, akkor a történelem s a történetíró mondja meg, s nem ő, hogy amit azalatt alkotott, mialatt ezt az orvoslást elmulasztotta, történelmi cselekedet volt-e vagy sem.”*  
(Bibó, 1986)

A fejlett nyugati társadalmaktól a „vasfüggöny” által elzárt, egyre anakronisztikusabbá váló országban a pártállami rendőrség egy, sokak által ma „visszasírt” jó közbiztonságot volt képes garantálni, azzal a feltétellel, hogy alapjaiban korlátoztak egyes alapvető, alkotmányos jogokat. A rendőrség igyekezett követni más, főként szomszédos, kelet-európai országok rendőrségeinek fejlődését, a megjelenő technikai, jogi és más újításokat beültetni saját gyakorlatába. A szakszerűsége sokat javított a **Rendőrtiszti Főiskolán** 1971-ben beindított rendvédelmi szakemberképzés is.

Az 1989–1990-es sorsfordító évek a magyar rendőrséget is soha nem látott mennyiségű és minőségileg is új feladatok elé állították. Az önkéntes rendőrség és a munkásőrség megszűnt, meg kellett kezdeni, illetve végre kellett (volna) hajtani a szervezet depolitizálását, ugrásszerűen növekedett a bűncselekmények száma és a bűnözés struktúrája is megváltozott,

szervezettebb lett, alapvető változáson esett át a büntető anyagi- és eljárásjog. A magyar rendőrség az elhatározott depolitizálás eredményeként közeledik a magas professzionizmust követő szakmai autonómiához. Törvényességének felügyelője az ügyészség, de kontrollt gyakorol felette a demokratikus jogállam egész intézményrendszere (országgyűlés, önkormányzatok, kormány, társadalmi nyilvánosság stb.)

*A jelenkor magyar rendőrsége dekoncentrált, kontinentális típusú, reaktív működési irányú, processzuális felhatalmazásokkal rendelkező, erős félkatonai vonásokat mutató szervezet, amelyben a szolgálati ágak csupán a belső munkamegosztás alapján különülnek el.*

### **Kérdések, feladatok**

1. Milyen szervek, intézmények látták el a később a rendőrség hatáskörébe tartozó feladatokat a polgári korban Magyarországon?
2. Milyen eszközök álltak a rendvédelmi szervek rendelkezésére a fennálló jogrend védelmében a 20. századi Magyarországon?
4. Milyen társadalmi tényezők tették hatékonyabbá a pártállam rendőrségének tevékenységét?
5. Mennyiben tartaná indokoltnak, hogy a rendőrség a civil közigazgatás rendszerébe tartozzon? Mi szól mellette és mi ellene?

### **3. Az európai rendvédelmi szervek története**

A modern rendőrségek Európában a nemzetállamok kialakulásával párhuzamosan, a 17–18. századtól fokozatosan jöttek létre, hiszen ha egy új állam születik, az első dolga az, hogy a közbiztonságot megteremtse és gondoskodjon annak fenntartásáról. Köztudott, hogy Európa különböző régióiban a nemzetállamok eltérő módon alakultak meg, és ez a rendfenntartó szervek formálódására, filozófiájára, felépítésére és működésére is kihatással volt, nem beszélve a rendészeti szerkezet eltérő modelljéről. Az **1794**-ben kiadott porosz *Allgemeines Landesrecht* szerint a rendőrség feladata már nem a hatalom, hanem a közösség szolgálata: „A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közönséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye.” (Szikinger, 1998)

A francia forradalom alapdokumentumában, **Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata** (1789. augusztus 26.) XII., XIII. és XIV. cikkelyeiben szerepelnek a következő megállapítások: „Az ember és a polgár jogainak biztosítása karhatalom fenntartását teszi szükségessé; e karhatalomnak tehát az összesség hasznára kell szolgálnia, nem pedig azoknak külön céljaira, akiknek személyére e karhatalom rábízatik. A karhatalom és a közigazgatás költségeinek fedezésére nélkülözhetetlenül szükséges mindenkinek közös hozzájárulása; s e hozzájárulást, kinek-kinek képessége szerint, a polgárok összessége közt egyenlően kell elosztani. A polgároknak saját személyükben vagy képviselők útján joguk van e közös hozzájárulás szükségességét megállapítani s azt szabadon megszavazni, valamint felhasználását nyomon követni, s meghatározni mennyiségét, alapját, elosztását, behajtását és időtartamát.” A francia forradalmat követő restauráció időszakában az abszolutizmus rendőrállama jogállammá alakult át.

A francia centralizált-bürokratikus modell a 17. század terméke, a *porosz* rendészeti hivatal Nagy Frigyes korszerű rendőrállamának a produkciója, a *spanyol* Guardia Civil a katalán és baszk szeparatizmussal szembeni központosító törekvések eredménye, a *német tartományi* rendőrség a német egység kései létrejöttének köszönhető, az erősen centralizált, katonai elvek szerint felépült *olasz* rendőrség az olasz egység megteremtésének egyenes következménye. (A 20. század második felében a kelet-közép-európai diktatúrák rendvédelmi szervei egészen eltérő módon működtek, amire most nem térünk ki. A teljesség kedvéért azonban meg kell említeni, hogy egyes kutatók a posztkommunista országok rendőrségeit önálló típusnak írják le, melyek sajnálatos módon még sokáig beilleszkedési nehézségekkel küszködnek.)

Az első modern rendőrséget, a **Metropolitan Police-t** Londonban **1829-ben**, a **Police Act** értelmében, **Sir Robert Peel** munkája nyomán állították fel, miután a sztrájkok letörésére bevetették a hadsereget, és rájöttek, hogy a reguláris hadsereg nyílt csataterekre alkalmazható, de a nagyvárosokban elharapódzó bűnözés visszaszorítására és a sztrájkok kezelésére kevésbé. (Nem véletlen, hogy az első krimi, Edgar Allan Poe Morgue-utcai kettős gyilkosság c. novellája is ekkortájt jelenik meg.<sup>3</sup> Mai szemmel megnézve egy korabeli ábrázolást, kissé furcsának, sőt viccesnek is tűnik a kor európai rendőre. Az angol „bobbyk” napjainkban is viselt jellegzetes sisakjukban, mindössze egy sípval, lámpával, kézbilinccsel és egy

---

<sup>3</sup> Az 1841-ben megjelent írással Poe a detektívtörténetek őst alkotta meg. Detektív- és kalandregényeiben egy-egy rejtélyes, lélektanilag nem motivált, abszurd esemény titkát következetes logikával deríti fel.

furkósbottal indultak szolgálatba, a francia csendbiztosok pedig kétszarvú fejjedőt és rövid kardot viseltek.)

A nyugat-európai rendőrségek tanulmányozása arra enged következtetni, hogy a valóban sokszínű és a nemzeti történelem lenyomatát viselő szervezetek néhány lényeges ponton azonos vagy legalábbis nagyon rokon vonásokat mutatnak. Finszter Géza a nyugat-európai rendőrségek közös vonásait így jellemezte:

- erős társadalmi kontroll, amely az államrendőrségi modell esetében is a lokális rendőrségeknek a civil közigazgatás alá rendelését jelenti (prefektus, polgármester, helyhatósági közbiztonsági tanácsok). Ez csak úgy történhet meg, ha a rendészet ellentmondásmentesen integrálódik a közigazgatás egészébe.
- professzionalizmus, amely feltételezi az eltérő szolgálati területek lényegesen eltérő szervezési és működési elveit. Ennek megfelelően a bűnüldözési szolgálatoknak az egységes szervezeten belül is nagyfokú önállóságuk van, míg a katonai vezetés elvei kizárólag a karhatalmi egységeknél érvényesülnek.
- a rendőrségi reformok fő célja a törvényesség és az eredményesség egyidejű érvényesítése és a rendészeti hatékonyság fokozása. A modernizáció hosszú távú tervezést, törvénybe foglalt szabályozást, pótlólagos pénzügyi forrásokat követel. Mindezek csak politikai konszenzussal teremthetők meg. ...
- A bűnügyi rendőrségnek ki kell kerülnie a végrehajtó hatalom gyámkodásából, ez pedig csak a szervezeti önállóság és az ügyészi irányító jogkörök szélesítésével lehetséges. Az ügyészségnek a nyomozás feletti rendelkezési joga együtt jár a nyomozó hatósági jogkörök centralizációjával (a súlyos bűncselekmények központi hatáskörbe utalása) és koncentrációval. (Az utóbbi azt jelenti, hogy csökkenteni szükséges a nyomozó hatóságok számát.)
- A bűnügyi technikai laboratóriumok és a kriminalisztikai fejlesztések alapozzák meg a bűnügyi szolgálatok szakmai súlyát. Az értékelő-elemző részlegek felkészültségének a növelése az egyik legjelentősebb hatékonyságot növelő tényező. Mindezek fontosabbak a létszámemelésnél és a rendészeti kényszer eszköztárának bővítésénél is.
- A nemzetbiztonsági szolgálatok egységes rendészeti felügyelete (belügyi vagy igazságügyi tárcának való alárendelés, a parlamenti jogosítványok szélesítése), valamint tiszta profiljuk (amelybe nem tartozhatnak bűnüldözési hatáskörök) növeli hatékonyságukat, és csökkenti a tevékenységükkel mindig együtt járó demokratikus deficitet. (Finszter, 2010.)



#### 4. Néhány „régí” európai uniós tagállam rendőri/ rendvédelmi szervezete

A modern államrendőrségek elődjei mindenhol városi hivatalokként alakultak ki, és feladatrendszerük igen széles volt. Jól példázza ezt az 1667-ben alapított **párizsi *lieutenant de police***, ugyanis feladatai között a közterületek rendjének fenntartása mellett, a járványok megfékezése és az árvízvédelem is helyet kapott. A **francia rendőrség** kusza rengetegében külön helyet foglal el a párizsi rendőrség, ami 1967 óta állami rendőrség lett. A forradalom alatt hozták létre a rendőrfőnök beosztást, ami egy kis ideig az országos rendőrigazgatói állást is magába foglalta. A rendőrfőnökség élén (*préfecture de police*) a rendőrfőnök áll. 1968-ban a párizsi rendőrprefektúra egyesült a vidéki rendőrséggel, melynek eredményeképpen létrejött a nemzeti rendőrség. A francia rendvédelem alapvonása az **állami, centrális jelleg**, illetve irányítás, valamint a döntően duális jelenlét.

A ***maréchaussé*** vagy **„városi rendőrség”**, ez a tipikus francia rendvédelmi szervezet a 14. században alakult meg. Kezdetben katonai rendfenntartás volt a feladata, később a civil lakosságra is kiterjesztett rendőrségi szolgálatot teljesítő testületté vált. A mai napig teljesít szolgálatot, bár fennállása óta jelentős átszervezéseken ment keresztül. 1876 óta az egész francia rendőrség a belügyminiszter fennhatósága alá tartozik. Az 1907. évi december 30-ai köztársasági elnöki rendelet alapján szervezték meg az országos bűnügyi nyomozó rendőrséget, amely bűnügyi nyomozásokat ellenőrző hivatalból és területi rendőrszakaszból áll.

A ***csendőrség*** a vidék rendőrsége, kisebb települések közbiztonságáért felelős, de tagjai az egész ország területén illetékesek. Ügykörébe tartoznak az autópálya és az országúti rendőrségi feladatokat is. Létszámuk egyre jobban növekszik, míg 1912-ben „csak” 23.000 fő volt, manapság már 90.000 főt számlálhatunk. Ez azzal magyarázható, hogy az évtizedek során bővült a csendőrség feladatköre és a bűnözés visszaszorításához is nagyobb erők kellenek. Az EU általános rendészeti koncepciójának hatására Franciaországban is egyre élesebb viták zajlanak a csendőrség léte és jogállása, illetve irányítása körül. Olyan tervek is léteznek, melyek a csendőrséget a „civilizálás” folyamatának részeként kivonnák a védelmi minisztérium hatásköréből és a belügyminisztérium felügyelete, irányítása alá helyeznék.

**Ausztriában** az egységes és civil irányítású államrendőrségi modell alakult ki, ahol a tartományi rendőrségek is központi irányítás alatt működő dekoncentrált államigazgatási szervek. A kormányzati irányítást a szövetségi belügyminisztérium gyakorolja. A minisztériumban szervezett közbiztonsági főigazgatóság látja el a rendőrség országos szintű

vezetését. Ehhez a főigazgatóságához tartoznak a közbiztonsági, a határőrizeti, a nemzetbiztonsági és a bűnügyi igazgatóságok. Egy egységes rendőri szervezet van, mely a hivatalos definíció szerint fegyveres, részben egyenruhás és a katonai minták szerint szervezett civil őrtestület, mely magába foglalja a korábbi szövetségi csendőrséget, a szövetségi közbiztonsági őrséget és a bűnügyi tisztviselői kart.

**Hollandiában** 1994-ig kétszintű rendőrségi szervezet létezett. A 148 nagyobb településen az önkormányzati rendőrség működött, mely a polgármesternek volt alárendelve. Az úgynevezett állami rendőrség a kisebb települések és az ország egészének a biztonságáért volt felelős. Ezt a szervezetet az igazságügy-miniszter irányította. Az 1994. április 1-jén hatályba lépett új rendőrségi törvény egységesítette a holland rendőrséget, legyen szó akár a hivatásos, akár pedig a civil állományról. Az új törvény értelmében az országot 25 rendőrségi területre osztották, és minden ilyen területhez egy-egy területi egységet rendeltek. Az egység élén egy-egy főparancsnok áll, aki annak az illetékes területi elöljárónak a támogatását élvezzi, aki alá tartoznak a helyi közigazgatás és igazságszolgáltatás képviselői. A holland rendőrség duális irányítási rendszerét az 1993-as rendőrségi törvény vezette be. A duális rendszer egyik oldalán található a belügyminiszter, aki a rendőrség közrendvédelmi munkájáért és finanszírozásáért a parlamentnek felelős, a másik oldalán pedig a bűnüldözésért felelős igazságügy-miniszter.

**A Német Szövetségi Köztársaságban** a rendőrség alkotmányos helyzetét az alaptörvény rögzíti. A 30. szakasz úgy rendelkezik, hogy a rendőri tevékenység a tartományok felelőssége. A 70. szakasz a bűnüldözés szövetségi koordinálását írja elő. Erre alakult 1951-ben a Szövetségi Bűnügyi Hivatal Wiesbadenben. Ennek a Hivatalnak a keretei között létesült a bűnügyi technikai szolgálat is. Az alkotmányvédelem kizárólag szövetségi feladat, az Alkotmányvédelmi Hivatalt a Parlament felügyeli. Németország szövetségi állam, ennek megfelelően rendőrsége szövetségi és tartományi szintre tagozódik. A szövetségi belügyminisztérium irányítja a Szövetségi Bűnügyi Hivatalt és a Szövetségi Határőrséget, mely 2005. július 1-jétől Szövetségi Rendőrség néven működik. A 16 tartomány rendőrségét a tartományi belügyminisztériumok felügyelik. A szolgálati ágazatok szerint megkülönböztetünk közbiztonsági, bűnügyi- és közrendvédelmi rendőrséget. Az egyes tartományok rendőrségi szervezetei eltérő megoldásokat követnek, de mindenhol megtalálható a három nagy szolgálati ág elkülönült szervezete.

Az **olasz államrendőrség** az olasz egység megteremtésével együtt született. Duális modell alakult ki, ugyanis országos hatáskörrel létrehozták a honvédelmi tárca felügyeletével működő **csendőrséget** is, amelynek mintájául az 1814-ben alapított piemonti csendőrség szolgált. A rendőrség inkább bűnüldözési és igazgatásrendészeti, a csendőrség elsősorban közrendvédelmi és közbiztonsági feladatokat lát el. Olaszországban a Vámőrségnek, hasonlóan a magyarországi megoldáshoz, igen széles nyomozóhatósági jogköre van.

A rendőrség a belügyminisztérium irányítása alatt áll, az országos parancsnok a közbiztonsági főigazgató. A rendőrség területi szervei régiókra, megyékre és városokra oszthatók. A területi rendőrségek civil vezetése a prefektus kezében van. A bűnügyi szolgálatok nyomozásait az ügyész vezeti. Az egyes funkcionális feladatok ellátására interregionális rendőrségi központok létesültek Rómában, Firenzében, Milánóban, Nápolyban és Páduában.

A **belga rendőrség** hajtotta végre napjaink talán legeredményesebb reformját Európában, ezért tartom fontosnak részletesebben bemutatni. A reformot Belgiumban a *városi rendőrség modernizációja, a csendőrség demilitarizálása, az igazságügyi rendőrség centralizálása és a három szervezet közötti együttműködés elengedhetlensége tette szükségessé*. A Dutroux-ügy néven ismertté vált sorozatgyilkosság a rendőrség minden hibáját és gyengeségét felszínre hozta. A rendőrség sikertelenségének kivizsgálása után levonták a következtetést: a rendőrséget és a minisztériumok munkáját át kell szervezni, hiszen rossz a kommunikáció, hiányzik az együttműködés és sorozatosan megszegik a szabályokat. A három belga rendőrség integrálását oldotta meg az átfogó reform lokális és szövetségi szinteken. A rendőrségen belül végrehajtották a civilesítést és a demilitarizációt.

A belga modell alapkonceptiója az volt, hogy a rendőrséget a társadalomba, illetve a helyi közösségekbe integrálják, melyben a rendőrség figyelembe veszi a lakosság különböző csoportjainak és az önkormányzatoknak az elvárásait. A rendőrség nem egyedül felelős a biztonságért, az élet minőségéért, tehát az együttműködés a társadalmi szereplők között szükségszerű.

A helyi rendőrség úgynevezett zónákba szerveződik. 196 rendőrségi zónát hoztak létre. Mindegyik zónában a közrend és közbiztonság fenntartása, valamint a rendészeti politika az önkormányzatok, az ügyészség és a rendőrség együttműködésére épül. A helyi rendőrségek látják el az alapvető rendőri feladatokat. A helyi rendőrségeknél kb. 33 ezer

rendőr dolgozik, a legnagyobb zónában közel háromezer, a kisebbekben pedig mindössze ötven fő.

A belgiumi rendőrségi reform abból indult ki és azt fogadta el, hogy a rendészet alapjait nem a szervezeti struktúra és hierarchia, és nem is az eszközök alkotják, hanem a kultúra, melynek alapján létrejön. Ez a kultúra határozza meg a rendészetre vonatkozó törvényeket, az alkalmazottak egymáshoz és a polgárokhoz való viszonyát, a rendészet feladatait és a feladatok teljesítésének módját. A reform tehát mindenekelőtt kulturális reformot jelent, amelynek két pillére van:

- a társadalomhoz való viszony alakítása, azaz az eredményesség helyett a hatékonyság preferálása;
- a szervezeten belüli viszonyok megváltoztatása, a pozicionális hatalom funkcionálissá szervezése, azaz a belső viszonyok demokratizálása. (Krémer, 2009.)

### **Kérdések, feladatok**

1. Milyen fő modelleket különböztethetünk meg az egyes európai államok rendőrségeinek fejlődése során?
2. Melyek a modern rendőrség legfőbb funkciói?
3. Hogyan érvényesül a felelős kormányok irányító szerepe az egyes európai országokban?
4. Milyen irányban fejlődik a 20-21. század fordulóján azoknak az államoknak a rendvédelme, ahol korábban párhuzamosan, egymás mellett több rendvédelmi feladatot is ellátó szervezetek tevékenykedtek?

### **5. Rendőrségi együttműködés (Nemzetközi szervezetek)**

A nemzetközi bűnözés elleni küzdelem és az államok külső szuverenitásának viszonylagossá válása a büntető igazságszolgáltatásban is egyre szorosabb nemzetközi együttműködést követel, illetve elmélyíti az EU tagállamainak bűnügyi kooperációját.

Az **INTERPOL** eredetét visszavezethetjük az I. világháborút megelőző évekre, illetve az 1923-as bécsi konferenciáig, ahol dr. Johannes Schober, a rendőrség vezetője az 1914-ben tartott első (monacói) konferencia folytatásaként Bécsben megrendezte a Második Bűnügyi

Rendőrségi Kongresszust. Ezen már 16 európai és 4 Európán kívüli ország vett részt. A résztvevők döntöttek arról, hogy a közös elhatározással megalakítandó szervezet „Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Bizottság” néven működik a jövőben. Alapvető célként tűzték ki, hogy az országhatárokon átlépő bűnüldözés feltételeit kidolgozzák. Ezen belül különös hangsúlyt kapott:

- a bűnözés elleni nemzetközi összefogás fokozása;
- a bűncselekmények elkövetőinek kiadatása és az elítélt bűnözők egységes regisztrálása;
- az alkoholizmus, a morfium- és kokainfogyasztás elleni rendőri fellépés;
- a bűnüldözés tudományos alapjainak lefektetése és az önálló kriminológia megteremtése.

Az Európai Tanács 1991. június 28–29-i luxembourgi ülésén a német kormány javaslatára született döntés az **EUROPOL** néven ismert közösségi szervezet létrehozásáról, a tagállamok közötti rendőrségi együttműködés megkönnyítése érdekében. Az Európai Rendőrségi Hivatal felállításáról az Európai Unió Maastrichti Szerződése rendelkezett 1992. február 7-én. A záróokmány szerint a hágai székhelyű EUROPOL az Unió rendőrségi információs központja és a nemzetközi bűnözés elleni együttműködés koordinálója. Feladata a nemzeti bűnüldöző és biztonsági szolgálatok segítése, különös tekintettel

- a nyomozások és körözések összehangolására;
- információbankok létrehozására, az információk közös kiértékelésére és feldolgozására;
- az egyes országok megelőzési koncepcióinak összegyűjtésére, közös megelőzési stratégiák kidolgozására;
- intézkedések kidolgozására a kutatás, továbbképzés, bűnüldözési technikák és felismerő szolgálatok területén.

Az EUROPOL tényleges munkájának kezdetét és operatív feladatainak meghatározását az Amsterdami Szerződés 1999. április 30-án történt hatályba lépése jelentette. (Hogy az EUROPOL a tagállamok területén önálló hatáskörrel rendelkező európai rendőrség, vagy a nemzeti rendőrségek közötti együttműködés intézményesített formája lesz-e, az a további gyakorlati munkája során fog eldőlni.) Az EUROPOL eredeti célja és értelme is az volt, hogy az Interpol nehézkes, bürokratikus és nyelvi problémákkal is küzdő – talán bizonyos értelemben idejétmúlt – szervezetével szemben egy olyan működő és operatív bűnügyi együttműködés alapjait fektessék le, amely figyelembe veszi a nemzeti rendőrségek és a

nemzeti bűnüldözés kötelezettségeit és jogosultságait, de kaput nyit az országhatárokat átlépő, nemzetközi szervezett bűnözés és terrorizmus elleni fellépés számára. (Ebben az elszántságában az EUROPOL – a korai időszakban – megpróbálkozott azzal a kissé idealisztikusnak tűnő megoldással élni, mely szerint minden tagország a saját nyelvén kommunikálhat a munkák során. A tisztviselők az egymás közötti érintkezésben bármilyen nyelven kommunikálhatnak, de a hivatalos kommunikáció angol nyelven folyik.)

2001-ben létrejött az **EUROJUST** is, melynek kiemelt feladata a több tagállamot érintő szervezett bűnözés elleni küzdelem. Az Amerikai Egyesült Államok ellen 2001. szeptember 11-én elkövetett terrortámadást követően átfogó tervek, terrorizmusellenes rendelkezések születtek, pl. az európai letartóztatási parancs elfogadásáról, melynek bevezetési határidejét 2004 januárjában jelölték meg. Az új rendszer 32 különböző bűncselekmény esetén alkalmazható, melyek közé például a terrorizmus, az embercsempészet, a korrupció, a nemi erőszak és a rasszizmus tartozik.

Az EUROJUST az Európai Unió olyan szerve tehát, amelyet azért hoztak létre, hogy növelje a tagállamok határokon átnyúló és szervezett súlyos bűncselekményekkel foglalkozó illetékes hatóságai tevékenységének hatékonyságát. A szervezet előmozdítja és javítja a nyomozások és a vádemelések összehangolását, ugyanakkor támogatást nyújt a tagállamoknak a nyomozások és vádemelések eredményesebbé tételében is.

Folyamatosan működő szervként az EUROJUST egyedülálló szerepet tölt be az európai jogi térségben. Küldetése, hogy Európa-szerte erősítse az együttműködést a büntető igazságszolgáltatás területére tartozó ügyekben. Ez azt jelenti, hogy az EUROJUST kulcsfontosságú partnere az olyan európai intézményeknek, mint a Parlament, a Tanács és a Bizottság.

Az Európai Rendőrakadémia **CEPOL** („Collège Européen de Police”= Európai Rendőrfőiskola elnevezésből alkotott mozaikszó) az uniós tagországok vezető beosztású rendőrtisztjei számára biztosít együttműködési lehetőséget. Célja, hogy ösztönözze a határokon átvívelő kooperációt a bűnüldözés elleni harc, illetve a közbiztonság és közrend fenntartására irányuló tevékenységek terén.

Az intézményt 2005-ben hozta létre az Európai Unió Tanácsa 2005/681/IB határozatával. Az Európai Unió ügynökségeként működő szervezet titkársága az egyesült királyságbeli

Bramshillben található, Londontól mintegy 70 kilométerre. A CEPOL évente 80–100 tanfolyamot, szemináriumot és konferenciát szervez. Az ügynökség által kezdeményezett tevékenységeket, amelyek számos területet felölelnek, a tagállamok rendőrtiszti főiskoláinak segítségével hajtják végre.

Magyarország és a többi újonnan csatlakozott ország számára elengedhetetlen volt a közösségi vívmányok – nevezetesen a szervezett bűnözés elleni törvénycsomag megalkotása, a Nemzetközi Bűnügyi Együtműködési Központ létrehozása, a határátkelőhelyek fejlesztése és a határellenőrzés integrált koncepciója, valamint a Schengeni Akcióterv – beemelése a magyar jog- és intézményrendszerbe. *A rendőrség szervezeti felépítését illetően nincsenek uniós elvárások, lehet centralizált, decentralizált, többé vagy kevésbé militáris jellegű, viszont feltétlenül depolitizálnak kell lennie és civil kontroll alatt kell állnia.* A Stockholmi Programmal összhangban Magyarország célja, hogy az Európai Unió kézzel fogható, mérhető és érzékelhető előnyöket tudjon felmutatni a polgárok számára a mindennapjaikat leginkább meghatározó bel- és igazságügyi területeken (közbiztonság, jogok érvényesítése és jogbiztonság).

#### **Összegző emlékeztető:**

- A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.
- A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelme!
- A rendészeti modellek kialakulása és működése a rendről és a társadalmi problémákról alkotott elképzelések egymásra hatásától függenek. A különböző modellek egymást koronként úgy váltják, hogy az új modellben valami megmarad a régiből.
- A jelenkor magyar rendőrsége dekoncentrált, kontinentális típusú, reaktív működési irányú, processzuális felhatalmazásokkal rendelkező, erős félkatonai vonásokat mutató szervezet, amelyben a szolgálati ágak csupán a belső munkamegosztás alapján különülnek el.

## KÉRDÉS ÉS FELADAT

**Melyek az Europol feladatai? Az alábbi cikkelyek alapján foglaljuk össze az Európai Unió rendőrségi együttműködésének elvi alapjait és gyakorlatát!**

### **III-275. cikk**

*(1) Az Unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb büntetőszolgálatok.*

*(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából európai törvényben vagy kerettörvényben intézkedéseket lehet megállapítani a következőkre vonatkozóan:*

*a) a releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;*

*b) az állomány képzésének támogatása, valamint együttműködés az állomány egymás közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén;*

*c) a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikák.*

*(3) A Tanács európai törvényben vagy kerettörvényben intézkedéseket állapíthat meg az (1) bekezdésben említett hatóságok közötti operatív együttműködésre vonatkozóan. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz.*

### **III-276. cikk**

*(1) Az Europol feladata, hogy támogassa és erősítse a tagállamok rendőri hatóságainak és egyéb büntetőszolgálatainak tevékenységét, valamint a közöttük folytatott kölcsönös együttműködést a két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények, a terrorizmus és az uniós politikák alá tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése terén.*

*(2) Az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait európai törvény határozza meg. E feladatok a következőket foglalhatják magukban:*

*a) az információk, így különösen a tagállamok hatóságai vagy harmadik országok, illetve Unión kívüli szervezetek vagy intézmények által szolgáltatott információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;*

*b) a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozócsoportok keretében végzett nyomozati és operatív cselekmények összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva.*

*Európai törvény határozza meg azokat az eljárásokat, amelyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét.*

*(3) Az Europol által végzett operatív cselekményeket annak a tagállamnak a hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben kell végrehajtani, amelynek területét ezek a cselekmények érintik. Kényszerítő intézkedések alkalmazására kizárólag a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok jogosultak.*

### **III-277. cikk**

*A Tanács európai törvényben vagy kerettörvényben meghatározza azokat a feltételeket és korlátokat, amelyek mellett a tagállamoknak a III-270. és III-275. cikkben említett hatáskörrel rendelkező hatóságai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben – intézkedéseket fogantathatnak.”*



## Felhasznált irodalom

- Arisztotelész:** Politika. Gondolat Kiadó, Bp., 1994.
- Bayer József:** A politikatudomány alapjai. Napvilág Kiadó, Bp., 1999.
- Bibó István:** Válogatott tanulmányok. Második kötet. 1945–49., Magvető Könyvkiadó, Bp., 1986.
- Bodonyi Iлона–Kozáry Andrea–Tarján G. Gábor:** Politológia. Rejtjel Kiadó, Bp., 2004.
- Buisson, Henri:** A rendőrség története. BM. Tanulmányi és Módszertani Osztály, 1960.
- Concha Győző:** A rendőrség természete és állása a szabad államban. Székfoglaló értekezés 1901.  
In: Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései. A Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Bp., 1935.
- Csapó Csaba:** A Magyar Királyi Csendőrség története 1881–1914., Pannónia Könyvek, Pécs, 1999.
- Déry Tibor:** Képzelt riport egy amerikai popfesztiválról. Szépirodalmi Könyvkiadó, Bp., 1971.
- Ernyes Mihály:** A magyar rendőrség története. BM Nyomda Kft., 2002.
- Finszter Géza:** A bűnüldözés működési modelljei. In: Gönczöl Katalin–Korinek László–Lévay Miklós: Kriminológiai ismeretek. Corvina, Bp., 1996.
- Finszter Géza:** Rendészetek alkotmányos integrációja az unióban, Belügyi Szemle, 2004/5.
- Finszter Géza:** A rendészet megvalósult reformja Kriminológiai Közlemények 63. Magyar Kriminológiai Társaság kiadványa, Budapest, 2007. 83-119 o.
- Finszter Géza:** Víziók a rendőrségről, Rendészeti Szemle, 2008/1.
- Finszter Géza:** A rendészeti szervek működésének jogi alapjai Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2008
- Finszter Géza:** A rendészet rendszerszemléletű megközelítése és a stratégiai tervezés. In: Tanulmányok a rendészeti stratégiához, Rendészeti Szemle Különszám 2010.
- Gönczöl Katalin–Kerezi Klára–Korinek László–Lévay Miklós:** Kriminológia – Szak-kriminológia, Rejtjel Kiadó, Bp., 2006.
- Hajdu Lajos:** Büntett és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában. Magvető Könyvkiadó, Bp., 1985.
- Hemingway, Ernest:** Novellák. Európa Könyvkiadó, Bp., 1963.
- Kaiser Ferenc:** A Magyar Királyi Csendőrség története a két világháború között. Pannónia Könyvek, Pécs, 2002.

- Katona Géza:** Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához Rendészeti Szemle, 1993/6.
- Krémer Ferenc:** A belga rendőrség(i reform) In: Az Európai Unió Tagországainak Rendőrségei, Tanulmánykötet a 2008. május 6-i Nemzetközi Tudományos Konferencia előadásaiból. Szerk.: Valcsicsák Imre, RTF, Budapest 2009.
- Krémer Ferenc:** A rendőri hatalom természete. Napvilág Kiadó, Bp., 2003.
- Szabó András:** Helyet kér a rendészettudomány. Magyar Rendészet, 2004/1.
- Szamel Lajos:** A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai, Bp., 1990.
- Szikinger István:** Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó Kft., 1998.
- Szikinger István:** Bűnözés Magyarországon, Magyar Tudomány, 2001/8.
- Tamas, Gellert:** A lézeres gyilkos. Egy merényletsorozat anatómiája, Corvina Kiadó, 2008.
- Wacquant, Loic:** A nyomor börtönei. Helikon Kiadó, Bp., 2001.
- A Nemzeti Együttműködés Programja 2010. május. 22.
- <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>
- [www.eu2011.hu/hu/bel-es-igazsagugy](http://www.eu2011.hu/hu/bel-es-igazsagugy)