

Doktori (PhD) értekezés

dr. jur. Kozma Tibor c. r. alezredes

Budapest, 2015.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Hadtudományi Doktori Iskola

Az alkotó neve: dr. jur. Kozma Tibor c. r. alezredes

**Az Európai Unió tagállamaiban alkalmazott rendvédelmi
szervezeti modellek, azok alkalmazásának lehetőségei
Magyarország rendvédelmi struktúrájának fejlesztésében**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Kovács Gábor r. dandártábornok

Habilitált egyetemi docens

.....

Budapest, 2015.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	6
I. A RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELL ÉRTELMEZÉSE	17
1.1. A RENDVÉDELEM FOGALMA, RENDSZERTANI ALAPVONÁSA	17
1.2. A RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELL ÉRTELMEZÉSE	23
1.3. A RENDVÉDELEM TÖRTÉNETI SZEMLÉLETE	28
1.4. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK	30
II. RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELLEK ÁLTALÁNOS VIZSGÁLATA	33
2.1. A VIZSGÁLT RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELLEK VÁLTOZATOSSÁGA MÖGÖTTI OKOK, ÖSSZEFÜGGÉSEK RENDSZERE	34
2.2. EURÓPAI TÖRTÉNELMI, KULTURÁLIS, POLITIKAI GYÖKEREK	37
2.3. KIMAGASLÓ TÖRTÉNELMI EGYÉNEK	46
2.3.1. Sir Robert Peel – Metropolitan Police Act (1829.)	46
2.3.2. Párizs első rendőrfőnöke	48
2.3.3. A Franco-diktatúrát követő időszak Katalóniában	50
2.4. RENDVÉDELMI SZERVEK ALKOTMÁNYJOGI SZABÁLYOZÁSA, JOGCSALÁDOK	51
2.5. CENTRALIZÁCIÓ KONTRA DECENTRALIZÁCIÓ; KONCENTRÁCIÓ KONTRA DEKONCENTRÁCIÓ	59
2.6. HATALOMGYAKORLÁS ÉS HATÁSKÖR MEGOSZTÁS A KÖZPONT, A RÉGIÓK, A MEGYÉK ÉS A VÁROSOK KÖZÖTT	64
2.7. OBJEKTÍVEN VIZSGÁLHATÓ ELEMEL RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELLEK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSÉHEZ	68
2.7.1. Az állam területe, nagysága, a lakosság száma	68
2.7.2. Magyar szempontból kiemelkedő rendvédelmi szervezeti modellek meghatározása	71
2.7.3. Lakosság – rendőrök aránya	74
2.8. REND VÉDELME VAGY REND SZOLGÁLTATÁSA?	78
2.8.1. Rendőrségek specifikus jellemzői	80
2.8.2. Megelőzés – reagálás	81
2.8.3. „Force” vagy „service” avagy erőszak szervezet vagy szolgáltató szervezet?	82
2.8.4. Általános, generális tudás kialakítása vagy specializáció?	84

2.8.5. Egységes rendőrség vagy több konkuráló szervezet?	84
2.8.6. Integráció vagy új szervezetek, kapacitások kiszervezése	85
2.9. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK	86
III. RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELLEK ELEMZÉSE	91
3.1. RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELLEK A XX. SZÁZAD MÁSODIK FELÉTŐL NAPJAINKIG	91
3.1.1. A rendvédelmi szektor átalakulása a volt „keleti blokk” országaiban 1990-től az ezredfordulóig	91
3.1.2. A közelmúlt jelentős rendvédelmi reformjai Európa „nyugati felén”	94
3.1.3. Rendészeti koncepciók	110
3.1.4. Trendek, fejlődési irányok	115
3.2. RENDVÉDELMI MODELLEK TÍPIZÁLÁSA	124
3.3. RENDVÉDELMI KULTÚRÁK	126
3.3.1. Az angolszász rendvédelmi kultúrakör európai vonala	126
3.3.2. A kontinentális rendvédelmi kultúrakör	127
3.3.3. Gondolatok a rendvédelmi kultúráról	131
3.4. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK	132
IV. A MAGYAR RENDVÉDELEM ÁTTEKINTÉSE	136
4.1. A MAGYAR RENDVÉDELEM TÖRTÉNETÉNEK AZ ESZENCIÁJA	136
4.1.1. A dualizmus előtti magyar rendvédelem jellemzői	137
4.1.2. A dualizmus rendvédelme az első világháborúig	143
4.1.3. A két világháború közötti időszak rendvédelme	149
4.1.4. A pártállami rendvédelem jellemzői	152
4.1.5. A közelmúlt rendvédelmi változásai	156
4.2. A MAGYAR RENDVÉDELEM INTÉZMÉNYEI	158
4.2.1. Polgári nemzetbiztonsági szolgálatok	159
4.2.2. A rendőrség	163
4.2.3. Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF)	167
4.2.4. A büntetés-végrehajtás szervezete (Bv)	168
4.2.5. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV)	168
4.2.6. Az Országgyűlési Őrség (OgyŐ)	169

4.3. ELLENŐRZÉS, IRÁNYÍTÁS, FELÜGYELET, KONTROLL, FELÜLVIZSGÁLAT	170
4.3.1. A parlamenti ellenőrzés	171
4.3.2. Irányítás	174
4.3.3. Az ügyészségi felügyelet	176
4.3.4. A Független Rendészeti Panasztestület (FRP)	178
4.3.5. Bírósági felülvizsgálat	180
4.4. RENDŐRSÉG – ÖNKORMÁNYZAT EGYÜTTMŰKÖDÉSE	181
4.5. RENDVÉDELMI SZERVEZETEK KÖLTSÉGVETÉSE	184
4.6. A MAGYAR RENDVÉDELMI SZERVETI MODELL JELLEMZŐI	186
4.7. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK	190
V. A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE	195
5.1. GONDOLATOK, JAVASLATOK A MAGYAR RENDVÉDELEM FEJLESZTÉSÉRŐL AZ EURÓPAI RENDVÉDELEM TÜKRÉBEN	195
5.2. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK	201
5.3. HIPOTÉZISEK IGAZOLÁSA	207
5.4. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK	210
5.5. TOVÁBBI KUTATÁST IGÉNYLŐ TERÜLETEK	211
ZÁRSZÓ	213
AZ ÉRTEKEZÉSBEN ALKALMAZOTT RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	214
NÉVMUTATÓ	216
FORRÁS- ÉS IRODALOMJEGYZÉK	220
MELLÉKLETEK JEGYZÉKE	236
Az értekezés témaköréhez kapcsolódó szerzői publikációs jegyzék	255

BEVEZETÉS

Az Európai Uniót (EU) alkotó tagállamokban alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek rendkívül változatosak. Ezeknek a modelleknek az átfogó, tudományos igényű, magyar nyelvű feldolgozása a jelen értekezés előtt még nem történt meg. Feltehetően a megjelölt kutatási témakör komplex jellege adhat magyarázatot arra, hogy miért tartozik ez a témakör, illetve egyes részterületei a keveset vagy alig publikált témák közé. Megjegyzendő, hogy egyes részterületek feldolgozottsága, például a magyar rendvédelem története gazdag publikációval és szakirodalommal rendelkezik.

A rendvédelem általános vizsgálata, ismereteiben való elmélyülés megköveteli, hogy ismereteinket a hazai rendvédelem keretén túl is kiterjesszük, látókörünk a szomszédos országoknál szélesebb területi, kulturális körre terjedjen ki. A huszonnyolc tagállamból álló Európai Unió már kellően széles vizsgálati mintát ad, egyben lehetőséget biztosít rendvédelmi szervezeti modellek elemzésére, megértésére. A meghatározott országok köre magyar vizsgálati szempontból nem alkot teljes egységet, hiszen nem minden szomszédos ország európai uniós tagállam. Ennek megfelelően az értekezés nem terjed ki a Szerbiában és Ukrajnában alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek vizsgálatára. Ezzel a korlátozással együtt is úgy jellemezhető a meghatározott kutatási kör, hogy jelentős mértékben lefedi azon országok rendvédelmi körét, amelyek a magyar rendvédelem fejlődésére hatást gyakoroltak, illetve gyakorolnak.

Az értekezés figyelembe veszi azt a tényt, hogy a magyar geopolitika, geostratégia szempontjából a vizsgált államok köre jelentősen eltérő mértékben lehet érdelemes, ennek megfelelően eltérő relevancia mutatóval jellemezhető. A vizsgált országok által alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek relevancia mutatóinak a meghatározása, elősegíthet, lehetővé tehet célirányos megközelítést.

A kutatás megkezdése, a megválaszolásra váró kérdések felvetése előtt is egyértelműen látható, hogy az egyes államok rendvédelmi jellemzői jelentős eltéréseket mutatnak. Az eltérések, az egyedi sajátosságok egy ok-okozati kapcsolatrendszer következményeként is értékelhetőek, ahol az okozatot mint az adott állam rendvédelmi szervezeti modelljét objektív paraméterek, strukturális jellemezők alapján lehet kutatni, feltérképezni. Fontosnak tartom feltárni az ok-okozati összefüggések összetett rendszerét és ennek tükrében áttekinteni a vizsgált államok rendvédelmi szervezeti modelljeit, rendszerezni és bemutatni azok sajátosságait. A rendvédelmi modellek vizsgálatánál meghatározóan terjedelmi okokból, elsősorban a rendőri jellegű szervezeteket vizsgálom, csak egyes esetekben térek el ettől a munkamódszertől.

Az érintett államok rendvédelmi szervezeti modelljeit jellemző nagyfokú eltérések arra utalhatnak, hogy eltérő hatások miatt más és más rendvédelmi szervek, illetve struktúrák alakultak ki. A rendvédelmi szervezeti modellek számos relációban vizsgálhatók, így különösen értékes kutatási irány lehet a történelmi háttér feltárása. Emellett a sajátos társadalmi, gazdasági környezet, geopolitikai környezet, biztonsági kihívások, regionális kölcsönhatások, az állami- és az önkormányzati igazgatás kérdései érdemelnek kiemelt figyelmet.

Az érintett tagállamok vonatkozásában soha nem volt és ma sincs uniformizált, egységes rendvédelmi szervezeti modell, azonban az egyes sajátosságok könnyen azonosíthatóak. A rendvédelmi szervezeti modellek jellegzetes elemeinek az esetleges azonossága, illetve nagyfokú hasonlósága tipizálás révén lehetővé teheti szervezeti modell típusok meghatározását.

Jellemzően a rendvédelmi szervezeti modellek vizsgálata nem tekinthető statikus tannak. A kérdéskör a jelenkori rendvédelem vonatkozásában vagy történelmi távlatokban szemlélve is folyamatos változások mentén írható le. A változások iránya és az a kérdés, hogy napjaink rendvédelmi szervezeti modelljeit érintő változásai mennyire mutatnak egy homogénebb szervezeti modell kialakítása felé, ismételten tudományos kutatást igényelhet.

A téma feldolgozása, publikálása segítséget nyújthat a XXI. század elején jelentkező magyar rendvédelmi kihívások és az arra adott válaszok megértéséhez, hazai rendvédelmi szervezeti modellek sajátosságainak, fejlesztési lehetőségeinek, irányok felméréséhez is. Mindezek mellett, a téma kutatása és annak várható tudományos eredménye a hazai rendvédelem fejlesztése érdekében a lehetséges irányok meghatározásához és végső soron a hazai rendvédelmi stratégia kialakításához járulhat hozzá.

A témaválasztás indokolása.

Rendőri hivatásom, pályafutásom eddigi elemei döntően meghatározták a lehetséges kutatási témakörökön belüli orientációs irányt. Jellemzően hazai és külföldi környezetben azonos mértékben szereztem a kutatásom szempontjából értékes tapasztalatokat. Ebből a körből kiemelném a két szakaszban, közel négy éves időkeretben teljesített rendőri külszolgálatot az Európai Unió Bosznia-Hercegovina Rendőri Missziójában (European Union Police Mission in Bosnia-Hercegovina), amely alapvetően polgári válságkezelő feladat volt. Továbbá lehetőségem volt a „területen” és a központi állományban is aktív rendőrtisztként szolgálni az Egyesült Nemzetek Szövetségének (ENSZ) békefenntartó tevékenységét. A hivatkozott, együttesen tíz évet meghaladó külszolgálat jelentősen

segített abban, hogy a felmerülő kérdésekben a saját gyakorlati tapasztalataimra, ismereteimre is támaszkodjak.

Az értekezés elkészítése 2012-től 2015-ig terjedő időszak során közel négy évet vett igénybe. Ezen időszak alatt az ENSZ Békefenntartó Főosztályon (Department of Peacekeeping Operations, DPKO) a rendőri békefenntartás stratégiai kérdéseivel foglalkoztam. Jellemzően több misszió rendőri komponensének a tervezése, a műveletek központi támogatása, értékelése, elemzése, időszakos felülvizsgálata, a mandátumoknak megfelelő békefenntartás, békeépítés kérdésköre, regionális biztonsági kihívások értékelése, kapcsolódó stratégiák kidolgozása tartozott az általános feladatrendszerembe. A bemutatott külszolgálati feladatok hozzásegítettek ahhoz, hogy az adott műveletnek otthont adó ország rendvédelmi szervezeti modelljét a területen részletesen megismerjem, megszerzett tapasztalatokat, gyakorlati ismereteket kovácsoljak össze más releváns ismeretekkel, elméleti tudással. Nemzetközi környezetben dolgozva széles körben megismertem más nemzetek rendvédelmi sajátosságait. Ennek köszönhetően rálátásom van a hazai rendvédelmi szervezeti modelltől számos ponton eltérő, külföldi rendvédelmi szervezeti modellekre, rendvédelmi koncepciókra, trendekre.

Gyakori kérdés a békefenntartás, illetve a polgári válságkezelés során, hogy milyen szervezeti modell alapján épüljön ki vagy változzon meg az érintett ország rendvédelme. Szeretnék utalni arra a dilemmára is, amely az Európai Unió polgári válságkezelése alá tartozó műveletekben jelentkezett, nevezetesen, hogy nem egy kiválasztott, külső ország rendvédelmi szervezeti modelljéhez kell igazodni. A példaként hozható rendvédelmi szervezeti modellek esetében a jelentkező változatosságok miatt nincs olyan komplex nemzeti modell, amelyet követve építhető, másolható lehetne egy rendvédelmi szervezeti modell egy másik állam vonatkozásában.¹ A dilemma feloldása során gyakran nem egy konkrét szervezeti modell jellegű megközelítés, adaptáció került előtérbe, hanem koncepciók, alapelvek, értékek megfogalmazása, gyakorlati életből merített példákkal kiegészítve. Erre utal a gyakran használt angol kifejezés: „best practice” (a legjobb gyakorlat). Azt tapasztaltam, hogy a tudatos építkező munka mellett az általánosan alkalmazott gyakorlat alakította ki, – néha ad hoc jelleggel – az egyes részelemeket, amelyek kihatottak az egészre. Állandósult hiányként könyveltem el műveleti szinten, hogy nem sikerült egységesen elfogadott tartalommal megtölteni a „best practice” kategóriát. Stratégiai szinten annak a kimunkálása, hogy milyen rendvédelmi koncepcióban, szervezeti modellben kell, illetve érdemes gondolkodni, szintén elmaradt.

¹ Az ENSZ békefenntartás rendőri szakterülete is szembesült ezzel a szakmai kihívással. Az erre adott válasz (hasonlóan az EU által alkalmazott metodikához) elsősorban nem rendvédelmi szervezeti modell specifikus, hanem rendvédelmi koncepción alapuló érték, alapelv orientált megközelítés – a szerző megjegyzése.

A bemutatott hiányosságok részben azonos okokra vezethetőek vissza, elsősorban arra, hogy a rendvédelmi szakembereknek jellemzően a saját nemzeti rendvédelmi szervezeti modelljükről, egyes rendvédelmi szervezetekről van átfogó elméleti és gyakorlati ismeretük, ám ez nemzetközi környezetben kevés lehet. Elenyésző egyéni kivételtől eltekintve, a szomszédos államok vagy szélesebb körben egy régió államainak rendvédelmi sajátosságai nem ismertek a szakemberek, kollégák körében. Megítélésem szerint közép- és felsővezetői szinten külszolgálati feladatot vállaló szakembereknek a hazai rendvédelem alapos ismerete mellett elengedhetetlen a látókörüket a határokon túlra is kiterjeszteni, ugyanakkor ez az ismeretanyag hasznos és beépíthető lehet a hazai képzés rendszerébe is. Természetesen, a „külszolgálatos kollégák” körén kívül, a hazai rendvédelmi szervezetek közép- és felsővezetői számára is hasznosítható lehet a jelen értekezés által feltárni célzott terület ismerete.

Esetemben a külszolgálatokból merített ismeretanyag és tapasztalat hatékonyan egészül ki a hazai és a külföldi felsőoktatási intézményekben megszerzett tudással, illetve idegen nyelvek ismeretével. Ezen egyedi és egyben különleges tapasztalatok, ismeretek kijelölték a kutatási területet, amelyet tovább szűkítettem. Arra törekedtem, hogy optimális legyen a témaválasztás abban a tekintetben, hogy a meglévő egyedi gyakorlati tapasztalat, ismerethalmaz, stratégiai szemlélet összekapcsolható legyen egy olyan kutatási területtel, amely jellemzően kevés hazai szakirodalommal rendelkezik.

Érdeklődésem és az előttem álló szakmai kihívásoknak való megfelelés szintén arra sarkallnak, hogy a szakterületem megismerését az Európai Unió tagállamainak és a hazai rendvédelmi struktúra kutatásával elmélyítsem, illetve aktív kutatómunkám és tudományos publikációk révén azt alakítsam is. Szakmai pályafutásom további részében tervezem a jelen kutatás során feldolgozott ismeretanyag további felhasználását, illetve a későbbiekben további kapcsolódó kutatások és témafeldolgozás is szerepel távlati terveimben.

A kutatás jelentősége, aktualitása.

A kutatás jelentőségének meghatározása jellegét tekintve olyan kérdésre irányul, amelyre könnyen szubjektív válasz születhet. Ezt a „csapdahelyzetet”, amennyire lehetséges, dolgozatomban el kívánom kerülni. A válasz legfontosabb eleme arra a tényre alapoz, hogy a kutatni kívánt célterület egyes elemeit részben feldolgozták, míg más területek eddig nem kaptak figyelmet. Ismereteim szerint olyan komplex, tudományos értékkel rendelkező magyar nyelvű tanulmány még nem készült, amely a kapcsolódó részterületeket egyenként feldolgozza, azokat összefogja, a rendvédelem egészének egy rendszerben történő szemléltetését célozza meg.

Az értekezés aktualitásának kérdésére adható válasz (általánosan vizsgálva) szorosan összefügg a hiánypótló jellegével. További kiemelésre érdemes pont lehet az, hogy nincs elfogadott hazai rendvédelmi stratégia. Ez szintén rávilágít arra is, hogy érdemes alaposan tanulmányozni az európai államok rendvédelmének egészét, beleértve a rendvédelmi szervezeti modelleket is. Ez az értekezés nem a hazai rendvédelmi stratégia kidolgozását állította a középpontba, viszont a kérdéskörrel foglalkozók számára értékes irodalomként szolgálhat. A hazai rendvédelem szervezeti modellt a közelmúlt során is jelentős változások érték, elég csak azt figyelembe venni, hogy a 2010–2014-es időszak során több új rendvédelmi szervezet született.² Ezzel a magyar rendvédelmi szervezeti modell jelentősen változott. A változásokat kutatni kell, fel kell dolgozni, értékelni és hatásait meg kell érteni.

Az értekezés figyelembe veszi az Európai Unió egészét érintő belső biztonsági helyzetet, azonban ezt a kérdéskört nem célja tárgyalni, bemutatni. Regionális biztonsági stratégia, illetve a regionális biztonság komplexum elmélet kérdése meghaladja a felvállalt kutatási feladatot. Meggyőződésem, hogy ilyen irányú kutatások hasznosan kapcsolódhatnak az értekezés céljához, azonban erre csak külön kutatási keretben látok lehetőséget.

A jelen értekezés felépítése szempontjából részterületként megjelenő, azonban önállóan is kutatható, értelmezhető témakörök esetében hazai publikációk gazdagságáról lehet beszélni. Ez a megállapítás különösen helytálló az első fejezet (rendvédelem fogalmi és rendszertani alapvonásai) és a negyedik fejezet (elsősorban a magyar rendvédelem története) vonatkozásában. A közös pont az első és a negyedik fejezet vonatkozásában az az elem, hogy mindkettő tárgya magyar kötődésű, ezért nem meglepő módon gazdag a hazai források tekintetében.

A második és a harmadik fejezet esetében, amely orientációját illetően döntően a hazai rendvédelem körén kívül esik, a releváns magyar szakirodalmi források csekély számban voltak fellelhetők. Ez a tapasztalat nem meglepő, érthető módon a hazai vonatkozású kérdéskörök esetében a szerzők autentikus módon viszonyulhatnak a kutatott területhez, míg ez az előny nem áll fenn a hazai vonatkozást nélkülöző esetekben. A fent említett fejezeteknél értelemszerűen külföldi szerzők, idegen nyelvű műveit, autentikus külföldi statisztikai adatokat kellett kutatni és feldolgozni.

A releváns szakirodalom feltárása során a könyvtárak nyújtotta szolgáltatások jelentették a primer forrást. Szekunder források elérése során az internet nyújtott

² Szerzői megjegyzés: a fenti megállapítás kifejezetten a rendvédelmi szervezeti modell szinten megjelenő, értékelhető változásokra reflektál. Ettől függetlenül külön kutatás és elemzés tárgyát képezhetné az egyes rendvédelmi szervek adott szakterületeit érintő átszervezések sokasága.

segítségét, így vált lehetővé, hogy a kutatás szempontjából elengedhetetlen adatokhoz, információkhoz hozzáfértem.

A tudományos probléma megfogalmazása, munkahipotézisek.

A rendvédelemre tekinthetünk intézményrendszerként, ennek megfelelően vizsgálhatjuk egyes intézményeit, szervezeti modelljeit, annak részelemeit, de egyúttal vizsgálhatjuk társadalmi funkcióját, feladatrendszerét, történetét, gyökereit, jövőképét egyaránt. Ezt a felsorolást hosszan lehetne folytatni. Bárhogy is közelítünk a rendvédelemhez, a megfelelő felkészültség hiányában nem lehet a megfogalmazott kérdéseket feldolgozni, azokra nem kaphatunk helyes válaszokat. Gondolkozhatunk rendvédelmi stratégiában, intézményi reformokban, változtatásokban, modernizációban vagy fejlesztésében, de mindegyikhez megalapozott ismeretek kellenek.

A rendvédelmi rendszerben szolgálatot ellátók számára gyakran a szolgálati feladat eredményes ellátása taktikai, műveleti szakmai ismereteket, rutint, jogszabályismeretet követel meg.

A stratégiai szemlélet kialakítására, fejlesztésére tudatosan készülni kell. Ez nem csak vezetéselméleti kérdés, annál jóval több. A rendvédelmi szakterület átfogó, hazai és külföldi példákat is magában foglaló komplex ismeretrendszer nélkül elképzelhetetlen az, hogy valaki felkészült rendvédelmi vezető legyen. Továbbá azt sem lehet gondolni, hogy mindezen ismeretkör hiányában bármilyen rendvédelmi reform, modernizáció, átalakítás, fejlesztés stb. eredményesen tervezhető, kivitelezhető lehetne. A megfelelő szakmai tudást meg kell szerezni. Erre időt és energiát kell szánni, illetve folyamatosan bővíteni, frissíteni kell, és új ismereteket kell hozzá kapcsolni.

A kutatásom tudományos problémáját abban látom, hogy a hazai szakirodalomban nem ismert olyan tudományos igényű elkészített alkotás, amely feldolgozta volna az európai uniós tagállamok rendvédelmi szervezeti modelljeit, azokat elemezve, tipizálva hozzá tudna tenni érdemi javaslatokat a magyar rendvédelem fejlesztéséhez. Ez nem jelenti azt, hogy részterületek vonatkozásában ne lenne számos kiváló publikáció. Megítélésem szerint a stratégiai gondolkodás a részterületek alapos ismeretét is megköveteli, de amikor minden rész összekapcsolódik, a szinergia elve működésének megfelelően egy új egész születik, ami több mintha matematikailag kerülne összeadásra minden alkotóelem értéke. A rendvédelmet alkotó részterületek feltárása, kutatása, az eredmények összekapcsolása, egészben való szemlélése az a tudományos feladat, amely elé a jelen disszertáció elkészítése állított.

A fenti gondolatokat követve, a kutatásom megkezdésekor a következő munkahipotéziseket állítottam fel:

1. Hipotézis:

A jelenlegi magyar rendvédelmi szervezeti modell, illetve fejlődés történetének, állomásainak a feldolgozásával bizonyítható az a hipotetikus állítás, hogy a magyar rendvédelmi szervezeti modell jelentős mértékű egyezést mutat az Európai Unió „kontinentális tagállamainak” a rendvédelmi szervezeti modelljeivel.

2. Hipotézis:

Az Európai Unió tagállamainak rendvédelmi szervezeti modelljeit jelentős változatosság jellemzi. A változatosságok ellenére az egyes országkörök rendvédelmi modelljei egymással olyan mértékű hasonlóságot mutathatnak, amelyek révén egy adott rendvédelmi kultúra körbe lehet csoportosítani az egyes modelleket. Egy adott csoportba sorolás nemcsak összetartó elemként szerepelhet, hanem egyben elhatárolási pontokat is jelenthet más rendvédelmi csoportokhoz képest. Azon hipotetikus állítás megalapozottságát kívánom megvizsgálni, mely szerint a vizsgált EU-tagállamok vonatkozásában több, egymástól jól elkülöníthető rendvédelmi csoportkör létezik.

3. Hipotézis:

Feltételezhető, hogy a rendvédelmi szervezeti modellek sajátos jellemzőik révén (rendvédelmi szervezetek száma, az egyes szervezeteket jellemző koncentráció, illetve centralizáció mértéke), korrelációt mutatnak az ország népességével és az államterület nagyságával. Vélhetően kimutatható, hogy az EU-átlaghoz viszonyítottan alacsony népességszámú és kisebb államterülettel rendelkező országok esetében fokozott mértékben jelentkezik a rendvédelmi szervezeteket jellemző centralizáció és koncentráció.

4. Hipotézis:

A vizsgált államok rendvédelmi szervezeteit érintő változások abba az irányba mutatnak, hogy csökken a szervezeti modellek közötti különbség, és ezzel egy homogénebb, egymással több hasonlóságot mutató rendvédelmi szervezeti modell alakulhat ki.

Kutatási célok:

1. Áttekinteni a rendvédelem rendszertani alapvonásait, értelmezni a rendvédelmi szervezeti modell fogalmát.
2. Megvizsgálni és elemezni európai uniós tagállamok rendvédelmi szervezeti modelljeit, feltárni a fellelhető azonosságokat, bemutatni az eltéréseket.

3. Objektív paraméterekre támaszkodva meghatározni azon rendvédelmi szervezeti modellek körét, amelyek a magyar rendvédelmi szervezeti modell szempontjából kifejezetten releváns modellek lehetnek.
4. Feltárni és bemutatni a napjaink rendvédelmét érintő változásokat, trendeket, folyamatokat.
5. Kutatni és feltárni az adott államok rendvédelmi szervezeti modelljeit abban a vonatkozásban, hogy milyen direkt és indirekt összefüggések léteznek a rendvédelmi szervezeti modellek, illetve az állam történeti fejlődése, a jellemző társadalmi, geopolitikai adottságok és a környezet közötti relációkban.
6. Megvizsgálni azt a kérdést, mely szerint beszélhetünk-e több egymástól elkülönülő rendvédelmi kultúráról.

Kutatási módszerek.

A munkahipotézisben felállított tételek bizonyítása, illetve esetleges elvetése és a megfogalmazott kutatási célok teljesítése érdekében a következő kutatási módszereket alkalmaztam:

1. Irodalomkutatás

A kutatási területhez tartozó primer hazai és nemzetközi irodalom, tudományos publikációk, vonatkozó jogszabályok feldolgozása. A munkahipotézisben vázolt összefüggések feltárása érdekében az irodalomkutatás köre kiterjed a hazai és a nemzetközi rendvédelmi szervezeti modellekre vonatkozó, illetve azzal összefüggésbe hozható statisztikai adatokra is.

Megítélésem szerint a kutatott terület „mélységi” feltárása érdekében a hadtudomány, a történelemtudomány, a jogtudomány, a politikatudomány és a rendészettudomány eredményeire is támaszkodni kell. A tervezett irodalomkutatás az indokolt mértékben érinti az összes felsorolt tudományágakat. E széles alapokra helyezett irodalomkutatás megfelelő módon biztosíthatja azon területek megjelenítését az értekezésben, amelyekhez a rendvédelem kapcsolható.

2. Konzultáció

A kutatás kezdetétől az értekezés lezárásáig széles körű konzultációt tartottam fenn a témát kutató hazai és külföldi szakemberekkel. A konzultációk az elmélet és a gyakorlat összekapcsolása révén hozzájárultak az értekezés tartalmi elemeinek a szemléletes kibontakoztatásához. Elképzelésem szerint a konzultációk során, illetve azok

„eredményeiben” meg fognak jelenni a több évtizedes szolgálati időm során elsajátított ismeretek, gyakorlati tapasztalatok.

3. Elemzés

A kutatási részeredmények összeállítása során az analízis, az indukció és a szintézis módszertanára támaszkodom. Az összehasonlító elemzések keretében az azonosságokat és az eltéréseket figyelembe véve kívánom összegezni a kutatásomat, az elemzések eredménye alapján tervezem bemutatni az egyes modelleket, illetve típusokat. A kutatási eredmények alkalmazhatóságának vizsgálata során az adaptáció módszerével fogok élni. Az elemzések feldolgozása, bemutatása során törekedni fogok a vázlatos, áttekintést megkönnyítő vizuális megjelenítési formák alkalmazására. A kutatás (rész)eredményeit, megállapításait igazoló, alátámasztó diagramok, táblázatok az értekezés mellékletében kerülnek feltüntetésre.

Az értekezés felépítése.

Az értekezés öt fejezetre tagozódik. Az első négy fejezet mindegyike összefoglalással zárul, itt kerülnek megfogalmazásra a részkövetkeztetések.

Az első fejezetben szerepel a rendvédelem fogalomkörének az áttekintése. Ez magában foglalja a hazai publikációkban megjelent mérvadó rendvédelem fogalmak, értelmezések áttekintését. Szintén ez a fejezet foglalkozik a rendvédelem társadalomtudományok területén belüli elhelyezkedésének a vizsgálatával. A rendészet kutatását jelen értekezés nem tűzte a zászlajára, ezt a feladatot kiváló hazai kutatók már elvégezték. A témakörben született könyvtárnyi irodalomra is tekintettel célszerű és egyben indokolt is az értekezés címével összhangban elsősorban a rendvédelmi szervezeti modellek vizsgálatára koncentrálni. A rendvédelmi szervezeti modell tartalmának a meghatározása kulcsfontosságú, itt szerepel az általam helyesnek vélt tartalmi elemek köre, amely egyben definiálja is a fenti fogalmat. A fejezet külön kitér a rendvédelem történeti szemléletének a fontosságára.

A második fejezetben az Európai Unió tagállamainak rendvédelmi rendszereivel kívánok foglalkozni elsősorban általános és összehasonlító vizsgálatok mentén. Bemutatásra kerülnek a vizsgált nemzeti rendvédelmi rendszerek diverzifikációja mögötti okok. A fejezet több irányból közelíti meg a diverzifikáció kérdését, elsősorban történelmi, kulturális, politikai és alkotmányjogi megközelítést alkalmazva. A disszertáció fontos és egyben nélkülözhetetlen része az európai rendvédelem történelmi fejlődésével foglalkozó rész. A történelmi fejlődés egészét, az egyes korszakok jellemzőit minden részletre kiterjedően nem tartalmazza az értekezés, ez külön disszertáció

tárgya lehetne. Szerzőként arra vállalkozom, hogy a több ezer éves időszak kiemelkedő elemeit ragadjam meg, és a fejlődés ívét kövessem. Ezen megközelítés következményeként időrendben haladva épült fel a fejezet történelmi része, de egyes időszakok hiányával kell számolni. A francia, német és angol területek rendvédelmi fejlődése kiemelten szerepel az értekezésben.

Bemutatom a koncentráció, dekoncentráció, illetve centralizáció és decentralizáció rendvédelmi szervezeti modellekre gyakorolt hatásait. Ezt egészíti ki annak a vizsgálata, hogy milyen formában, milyen szervezeti keretek között valósul meg a hatáskörök megoszlása a központ és a régiók, megyék, városok között. Elemzem a rendvédelmi szervezeti modelleket esetlegesen jellemző „párhuzamosságok rendszerét”. Bemutatom azokat az elemeket, amelyek mentén objektív összehasonlító vizsgálat és ennek megfelelően értékelés végezhető. Több ellentétpár mentén igyekszem vázolni azt, hogy milyen eltérések jelentkeznek abból adódóan, hogy országonként eltérő a rendvédelmi szervek társadalmi szerepéről alkotott elgondolás.

A második fejezetbe illesztett kutatásokból levont következtetések szerves egységet alkotnak a harmadik fejezettel. Ebben a fejezetben bizonyítom, hogy a rendvédelmi rendszereket a múltban is és jelen korokban is jelentős hatások érték, alakították. Ismertetek több jelentős rendvédelmi reformot, amely a közelmúltban zajlott le. A bemutatott folyamatok, rendvédelmi szervezeti modelleket érintő stratégiai szintű változások összevetése révén azt is megvizsgáltam, hogy látható, kimutatható trend jellemezi-e a vizsgált államok körét. Feltártam, bemutattam az ismertebb rendészeti koncepciókat és a mögöttük meghúzódó elgondolásokat. Megvizsgáltam azt, hogy létezik-e olyan rendvédelmi modellek közötti kohézió, azonos elemek összekötő rendszere, amely joggal alapozza meg a rendvédelmi kultúra kifejezés bevezetését.

A negyedik fejezetben áttekintést adok a magyar rendvédelemről, pontosabban a hazai rendvédelem történeti fejlődésének eszenciájából bemutatom ennek a részterületnek a kutatásából levonható következtetéseket. Szintén ebben a fejezetben kerülnek értékelésre a magyar rendvédelem intézményi, finanszírozási, irányítási, felügyeleti és egyéb specifikus jellemzői. Ez a fejezet a kutatási célnak megfelelően kellő részletességgel ad teret a magyar rendvédelem szervezeti modell sajátosságainak a megértéséhez.

Az ötödik fejezetben javaslatokat kívánok megfogalmazni a hazai rendvédelem fejlesztése érdekében. Itt foglalom össze az értekezés kifejtése során az egyes fejezetek végén megfogalmazott következtetéseket. Az első fejezetben meghatározott munkahipotéziseket egyenként értékelem és vizsgálom a hipotézisekben megfogalmazott

állítások bizonyítottságát. Bemutatom az elért tudományos eredményeket. A fejezet lezárásaként további kutatást igénylő kérdések kerültek megfogalmazásra.

Az ötödik fejezetet követő oldalak az értekezés szerves részét képezik, ez a rész az olvasót segíti. Itt található a rövidítések jegyzéke, a névmutató, a felhasznált irodalom és forrás megjelölése, illetve a mellékletek szerepeltetése.

A kutatómunkát 2015. november huszadikán zártam le, az ezt követően beállt változásokra a disszertáció már nem reflektál.

I. FEJEZET

A RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELL ÉRTELMEZÉSE

Megítélésem szerint az e fejezethez sorolható különböző fogalmak tartalmának meghatározása nélkül a téma feldolgozása nem lenne megalapozott. A rendvédelem értelmezése során vizsgálni kívánom a rendvédelem tudományos rendszertanát, a diszciplína tartalmi elemeit. A rendvédelmi szervezeti modellek vizsgálata a jelen kor rendvédelmi jellemzőit helyezi a középpontba. A rendvédelem mint tevékenység, nem a „modern kor produktuma”, ezért nem lehet eltekinteni a rendvédelem történeti kontextusba helyezett vizsgálatától. A rendvédelmi szervezeti modellek történelmi változása, fejlődése mintegy hídként vezet el a ma ismert rendvédelmi szervezeti modellekhez, ezért kiemelten fontosnak tartom vizsgálni és megérteni a történelmi kontextust. Erre tekintettel jelen fejezet keretében kitérek a rendvédelem történet értelmezésére.

1.1. A RENDVÉDELEM FOGALMA, RENDSZERTANI ALAPVONÁSA

A rendvédelem nem önálló diszciplína, a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) tizenegy tudományos osztályán belül elsősorban a IX. Osztály, a Gazdaság és Jogtudományok Osztálya³ alá tartozó önálló diszciplínák és szubdiszciplínák közötti területbe lehet beilleszteni. Az osztályon belül jellemzően szoros kapcsolatban áll a jogtudományokkal, a közigazgatás-tudománnyal, a hadtudományokkal és a rendészettudománnyal,⁴ illetve a II. Osztályba tartozó történelemtudománnyal. A Gazdaság és Jogtudományok Osztályon belül tíz Tudományos Bizottság két Doktori Bizottság, két Osztályközi Állandó Bizottság és a Rendészeti Albizottság került kialakításra. Olyan bizottság, illetve albizottság nem létezik, amely elnevezésében a rendvédelem kifejezés *expressis verbis* szerepelne.

³ Magyar Tudományos Akadémia honlapja

⁴ A Magyar Tudományos Akadémia 2013-ban fogadta be a rendészet-tudományt, mint önálló társadalomtudományi diszciplínát. Az MTA Rendészeti Albizottság elnöke Finszter Géza.

„A rend védelmének tevékenysége mögött nincs önálló tudományterület. Van azonban számos tudományág, részterületként művelt tudományterület, amelynek azonban nincsen közös metodikája. Magyarországon a rendvédelem tudományos megalapozásnak két legfőbb forrása hagyományosan a jogtudomány és a hadtudomány.”⁵

A fenti, 2009-ben megfogalmazott nézetet nem vitatom, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a rendvédelemmel ellentétben a rendészettudomány a társadalomtudományok tudományterületen belül elhelyezkedő önálló diszciplína.

Megítélésem szerint további rendvédelem irányú kutatásnak lehetne az a célja, hogy tudományos igényességgel megvizsgálja a rendvédelem pontos kapcsolódásait a társadalomtudomány területén elhelyezkedő diszciplínákkal. Az a megállapítás, hogy nem önálló tudományos diszciplína a jelen kor ismeretére van vetítve, ami nem zárja ki azt – különösen a társadalomtudományok dinamizmusára tekintettel – hogy a kérdés más megítélést kaphat további kutatások, tudományos eredmények realizálását követően.

A rendvédelem kifejezés relatíve új keletű, a XX. század végén jelent meg a hazai tudományos életben.⁶ Ebben a kérdésben Patyi András úgy foglal állást, hogy a rendvédelem szó csupán az 1980-as évek végén bukkant fel a hadtudomány és a jogtudomány művelőinek a körében.⁷ A fogalom elterjedésében elvitathatatlan érdemet szerzett a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság (SZBMRTT). A rendvédelem fogalmát a jogalkotás is átvette, sőt beemelte az alkotmányjogba is. Külön kiemelés érdemel a Tudományos Társaság alapítója, Parádi József, ugyanis a rendvédelem kifejezést ő honosította meg. A rendvédelem fogalom értelmezéséről maga a Tudományos Társaság így fogalmaz: „a rendvédelemhez tartozónak tekintjük valamennyi állami és önkormányzati, a rendfenntartásra specializálódott fegyveres szervezetet. E testületek struktúráját, diszlokációját, feladataikat, működésüket, jogi meghatározottságukat, felszereltségüket, személyi állományuk képzési, szociális, gazdasági és erkölcsi helyzetét is a fogalom részének tartjuk. A fogalomkör integráns részének tekintjük továbbá, e testületek vezetését, irányítását, szolgálati metodikáját, az együttműködést, továbbá a szimbólumrendszereiket.”⁸ A fenti meghatározás nem törekszik definíció alkotására, inkább tekinthető kiterjesztő jellegű értelmezésnek, megértéséhez kulcsfontosságú, hogy mit tekintünk rendfenntartásnak.

A hadtudományi lexikon (1995-ös kiadás) szűkebb és tágabb értelemben vett rendvédelmet különböztet meg. A szűkebb értelmezés alapján a rendvédelem a

⁵ PARÁDI József: A rendvédelem védelmében. 90.p.

⁶ URBÁN Aladár: Az 1848–1849-es szabadságharc rendvédelmi testületei. 5.p.

⁷ PATYI András: A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. 142.p.

⁸ SZEMERE Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság honlapja.

Belügyminisztérium (BM) hatáskörébe tartozó fegyveres testületek (rendőrség, határőrség, polgári védelem) a közrend és a közbiztonság védelme, fenntartása céljából folytatott tevékenységek összessége. Tágabb értelemben az állam- és közigazgatási, továbbá a belső védelmi ágazatokhoz tartozó katonai és nemzetbiztonsági szervek, valamint az egyesületként működő polgárőrök minden olyan tevékenysége, amely az ország törvényekkel szabályozott alkotmányos belső rendjét biztosítja. Ebben az értelemben a hadtudományi lexikon a rendvédelmi szervekhez sorolja még a tűzoltóságot, a vám- és pénzügyőrséget, a különféle polgári és katonai rendészeti, továbbá a nemzetbiztonsági hivatalokat.⁹

A Rendészettudományi Szószedet három pontban foglalja össze a rendvédelem tartalmi elemeit. Ezek: (1) A rendvédelem, *rendvédelmi szerveknek* a közrend-közbiztonság védelme fenntartása céljából folytatott tevékenységeinek összessége. (2) A rendvédelem tárgya: az ország jogszabályok által meghatározott belső rendje, az általános nyugalom, biztonság, közrend, szellemi és anyagi környezet, a közösségi és magánjavak, értékek és érdekeltségek védelme. (3) A rendvédelem alanya(i): az állam, a rendvédelmi tevékenység szereplői, az államigazgatási és közszolgálati szervek, hatóságok, intézmények, a biztonsági vállalkozások és köztestületek, a civil kezdeményezésre létrejött szerveződések, ezek tagjai, a közbiztonságot védő állampolgárok.¹⁰ A fenti elemeket egy táblázatba foglaltam, ez megkönnyíti a rendvédelem tartalmi elemeinek az áttekintését.

	rendvédelem
célja	a közrend-közbiztonság védelme
tárgya	a jogszabályok által meghatározott belső rend, az általános nyugalom, biztonság, közrend, szellemi és anyagi környezet, a közösségi és magánjavak, értékek és érdekeltségek védelme
alanyai	a rendvédelmi tevékenység szereplői, az államigazgatási és közszolgálati szervek, hatóságok, intézmények, a biztonsági vállalkozások és köztestületek, a civil kezdeményezésre létrejött szerveződések, ezek tagjai, a közbiztonságot védő állampolgárok.

A rendvédelem fogalmának definiálása központi kérdés, amely számos erőfeszítés ellenére még nem tekinthető lezártnak. Az ismert definíciók eltérően írják le,

⁹ SZABÓ József: Hadtudományi lexikon. 1162.p.

¹⁰ BEREGNYEI József et al. (szerk.): Rendészettudományi szószedet. 336.p.

határozzák meg a rendvédelmet. Indokoltnak tartom az eltérő megközelítések bemutatását, ez elősegítheti a rendvédelem szervezeti és történeti megközelítésének értelmezését.

Az egyik korai rendvédelmi értelmezést, ami a tevékenység felől közelítette meg a rendvédelmet, Opál Sándor alkotta. Opál Sándor szerint mindazon tevékenységi formák a rendvédelem alá sorolhatók, amelyek az ország törvényekkel szabályozott alkotmányos belső rendjének fenntartására és folyamatos biztosítására irányulnak.¹¹ Megítélésem szerint ez a tevékenységi kör nem ad biztos támpontot, hiszen az alkotmányos rend fenntartását nem csak rendvédelmi szervezetek segítik elő. A fogalom értelmezése szerint ide lehetne sorolni az igazságszolgáltatás, az állami és az önkormányzati igazgatás valamennyi szervezetét.

Ernyes Mihály a rendvédelem célját, rendeltetését illetően úgy fogalmaz, hogy a rendvédelem szűkebb értelemben nem más, mint a mindenkori fennálló jogi, valamint közösségi szabályozás meglétének és a kitűzött célok előfeltételeinek a biztosítása, illetőleg a biztosításukért folytatott harc, meghatározott testületek által. Az ország belső rendjéről van szó, amelynek biztosítására a karhatalommal történő kényszerítő fellépés is lehetőség. Nem tartozik a körbe a honvédség, amelynek alapvető feladata az ország biztonságának oltalmazása. A meghatározott testületek körét a fegyveres rendvédelmi szervek jelentik, nevezetesen a csendőrség, a határőrség, a rendőrség, a testőrség, a vám- és pénzügyőrség és a büntetés-végrehajtás szervezete.¹² Ernyes Mihály a rendvédelmet a közigazgatás tágabb részének tekinti. Megítélésem szerint az Ernyes Mihály által szűkebb értelemben meghatározott rendvédelmi cél és rendeltetés további finomításra szorul. A felsorolás nem tesz említést a nem katonai nemzetbiztonsági szolgálatok és a katasztrófavédelem hivatásos állományáról. A szerző nem veszi figyelembe a hatályos jogi szabályozást, amely több normaszövegben is a fenti felsorolásnál szélesebb körben határozza meg a rendvédelmi szervek körét.

Csóka Ferenc arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendvédelem terminus technicust használók szerint a rendvédelem nem tudomány, hanem tevékenység, amely mögött nem egy tudomány, hanem több tudományterület áll.¹³ A megközelítéssel egyet lehet érteni, azonban adós marad a rendvédelmi tevékenység meghatározásával, más tevékenységektől történő elhatárolásával, illetve a rendvédelmi tevékenységet ellátó szervezetek felsorolásával.

¹¹ OPÁL Sándor: A rendvédelem néhány tudományelméleti és fogalmi kérdése. 49.p.

¹² ERNYES Mihály: A rendvédelmi szakkifejezések múltja. 8.p.

¹³ CSÓKA Ferenc: Rendvédelem kontra rendészet. 9.p.

Teke András rámutat, hogy a rendvédelmi szervek (a jogalkotó által) nevesítve lettek, azonban a fogalom nem, így a tevékenységi és a feladatrendszer határai egyben a fogalomkeretet is meghatározzák.¹⁴

A rendvédelem fogalmával kapcsolatban Finszter Géza azt emeli ki, hogy milyen jelentős vita bontakozott ki, amennyiben a közjogi hagyományok és a civil közigazgatáshoz kapcsolódó elemek vagy a fegyveres testületi jelleg kerül előtérbe.¹⁵ A rendvédelem alkotmányos szabályozását vizsgálva Finszter Géza rámutat a honvédelem és a rendvédelem minden politikai formációban szorosan összekapcsolódó állami funkcióira.¹⁶

Kökényesi József szerint a rendvédelem a végrehajtó hatalom részét alkotó, egységes központi irányítás alatt működő speciális közigazgatási szervek (rendőrség, adórendőrség, pénzügyőrség, határőrség) feladatrendszeréhez kapcsolódó különös közigazgatási hatáskörök gyakorlásának rendszere, amelynek központi elemei a közvetlen, legitim fizikai kényszer alkalmazásának és az azonnali intézkedés („jelenléti” határozat) megtételének joga, illetve a nyomozati (bűnfelderítési) jogkör.¹⁷

A rendvédelem fenti értelmezésben Kökényesi József a feladatrendszer azon elemeire összpontosít, amelyek megkülönböztethetik a rendvédelmi szerveket más közigazgatási hatáskört gyakorló szervektől. Ebből a szempontból három elemet emel ki, ezek: 1) a közvetlen, legitim fizikai kényszer alkalmazása, 2) az azonnali intézkedés megtételének joga, 3) a nyomozati (bűnfelderítési) jogkör. Pontos elhatárolás kizárólag a fenti elemek mentén nem lehetséges. Közvetlen, legitim fizikai kényszert alkalmazhat egy egészségügyi szakterületen dolgozó ápoló például kényszergyógykezelés során. Azonnali intézkedést számos közigazgatási szervezet megtehet, ez nem a rendvédelem kizárólagos joga. Nyomozati (bűnfelderítési) jogkört nem gyakorolhat minden rendvédelmi szervezet, de gyakorolhat például az ügyészség, amely nem rendvédelmi szervezet. Kökényesi József által a rendvédelem feladatrendszeréhez társított különös közigazgatási hatáskörök rendszere bár általában jellemző pontokat ragad meg, pontos elhatárolásra önmagában nem alkalmas.

Szikinger István egy korábbi rendőrségről készült átfogó publikációjában a rendvédelem fogalmának értelmezése kapcsán azon a véleményen van, hogy a rendvédelem a hatályos jog alapján és azzal összhangban nem alkalmazható az állami tevékenység valamely részének tartalmi megragadására. Úgy tűnik, hogy a rendvédelem fogalmát valójában inkább meghatározott normák szervi hatályának megjelölésére

¹⁴ TEKE András: Életminőség – biztonságsszolgáltatás – rendvédelem. 10.p.

¹⁵ FINSZTER Géza: Az alkotmányos rendvédelem és a határőrség. 51.p.

¹⁶ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról. 36.p.

¹⁷ KÖKÉNYESI József: Az önkormányzati rendészet a magyar közigazgatásban. 11. p.

használta a jogalkotó, semmint valamely körülhatárolható tevékenység jellemzésére.¹⁸ Ez a megközelítés elősegíti a rendvédelem szervezeti rendszerként történő értelmezését.

Nagy György a rendvédelem fogalmának összehasonlító vizsgálata alapján azt a következtetést vonta le, hogy a kutatók által publikált rendvédelem definíciókon nyugvó elméletekben nagyon sok a funkcióra épülő azonosság, de nincs teljes átfedés.¹⁹

Ezzel egyetértve érdemes azzal a kiegészítéssel élni, hogy a tárgykörben publikáló kutatók a rendvédelmi szervek felsorolása során (amennyiben erre vállalkoznak) egyes – a jogalkotó által ide sorolandó – rendvédelmi szervezeteket nem említenek, így okozva bizonytalanságot azzal kapcsolatban, hogy mely szervezetek tartoznak ide és milyen kritériumok alapján.

Papp Zsigmond a rendvédelem területeit három részre bontja, ezek: a rendőri jellegű rendvédelem, a katonai jellegű rendvédelem és a katasztrófa elhárító rendvédelem. A rendvédelem szervezeti vonatkozását vizsgálva úgy foglal állást, hogy a rendvédelmet elsősorban a rendőrség, a nemzetbiztonság, az idegenrendészet, a migráció rendészete, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés végrehajtás, a honvédelem, a katasztrófa védelem, a polgári védelem és a tűzoltóság szervezeti egységei látják el.²⁰ Véleményem szerint a fent bemutatott rendvédelmi területek értelmezésének helyessége több ponton vitatható. A három terület egyikébe sem lehet beilleszteni a polgári nemzetbiztonsági szerveket, illetve nem tudom értelmezni a katonai jellegű rendvédelem fogalmát. A szervezeti felsorolás is vitatható, elsősorban az értelmezés indokolatlanul széles kiterjesztő jellege miatt.

Zachar József egy 2002. évben megjelent rendvédelmi tartalmú tanulmányában a rendvédelemhez kapcsolódó jogi szabályozás vonatkozásában (honvédelmi törvény, rendőrségi törvény, vám- és pénzügyőrségről és az önálló határőrségről született törvény) vitathatatlanul rögzíti, hogy a magyar közjog használja a rendvédelem fogalmat az egyes területeket illetően anélkül azonban, hogy a használt fogalom bármilyen meghatározását adná.²¹

A bemutatott változatos rendvédelem fogalom értelmezései inkább arra világítanak rá, hogy érdemes azt végiggondolni, hogy milyen aspektusból lehet, illetve célszerű megközelíteni a rendvédelem értelmezését. Megítélésem szerint legalább három különböző megközelítést lehet alkalmazni. Ez részben magyarázhatja azt a változatosságot, amely a fent bemutatott értelmezési lehetőségekből adódik. Helyes lehet a rendvédelmet történeti kontextusában értelmezni, szintén helyes és szükséges lehet

¹⁸ SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. 94.p.

¹⁹ NAGY György: *Rendvédelem és tudomány*. 12.p.

²⁰ PAPP Zsigmond: *Rendészeti alapvetés*. 15.p.

²¹ ZACHAR József: *Rendvédelem-tudomány? Rendvédelem-tudomány!* 25.p.

rendészet-tudományi, illetve rendvédelem-szervezeti megközelítésben értelmezni. Az eltérő rendvédelem értelmezések pontosan jelzik azt, hogy mennyire összetett a kutatás tárgya.

1.2. A RENDVÉDELEMI SZERVEZETI MODELL ÉRTELMEZÉSE

Folytatva az eltérő vélemények ütköztetésének sorát és az ebből kibontakozó kép összeállítását, úgy vélem, hogy még további három irányból érdemes a rendvédelem kérdését a rendvédelmi szervezetek aspektusa alapján megvizsgálni.

Az első a magyar jogalkotó által használt releváns terminológia kérdése. Itt egyértelmű, hogy a jogalkotó már 1993-tól kezdődően napjainkig (általában, de nem mindig következetesen) a rendvédelem kifejezést használja, amikor a tárgykörbe eső alkotmányjogi és szervezeti kérdésekről hoz jogi normát. Az 1993. évi törvény a honvédelemről (első Htv) a honvédelemben részt vevő más szervek esetében már használja a rendvédelmi szervek kifejezést.²² Kutatásaim alapján az 1993-as Htv normaszövege emelte be a rendvédelem terminológiát a jogtudomány tárába.

Kiemelkedő, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv), amely a rendőrséget állami fegyveres rendvédelmi szervként (4. §. (1) bekezdés) határozza meg. Hasonlóan a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbsz) értelmező rendelkezése korábban felsorolta a rendvédelmi szerveket,²³ ezek: a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség, a polgári védelem állami szervei, a hivatásos tűzoltóság, a vám- és pénzügyőrség, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet. A katasztrófavédelemről törvény meghatározza a katasztrófavédelem megvalósításában részt vevő hivatásos katasztrófavédelmi szerveket, egyben rögzíti, hogy a hivatásos katasztrófavédelmi szerv államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szerv.²⁴

A 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról rendelkezik. A törvény 1. §. (5). bekezdése *expressis verbis* meghatározza a rendvédelmi szerveket, ezek a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

²² 1993/CX. törvény 65 §. (1) bekezdés alapján a rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetés-végrehajtási szervezet, a vám- és pénzügyőrség, a polgári védelmi szervek, valamint a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóság e törvény alkalmazásában rendvédelmi szervek.

²³ Az 1995/CXXV. törvény 74. §. C pontját, a 2011. évi CCVII. törvény 30. §. (2) d). hatálytalan kívül helyezte 2012. I. 5-től.

²⁴ 2011/CXXVIII. törvény 16.§. (2) bekezdés.

A korábbi szabályozás²⁵ szintén a rendvédelem terminus technicust használta, ugyanakkor több szervezetet sorolt fel, nevezetesen a rendőrséget, a határőrséget, a polgári védelmet, a vám- és pénzügyőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, az állami és hivatásos tűzoltóságot, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat.

Az alkotmányjogi szabályozást tekintve a magyar alkotmányjog (a rendszerváltástól napjainkig) mindig törekedett arra, hogy a rendvédelem alkotmányjogi szintre emelten kerüljön szabályozásra. Ezen a ponton érdemes azt rögzíteni, hogy ez a megközelítés nem egyedülálló az Európai Unió tagállamainak vonatkozásában.

Hautzinger Zoltán a fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozásának vizsgálata során arra világít rá, hogy az alaptörvény, folytatva a korábbi alkotmányos szabályozás sajátosságait, a honvédelmi és a rendvédelmi funkciókkal rendelkező főbb szerveket egy szerkezeti egységben szabályozza. Kiemeli, hogy az alaptörvény a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat nevesíti, mindkét szervezet vonatkozásában funkcionális, feladatköri meghatározással él.²⁶ Egyetértve a fenti megállapítással, célszerű megjegyezni, hogy az alaptörvény egy helyen, az 51. cikk (A megelőző védelmi helyzet) alatt utal expressis verbis a rendvédelmi szervezetekre, ugyanakkor az értelmező rendelkezéseknél adós marad az ide sorolható szervezetekkel. Megítélésem szerint hiányosságként értékelhető, hogy az alaptörvény nem ad pontos iránymutatást a rendvédelmi szervezetek vonatkozásában, nem él azzal a lehetőséggel, hogy alkotmányos szinten is egy komplex felsorolás keretében nevesítse a rendvédelem körébe tartozó szervezeteket. Ez a hiányosság ronthatja a jogrendszeren belüli koherenciát.

Az alaptörvény emellett előírja, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati módszerek és eszközök alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.²⁷

A korábbi alkotmány (1949. évi XX. törvény) is alkalmazta a rendvédelem terminológiát, a VIII. fejezet címe a „Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek” volt. Sajnálatosan ebből az alkotmányos szabályozásból sem lehetett egyértelműen megállapítani a rendvédelmi szervek pontos körét.

A 2012-ben elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS) következetesen alkalmazza a rendvédelem kifejezést (a szövegben mintegy tíz alkalommal fordul elő a rendvédelem kifejezés és egy alkalommal a rendészet). Ugyanakkor az NBS a

²⁵ 2006/LVII. törvény 5.§.

²⁶ HAUTZINGER Zoltán.: A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. 74.p.

²⁷ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga. II.* 394.p.
Alaptörvény 46.cikk (6) bek.

rendvédelmet és a katasztrófavédelmet két különálló területnek tekinti, ezzel megtöri a szervezetek körére vonatkozatható egységesnek látszó jogalkotói értelmezést.²⁸ Ez a törést okozó szemlélet nincs összhangban a 2011-ben elfogadott katasztrófavédelmi törvénnyel, amely a hivatásos katasztrófavédelmi szerveket a rendvédelem körébe sorolja. A tűzvédelmi törvény is megerősíti, hogy a hivatásos tűzoltóság és a tűzoltó szakiskolák hivatásos szolgálati viszonyban álló tagjai a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény hatálya alá tartoznak.²⁹

A 2014–2015-ös időszak során kidolgozásra került a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyát szabályozó törvény (életpálya modell). A rendvédelmi szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyát újra kodifikáló 2015. évi XLII. törvény is megtartotta a rendvédelmi szervezetek egységes szabályozására való törekvést. Az új szabályozás értelmében egyazon törvény hatálya alá tartoznak a rendőrségi törvényben meghatározott rendőrségi szervek, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség (OgyŐ), valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.³⁰ A normaszöveg *expressis verbis* adja meg a törvény hatálya alá tartozó rendvédelmi intézményi kört, ugyanakkor nem sorolja ide a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) hivatásos állományát. Az a tény, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, vámterületen szolgálatot teljesítő hivatásos állománya nem tartozik az újrakodifikált Hszt. hatálya alá további kérdéseket vet fel. Különösen érdekes ennek a kérdésnek a tanulmányozása annak tükrében, hogy a korábbi irányadó jogi normák, beleértve az 1996-os Hszt-t is, más szemléletű szabályozást érvényesítettek.³¹

A második megközelítés, amelynek elemeit vizsgálat alá vontam, a magyar nyelvtani értelmezésre támaszkodik. Eszerint, a honvédelem és a rendvédelem duális, összetartozó fogalompár, a védelem szerepel a központi helyen. Ezt támasztja alá az a tény, hogy mindkét esetben a két összetett főnév második tagja azonos. A fenti fogalompárnál az eltérést az összetett főnév első tagja jelenti. Láthatóan a védett értékek úgy, mint a hon és a rend állnak a középpontban, ezt kapcsolja össze azonos logikai és nyelvtani szabály alkalmazásával a magyar nyelv, amikor összetartozó fogalmi párt alkot a honvédelem és a rendvédelem esetében. A rendvédelmi terminológia ebből a nyelvi szempontból konzekvens választásnak tűnik, amennyiben a belső rend védelmére hivatott

²⁸ 1035/2012. (II. 21.) Kormány határozat, 43. bek.

²⁹ 1996/XXXI. tv. a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról. 32. §.

³⁰ 2015/XLII. tv. 1.§. 1. bekezdés, a-h.

³¹ Szerzői megjegyzés: az értekezéshez kapcsolódó kutatás lezárása során már értesülni lehetett arról a kormányzati szándékról, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetét és személyi állományát érintő új törvényi szabályozás kidolgozása napirenden van.

szervezetek kerülnek a rendvédelem fogalmi körébe. Ennek a megközelítésnek van egy érték alapú vetülete is, amely alapján a rendvédelmi szervek elsődleges funkciója a védelem, pontosabban a belső rend védelme. A honvédelem és a rendvédelem nyelvtani értelmezése igazolja a két fogalom szoros kapcsolatát. Ezt erősíti meg a funkcionális kapcsolat is. Finszter Géza megállapítása szerint a honvédelem és a rendvédelem minden politikai formációban szorosan összekapcsolódó állami funkciók.³²

A harmadik kiemelésre érdemes elem arra épít, hogy az idegen nyelvű szakirodalomban hogyan szerepel a rendvédelem kifejezés. A rendvédelem kifejezést az angol „law enforcement” kifejezéssel párosítom. Ez az angol kifejezés nagyon széles körben elterjedt, és függetlenül attól, hogy hol és milyen változatát beszélik az angol nyelvnek, globálisan azonos jelentéstartalommal bír. Ezzel összhangban áll az Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL) saját profilját meghatározó definíció, amelyben szintén a „law enforcement” azaz rendvédelem terminológia szerepel.³³ Megjegyzem, hogy különösen a brit angolt használó nyelvterületen elterjedt a „policing” kifejezés is, megítélésem szerint ez elsősorban a rendőrségi tevékenységhez és nem a rendvédelem egészéhez kapcsolható. Tehát, a rendvédelem terminológia könnyen fordítható, az angol nyelvben egy konkrét, tartalmi értelemben azonos kifejezéssel írható le.

Visszatérve a hazai terminológia kérdésére, a rendvédelem fogalmi és a rendvédelem szervezetéhez kapcsolódó kutatás során felmerült eltérő definíciók és megközelítések alátámasztják azt a megállapítást, hogy nincs egységes hazai értelmezés. A kutatók még abban a kevésbé problematikusnak tűnő kérdésben is eltérő álláspontokat képviselnek, amely a rendvédelmi szervek körének a felsorolására irányul. A jogalkotás esetében már biztosabban megfogalmazható a rendvédelmi szervezetek köre, ugyanakkor a jogalkotó sem teljes mértékben konzekvens. A fent említett törvények is rámutatnak, hogy a különböző jogforrások legalább két szervezet vonatkozásában egymással is ellentmondásba kerülnek.

Az értekezés címének és egyben kutatási irányultságának megfelelően a további fejezetek során elsősorban a „rendvédelmi szervezeti modell” megközelítés kerül alkalmazásra, ennek megalapozott definiálása elengedhetetlen. Erre a következő – általam kidolgozott – definíciót tartom a legalkalmasabbnak.

A rendvédelmi szervezeti körbe a vonatkozó jogszabályok alapján külön nevesített és törvényi szinten szabályozott azon önálló költségvetéssel rendelkező szervezetek tartoznak, amelyek funkciójuk alapján a belbiztonság megteremtése és

³² FINSZTER Géza: Az alkotmányos rendvédelem. 40.p.

³³ EUROPOL honlapja

fenntartása érdekében a lakosság és az ország anyagi javainak védelmét látják el. Az ide tartozó szervezetek személyi állományának döntő része hivatásos állományú, szolgálatukat függelmi rendben teljesítik. Ebben a definícióban öt lényeges elem szerepel, amelyek egyben segítenek abban, hogy a rendvédelem szervezeti körét be tudjuk határolni, illetve el tudjuk határolni más szervezetektől. Az öt elem:

- 1) Önálló, sui generis törvényi szabályozás (jellemzően kétharmados törvény).
- 2) Önálló, nevesített szervezeti költségvetés a mindenkor évi költségvetési törvény alapján.
- 3) Speciális funkció, amely az általános belbiztonság megteremtése és fenntartása érdekében a lakosság és az ország javainak védelmét (személyi/tárgyi) szolgálja. Gyakorlatilag a speciális funkció jellege alapján különíthetők el feladatkörök és ennek megfelelően feladatkör specifikus rendvédelmi szervezetek.
- 4) A védelem. Az adott rendvédelmi szerv hivatásos állománya jogosult és köteles – a vonatkozó törvényi szabályozás szerint – akár alkotmányos jogokat is korlátozó intézkedések megtételére a belbiztonság (beleértve a személy- és vagyonbiztonságot is) védelme érdekében.
- 5) Hivatásos állománykategória alkotja a rendvédelmi szervek személyi állományának a gerincét, a hivatásos állomány szolgálatát függelmi rendben teljesíti.

A fenti kritériumok kógens értelmezése alapján a következő szervezeteket tekintem a magyar rendvédelmi szervezeti modell részének: az Információs Hivatalt, a Nemzeti Védelmi Szolgálatot, a Terrorelhárítási Központot, a büntetés-végrehajtási szervezetet, az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerveket (rendőrség), az Alkotmányvédelmi Hivatalt, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot (a katasztrófavédelem hivatásos állománya vonatkozásában), a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt (a vámhivatal hivatásos állománya vonatkozásában) és az Országgyűlési Őrséget.

A definíció alkotás szabadsága mellett élni kívánok azzal a lehetőséggel, hogy a definícióban alkalmazott elemek mentén, illetve azok esetleges hiánya alapján elhatároló vonalat tegyek a rendvédelmi szervezetek és a rendészeti jellegű feladatokat (is) ellátó nem rendvédelmi szervezetek között. Ez utóbbi kategóriába kívánom sorolni a köz érdekében alkalmazott biztonsági szolgálatokat és a magánbiztonság szervezeti elemeit is. Jellemzően ide sorolhatóak a fegyveres biztonsági őrsegek, a közterület felügyeltek, a polgárőrsegek, a természetvédelmi őrszolgálatok, a halászati őrök, a mezei őrszolgálatok, az erdővédelmi szolgálatok, a hegyőrsegek és a hivatásos vadászok. A magánbiztonság érdekében tevékenykedő személyek és szervezeti kereteiket alkotó jogi

személyek – megítélésem szerint – nem tekinthetők rendvédelmi szervezeteknek. De tágabb értelemben a modell részét képezhetik, mint összetevő elem.

A fent alkalmazott öt fogalmi elem együttes értelmezése egy relatíve széles szervezeti kört hoz létre, annak ellenére, hogy az öt eltérő kritériumnak való megfelelés inkább szűkítő jellegű megközelítést eredményez. Akár vitatható is lehet ez a szűken vett értelmezés, amennyiben például kizárja a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központot (SZBEKK). Vitathatatlan, hogy a 2–5 pontban felsorolt feltételeknek az SZBEKK megfelel, ugyanakkor van *sui generis* szabályozása is, azonban az nem törvényi szintű. A 305/2006. (XII.23) kormányrendelet a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központról rendeleti szintű jogforrás, és ezen a ponton nem teljesíti maradéktalanul a fenti öt kritériumot. A szűken vett értelmezést az értekezés tartalmi elemeinek kibontása szempontjából helyesnek és adekvátnak tartom ezért a továbbiakban – különösen a magyar rendvédelmi szervezeti modell vonatkozásában – ezt fogom alkalmazni.

1.3. A RENDVÉDELEM TÖRTÉNETI SZEMLÉLETE

A hazai rendvédelmi szervezeti kör megértése, megalapozott feldolgozása nem szűkíthető a jelenlegi (2015-ös) szervezeti modell vizsgálatára, különösen a magyar rendvédelem szervezeti vonatkozásában a rendvédelem történeti értelmezése nélkülözhetetlen ismeretekkel szolgál. A kutatási célkitűzések eredményes megvalósítása érdekében, indokolt mértékben, a rendvédelem történetéhez kapcsolódó kutatások és az eredmények bemutatása az értekezés egészében szerepet fog kapni.

A szervezett emberi csoportok, társadalmak megjelenésével egyidejűleg a biztonság, illetve a veszélyek formái, elkerülésük, csökkentésük, kivédésük egy új dimenzióba lépett át, hiszen amit korábban csak az egyén szintjén lehetett értelmezni, megjelent a szervezett csoportok szintjén. Az emberek közösséget alkotva kezdték megszervezni a legalapvetőbb feladatok ellátását, így az egyéni cselekvések összehangolása idővel a jelentkező feladatokhoz kapcsolódó specializációs folyamat révén speciális funkció körök kialakulását eredményezte.

Minden közösség létének egyik alapfeltétele a közösség belső rendjének a fenntartása, a közösség konszolidált működésének garantálása érdekében. A közösség egy bizonyos nagyságrend felett, így szervezett társadalmak esetében, e belső rend betartására saját, a legitim erőszak jogával is felruházott intézmény(rendszer)t hoz létre. Ezt a funkciót minden társadalomban az állami közhatalom közvetlen érvényesítésének a jogával felruházott szerv végzi. E tevékenység gyakorlása évszázadokon keresztül a

hatalom birtokosainak ellenőrzése alatt állt, e tekintetben a legutóbbi időkig alig történt jelentősnek mondható változás.³⁴

Megjelent az a személyi kör, amely a közösség külső és belső veszélyekkel szembeni védelmére volt hivatott. Nemcsak a személyi kör alakult ki és különült el a közösségtől, de bizonyos hierarchia is megjelent a speciális személyi körön belül. Ez teremtette meg annak a lehetőségét, hogy egyfajta kezdetleges, de már intézményesült formái jegyeket mutató szervezett emberi tevékenységgé vált a közösség védelme.

Ma a biztonság fogalmát komplexitásában érdemes értelmezni ugyanakkor ez, a biztonság szélesebb dimenziója nem kizárólag a modern gondolkodás terméke. Már a kezdetleges emberi csoportok esetében is a biztonság számos eleme különült el. Ebből a körből kiragadva említem meg a „külső környezetből” érkező (akár emberi, akár természeti jellegű) veszélyekkel, kihívásokkal szemben értelmezhető biztonságot. A „belső környezeti körből” a csoport, a közösség belső rend és szervezethez iránti igényét, annak hiányában a fellépő biztonsági kockázatokat érdemes kiemelni. A kialakult emberi közösségek létfenmaradásának egyik alapvető eleme bizonyos szabályok meghozatala és a közösséget alkotó egyének azokhoz való alkalmazkodása volt. Az egyéni érdekeket felülírhatta a közösségi érdek vagy az azt vezető személy, illetve a csoport érdeke. A kinyilvánított uralkodói érdekek érvényesítése a rend alapjává vált, közösségen belüli viszonyokban az egyéni érdekek feletti primátus jellemezte. Az érdekek döntésekben és a döntések végrehajtásában, szükség esetén azok kikényszerítésében nyilvánultak meg. A végrehajtáshoz megfelelő, akár erőszakot is alkalmazni képes szervezetre volt szükség. Így a szervezett társadalmi csoportok megjelenése során már kialakult a közösségi létfenntartáshoz szükséges rendezettség iránti igény, megjelent a rend fenntartásáért felelős személy és az irányítása alá tartozó szervezet. Ennek megfelelően a rendvédelem története több ezer éves, a kezdetleges, de már szervezett társadalmak kialakulásától, tehát az emberi közösségek hajnalától kezdve jelen van napjaink minden társadalmában, országában. Ezt a jelentős időintervallumot átfogó szemléletet vallva úgy látom, hogy egy megszakítás nélküli, egészében és egyben is szemlélhető folyamat eredménye a mai rendvédelmi helyzet. Ennek jellemzőjeként, a kontinuitást hangsúlyozva, a vázolt organikus folyamat nem egy lineáris vonal mentén írható le, ahol minden esetben minden változás előrelépésként értékelhető. Természetesen ezen a ponton vizsgálni kell a rendvédelem fejlődését, változását az adott történelmi kontextusokban, különösen a XIX–XXI. századok rendvédelmére tekintettel.

³⁴ KALTENBACH Jenő: A rendőrség civil kontrollja Magyarországon. 4.p.

Egyetérttek Parádi József véleményével, mely szerint a rendvédelem története a különböző korokban különböző módon megvalósult rendfenntartás története.³⁵ Jelen értekezés nem törekedhet a változások teljes ívének a feltárására tekintettel a széles vizsgálati körre. Amennyiben a vizsgált államok rendvédelem-történetét jelentős, néhány esetben egyedi rendvédelmi sajátosságok jellemezik, azt a következő fejezetekben általam indokoltnak tartott mértékben feltüntettem. Itt csak utalni kívánok arra a körülményre, hogy a jelen pillanatban fennálló egyes rendvédelmi sajátosságokat nem szabad önmagukban vizsgálni, bele kell helyezni a történelmi, társadalmi, politikai, gazdasági és más releváns kontextusokba, hogy egyediségeik és a mögöttes ok-okozati viszonyaik feltárhatóak legyenek.

Az értekezés közvetlen céljával összhangban – amely a magyar rendvédelem fejlesztése érdekében kíván javaslatokat tenni – külön fejezetben kerül kifejtésre a magyar rendvédelem történelmi íve.

1.4. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

Az értekezés elsődleges célja az Európai Unió tagállamaiban alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek vizsgálata. Ez érinti a fogalmi kérdések körét, ezért megkerülhetetlen volt vizsgálat alá vonni az ide sorolható fogalmak körét, különös tekintettel a rendvédelem és a rendvédelmi szervezeti modell fogalmára, tartalmi elemeire. Az 1990-es évektől kezdődően a rendvédelem fogalom tartalmának meghatározásához számos jeles hazai kutató hozzájárult, azt a közelmúlt jogalkotása is fejlesztette. Ugyanakkor nem lehet azt állítani, hogy a rendvédelem definíciójának kérdésében teljes egyetértés alakult volna ki. Továbbá azt sem lehet állítani, hogy a vonatkozó irányú kutatások megnyugtatóan lezárultak.

A fogalmak tartalmának vizsgálata arra világított rá, hogy megnyugtató, minden kérdésre választ adó és a hazai kutatók által egyöntetűen elfogadott, illetve elfogadható rendvédelem definíció alkotása még nem történt meg, leginkább azért, mert a rendvédelem fogalom és az, amit mögötte értünk, még nem tisztult le, a kérdéskör feltárása további tudományos munkát igényel. Ezt előrevetítve a következő megállapításokat, összegzéseket szeretném megtenni:

³⁵ PARÁDI József: Rendvédelem kontra rendészet. 8.p.

A rendvédelem fogalmának a definiálása.

A rendvédelem kifejezés relatíve új elem a hazai tudományos életben azonban nem jelent önálló diszciplínát. A rendvédelem értelmezése jelentős eltéréseket mutat, ugyanakkor a rendvédelem fogalmát nem szabad a rendészet fogalmával szinonimaként kezelni. Az eltérő rendvédelem értelmezések rávilágítanak a fogalom összetettségére, illetve arra, hogy különböző aspektusból szemlélve a rendvédelem eltérő oldalai jelennek meg. A rendvédelem fogalom több egymástól eltérő kontextusban vizsgálható. A kutatás irányultságára tekintettel a rendvédelem történeti és szervezeti kontextusok alkalmazását tartom indokoltnak.

A rendvédelem fogalom kutatása során azt tapasztaltam, hogy a tudományos kutatások megkezdődtek, a már realizált tudományos eredmények jó alapot szolgáltathatnak egy olyan speciális kutatásra, amely célirányosan, az „elődök” kutatásaira, eredményeire építve meghatározza a rendvédelem tartalmát.

A rendvédelmi szervezeti modell fogalma.

A hazai publikációk alapján nem lehet azt kijelenteni, hogy a magyar rendvédelmi szervezeti kör vonatkozásában egységes lenne a megítélés. A vonatkozó jogforrások sem adnak teljesen mértékben letisztult képet, jellemzően azért, mert a jogalkotó nem konzekvens abban a kérdésben, hogy mely szervezetek tartoznak a rendvédelmi szervezetek körébe.

Az általam kidolgozott rendvédelmi szervezeti modell fogalom öt kógens elemre épít, amelyeket a következő definíció tartalmaz. A rendvédelmi szervezetek körébe a vonatkozó jogszabályok alapján külön nevesített és törvényi szinten szabályozott azon önálló költségvetéssel rendelkező szervezetek tartoznak, amelyek funkciójuk alapján a belbiztonság megteremtése és fenntartása érdekében a lakosság és az ország anyagi javainak a fegyveres védelmét látják el. Az ide tartozó szervezetek személyi állományának döntő része „hivatásos állományú”. Az öt elem röviden: 1) Önálló, sui generis törvényi szabályozás (jellemzően kétharmados törvény). 2) Önálló, nevesített szervezeti költségvetés a mindenkori éves költségvetési törvény alapján. 3) Speciális funkció, amely az általános belbiztonság megteremtése és fenntartása érdekében a lakosság és az ország javainak (személyi/tárgyi) védelmét szolgálja. 4) Az adott rendvédelmi szerv hivatásos állománya jogosult és köteles – a vonatkozó törvényi szabályozás szerint – akár alkotmányos jogokat is korlátozó intézkedések megtételére a belbiztonság (beleértve a személy- és vagyonbiztonságot is) védelme érdekében. 5)

Hivatásos állománykategória alkotja a rendvédelmi szervek személyi állományának a gerincét. A hivatásos állomány szolgálatát függelmi rendben teljesíti.

A rendvédelmi szervezeti modell értelmezése az értekezés tükrében.

Jelen fejezet kidolgozásához kapcsolódó kutatás meggyőzött annak helyességéről, hogy az értekezés kifejtése során a rendvédelem szervezeti modell kifejezést kell használni, mert ez a kifejezés párosítható azzal a szervezeti körrel, amelyre a figyelmem irányul.

A rendvédelem területei, jellemző szervezetei.

A modern rendvédelem jellemző szervezetei több egymással összefüggő területet fednek le, ezek különösen 1) a közrendet, közbiztonságot fenntartó szervezetek, 2) az igazságszolgáltatás rendszeréhez kapcsolódó szervezetek, 3) a központi költségvetés bevételeit, illetve az állami gazdaságpolitikát szolgáló rendvédelmi szervezetek, 4) az állam biztonságát szolgáló speciális szervezetek.

A rendvédelem történeti szemlélete.

A rendvédelmi szervezetek vizsgálata nem képzelhető el a megfelelő történelmi szemlélet alkalmazása nélkül. A rendvédelem története maga a rendfenntartás története. A történeti szemlélet fontossága megköveteli a magyar rendvédelem történeti vizsgálatát, különösen a XIX–XXI. század rendvédelmére tekintettel. Erre külön fejezetben reflektál az értekezés.

II. FEJEZET

RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELLEK ÁLTALÁNOS VIZSGÁLATA

Az értekezés második fejezetében az Európai Unió 28 tagállama által fenntartott rendvédelmi szervezeti modellek általános vizsgálata mellett törekedni kívánok több összehasonlító vizsgálat elvégzésére is. Céлом, hogy a rendvédelmi szervezeti modellek egészét szemlélve feltárjam a kutatás során tapasztalt eltéréseket és a mögöttes fellelhető ok-okozati viszonyokat. Ez a szemlélet megköveteli, hogy a rendvédelmi szervezetek struktúrája mögött meghúzódó történelmi okok, összefüggések rendszere mellett a figyelmemet kiterjesszem a mögöttes kulturális, politikai tényezőkre is. Ide illeszthető a rendvédelmi szervezeti modellek alkotmányjogi beágyazottságának a vizsgálata is.

Fontosnak tartom a rendszerszemlélet alkalmazását, illetve azt, hogy az egyes rendvédelmi szervezeti modellek egészében történő vizsgálata az egész irányából a részterületek felé haladjon. A már meghatározásra került vizsgálati pontok lehetővé kell, hogy tegyék a több irányból történő megközelítést, ezzel együtt a több irányból elvégezhető összehasonlító elemzést is. Az előzőleg hivatkozott vizsgálati pontok a következő elemeket tartalmazzák: centralizáció, koncentráció, hatalomgyakorlás és hatáskörmegosztás a központ és a régiók, illetve a megyék és a városok között. Az egyes rendvédelmi szervezeten belül előforduló, azonos jellegű és párhuzamosan fenntartott kapacitásokat is elemezni kívánom. Párhuzamos kapacitások előfordulhatnak szervezetek között is átfedések révén.

Az egyes országok összehasonlító vizsgálata során a lakosság és az államterület mellett a bruttó hazai össztermék értékét is figyelembe fogom venni. Ezen vizsgálatok segíthetnek a magyar rendvédelmi szervezeti modell szempontjából leginkább releváns országok meghatározásában. Rendvédelmi szervezeti modellek objektív összehasonlítását megalapozó vizsgálatánál az adott rendvédelmi szerv létszámadatát a teljes népességgel összevetve kívánok egy olyan táblázatot összeállítani, amelyben a 28 tagállam szerepel. Különösen fontosnak tartom a rendőrség – lakosság arányszámok országonkénti meghatározását.

A fejezet további részeiben a rendvédelmi szervezeti modellből kiemelten kívánok az EU-tagállamok rendőrségeire nézve releváns vizsgálatokat elvégezni.

Az ebben a fejezetben alkalmazásra kerülő megközelítés megfelelően segítheti elő az értekezés további fejezetének a kifejtését.

2.1. A VIZSGÁLT RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELLEK VÁLTOZATOSSÁGA MÖGÖTTI OKOK, ÖSSZEFÜGGÉSEK RENDSZERE

Az Európai Unió tagállamainak rendvédelmére vonatkozó általános jellemzők összefoglalása önmagában is jelentős kihívás. Számadatokat tekintve az EU-tagállamok teljes lakossága 503 millió főt tesz ki, míg a tagállamok együttes területe 4.215.000km².³⁶ A Világbank statisztikai adatai alapján, a GDP³⁷ adatokat tekintve az EU-tagállamok 2014-ben, együttesen 18.415.309 millió (amerikai) dollár bruttó hazai összterméket állítottak elő.³⁸ A fenti összesített GDP érték meghaladja a hivatkozott világbanki listán első helyen álló Amerikai Egyesült Államokat.³⁹

Az 1992-es Maastrichti Szerződés és a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig (2009. december 1-jén lépett hatályba) tartó időszak során az EU szervezeti rendszerét jellemzően a „hárompilléres” szerkezetben lehetett értelmezni.⁴⁰ A korábbi harmadik pillér a rendvédelemhez is kötődött. Ez a megállapítás igaz arra az időszakra, amikor a harmadik pillér a bel- és az igazságügyi együttműködés területét fedte le, illetve arra az időszakra is, amikor ez a pillér átalakult, és a büntetőügyekre vonatkozó rendőri és bírói együttműködést jelenítette meg. A Lisszaboni Szerződés megszüntette a hárompilléres szerkezetet, ezzel az EU intézményi széttöredezettsége is megszűnt. Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek hatásköreinek a kiszélesítése – illetve megteremtése – a bel- és igazságügyi együttműködés területén növelte az integráció átláthatóságát.⁴¹ Az EU keretein belül intézményesített közös együttműködések ellenére kijelenthető, hogy a tagállamok a rendvédelem vonatkozásában – beleértve a tagállamonként eltérő rendvédelmi szervezeti modelleket is – nem kívántak az állami szuverenitás e területére „külső hatásokat” engedni. A rendvédelmi szervezetek alkalmazkodtak az intézményesített együttműködés követelményéhez, mindezt viszont úgy tették, hogy megőrizték a szuverén államhatalom kizárólagos szerepét a rendvédelem területén. Ennek megfelelően nincs olyan külső tényező, amely akár az Európai Unió irányából, akár valamely tagállam felől közvetítene elvárásokat a rendvédelmi szervezeti modellek

³⁶ Európai Unió honlapja 1.

³⁷ Bruttó hazai össztermék (GDP: Gross Domestic Product)

³⁸ Világbank honlapja

³⁹ Az USA 2014-es GDP eredménye 17.419.000 millió dollár volt. Forrás: Világbank

⁴⁰ Az első pillért az Európai Közösség alkotta, ez volt a közösségi döntéshozatal területe. A második pillért a közös kül- és biztonságpolitika jelentette és kormányközi döntéshozatal jellemezte. A harmadik pillér a bel- és igazságügyi együttműködés területét fedte le. Ez a pillér később módosult, tartalmát a rendőri és bírói együttműködés büntetőügyekben töltötte meg – szerzői megjegyzés.

⁴¹ DUX László: A Lisszaboni szerződés hatása az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésére. 2-3.p.

vonatkozásában. Parádi József arra mutat rá, hogy a véderő és a rendvédelem tekintetében egyaránt lehetősége van a tagállamoknak nemzeti elképzelésük megvalósítására mindaddig, amíg azok nem kerülnek szembe a közösség elvárásaival. Nincsen egységes európai uniformizált modell sem a haderő, sem a rendvédelem terén. Vannak viszont egységes elvárások, amelyeknek a tagországok véderejének és rendvédelmének meg kell felelnie. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy egyformának is kell lennie a rendvédelmi és honvédelmi rendszereknek.⁴²

Az Európai Unió tagállamainak a rendvédelmi szervei számos szálon keresztül kapcsolódnak össze. Ez egyben egy működési integrációt is jelent, fontos leszögezni, hogy mindezt szervezeti integráció nélkül sikerült megvalósítani. Finszter Géza egy 2008-as tanulmányában az Európai Unió tagállamai között kialakult működési integráció három formáját különböztette meg. Ezek:

1. A nemzetközi bűnügyi együttműködéshez nélkülözhetetlen információk hozzáférhetőségének elvét szolgáló Schengeni Információs Rendszer. (SIS)
2. A közös akciók végrehajtása.
3. Az európai elfogatóparancs.⁴³

Az Európai Unió esetében, uniós szinten léteznek állami keretek feletti szervezetek, információs rendszerek. Példaként az EUROPOL, a FRONTEX (Európai Unió Tagállamai Külső Határain való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség), a CEPOL (Európai Rendőr Akadémia), az EUROJUST (Európai Unió Igazságügyi Szerveinek Együttműködési Egysége), az EUROGENDFOR (Európai Csendőri Erő), EMTH (Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal) és a MEPA (Közép-európai Rendőr Akadémia) szervezeteket kívánom megemlíteni.⁴⁴ Ide lehet még sorolni az Európai Bűnmegelőzési Hálózatot (European Crime Prevention Network), ami gyakorlati kutatásokkal, kiadványokkal támogatja a tagállamok preventív kriminálpolitikáját. Az Európai Bűnügyi Tudományos Intézetek Hálózata (ENFSI) a kriminalisztikai, különösen a krimináltechnikai módszerek jogi és metodikai normáinak a kidolgozásával támogatja a tagállamok bűnüldözési feladatainak hatékonyabb ellátását.⁴⁵

Számos példát találhatunk bilaterális, illetve multilaterális együttműködésekre rendvédelmi szervek és rendőrségek között is. Két példa kiragadásával szeretném illusztrálni az együttműködések széles körét. Első példaként a Rendőrségi Vámügyi

⁴² PARÁDI József: Visszaválasz FINSZTER Géza: „Honvédelem Rendvédelem” válaszcikére. 56.p.

⁴³ FINSZTER Géza: A nemzetközi rendőri együttműködés kútfői az Európai Unióban. 148.p.

⁴⁴ Szerzői megjegyzés: a felsorolás nem teljes. Nem taxatív lista alkotása volt a cél, hanem elsősorban a legjelentősebb intézmények kiemelése.

⁴⁵ KATONA Géza: A kriminálpolitika és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat megteremtése. 16–17.p.

Együttműködő Központok (Police Customs Cooperation Center [PCCC]) intézménye citálható. Ausztria 2003 óta négy ilyen központot létesített a szomszédos államokkal.⁴⁶

Második példa a nemzetbiztonság időszerű kérdésével foglalkozik. Lénárt Ferenc 2015-ös tanulmányában rámutat, hogy európai központi hírszerző ügynökség felállítására ez idáig nem került sor, ugyanakkor az uniós csúcstalálkozók egyik új eleme az antiterrorista csomag elfogadása volt. Ennek megvalósításakor – az unió közvetlen irányításával – kis létszámú hírszerző csoport kezdte meg a működését.⁴⁷ Az értekezés lezárása előtt bekövetkezett kiemelt terrortámadások (helyszíneik alapján: Sarm-el-Seik, Párizs, Bamako) előrevetítik annak a lehetőségét és egyben szükségességét is, hogy az EU-tagállamok terrorizmus ellenes együttműködése további forrásokat, támogatásokat kapjon. Meggyőződésem, hogy a 2015 november hónap során előtérbe került biztonsági kihívások miatt a politikai döntéshozók előtt érdemben fel fog merülni újabb koordinációs mechanizmusok kiépítése. Ennek egyik szimbolikus és valóban érdemi eleme lehetne új intézményi keretek kialakítása mellett az európai központi hírszerző ügynökség felállítása. Ez irányú elmozdulás már látható, igaz elsősorban nemzeti szinten. A magyar kormány gyorsan és hatékonyan cselekedett, amikor nemzeti keretek között döntött a terrorellenes kormányzati koordinációs központ felállításáról.⁴⁸

További jelentős minőségi eltérés lehet az Európai Uniót alkotó 28 szuverén állam összevetéséből és a kapcsolódó 24 hivatalos nyelvből⁴⁹ adódó potenciális diverzifikációs lehetőség miatt is. Az EU-tagállamok esetében, akár egymással szomszédos államok esetében is jelentősen eltérhet két rendvédelmi struktúra. A változatosságok széles skáláját kevésbé a szervezetek száma, sokkal inkább azok jellege jeleníti meg. Több minőségi eltérés van, hiszen csak egy nagyon egyszerű példánál maradva, a kontinentális európai területen ismert a csendőrség mint rendvédelmi szerv, amely az Egyesült Királyság területén ismeretlen.

Amennyiben az Amerikai Egyesült Államokban⁵⁰ alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellt vetjük össze az Európai Unió legnagyobb területtel és népességgel rendelkező egyes tagállamaiban alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellekkel, szignifikáns eltéréseket találhatunk. Az amerikai modell komplexitását mutatja, hogy hat, egymástól elkülönülő szinten van jelen a rendvédelem, így jelen van szövetségi, állami, megyei, nagyvárosi, városi és speciális besorolású területeken is. Szövetségi szinten (centralizált) mintegy 65 önálló szervezet és 27 más intézmény jeleníti meg a

⁴⁶ Cyrille FIJNAUT – Jannemieke OUWERKERK: *The Future of Police and Judicial Cooperation*. 123.p.

⁴⁷ LÉNÁRT Ferenc: A titkosszolgálatok és napjaink biztonsági hatásai. 40.p.

⁴⁸ Kormányzati honlap

⁴⁹ EU hivatalos honlapja 2. Szerzői megjegyzés: az EU 24 hivatalos nyelvet ismer el.

⁵⁰ 314 millió lakos és 9.826.000 km² terület. Forrás: CIA honlapja.

rendvédelem gazdag intézményi kultúráját, míg az állami és az önkormányzati szinten (decentralizált), több mint 17.000 rendvédelmi szervezet van, amelynek létszáma az 1 főtől a 30.000 fő nagyságrendig terjed.⁵¹ Olyan szignifikáns eltérések jelentkeznek, amelyek egyértelműen jelzik, hogy az Atlanti-óceán két partján alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek között több az eltérés, mint a hasonlóság.

Az EU-tagállamaira nem jellemző az a szervezeti sokszínűség, amely az Egyesült Államokban megvan. Az EU-t alkotó tagállamok vonatkozásában az a tény, hogy a rendvédelmi szervezetek száma elmarad az amerikai példától, önmagában még nem mutat a homogén struktúrák irányába. Inkább arra világít rá, hogy jelentősen eltérő fejlődés, gondolkodás mentén alakult a két nagy földrajzi egység rendvédelmi kultúrája. Az EU-tagállamok vonatkozásában nem a szám szerinti diverzifikáció, hanem a rendvédelmi intézmények eltérő karaktere mentén ragadható meg a kérdéskör.

2.2. EURÓPAI TÖRTÉNELMI, KULTURÁLIS, POLITIKAI GYÖKEREK

Jellemezően Európa nyugati területein a XVIII. század vége felé, a XIX. század elején jelentek meg a mai értelemben vett modern rendvédelmi szervezeti modellek. Az ebben az időszakban létrehozott rendvédelmi szervezetek mellett számos esetben az akár több mint száz évvel azelőtt létrehozott alapok, struktúrák is megmaradtak. Jelen alfejezet célja bemutatni azokat a folyamatokat, amelyek történelmi, kulturális és politikai hatásaik révén létrehozták, megteremtették az alapokat a modern rendvédelmi intézményrendszer kialakulásához.

A kutatásaim során nem meglepő módon azt tapasztaltam, hogy minden intézménynek, volt valamilyen megelőző háttere, igazolva azt az állítást, hogy a szervezett emberi társadalomban alapvetően megvolt a belső rend védelmét ellátó szervezet. Nehéz eldönteni, hogy időben mely történelmi korig, távolságig érdemes visszanyúlni, ezért a középkori jellemzők előtt csak egy „kifinomult modellt” kívánok a jellemzői alapján ismertetni.

⁵¹ Az Amerikai Egyesült Államok rendvédelmi szervezeteit bemutató honlap. (discover policing)

Az ókori Róma rendvédelmi szervezetei

Az ókori Róma esetében a birodalom fővárosának a rendjét, biztonságát meg kellett teremteni. A légiók erre nem voltak jogosultak, és feltehetően nem is lettek volna alkalmasak a változatos rendészeti feladatok hatékony ellátására.

Az alkalmazott megoldások arra engednek következtetni, hogy nem volt szervezetileg egységes arculat, a jelentkező feladatok ellátása érdekében egymás után különböző funkciókörök alakultak ki. Természetesen itt is megfigyelhető a rendvédelmi szervezetek fejlődésének a története. Az ókori Róma rendvédelmének tanulmányozása segíthet megérteni a mai rendvédelmi szervezeti modellek sajátosságait, ezért elsősorban a császárság során létesített, illetve fenntartott intézmények, funkciókörök kerülnek bemutatásra.

A rendvédelem szervezeti sokszínűségét célszerű a politikai hatalom gyakorlóihoz köthető feladatokkal és szervezetekkel kezdeni. Az állandó testőrségi feladatok ellátása mellett a konzulok, majd később a császárok testőrségét a praefectus praetorio vezette. A testőrség vezetője egyben katonai főparancsnoki feladatokat is ellátott, később egyre inkább az állam első főhivatalnokának tekintették.⁵² A politikai hatalom birtokosai elsősorban a testőrségükre támaszkodva a személyük ellen irányuló politikai összeesküvéseket akadályozták meg. Felléptek a rendzavarókkal szemben, ha kellett brutálisan erőszakos eszközökkel is fenntartották a rendet a fővárosban. A római császárok és hadvezérek jól működő hírszerzői hálózatokat hoztak létre. Egyes katonai egységeket pedig kifejezetten a rabszolgalázadások leverésére, lényegében karhatalmi jellegű feladatokra képeztek ki.⁵³ A császárság korában cohorsokat (egy cohors megközelítőleg 480 fős volt⁵⁴) szerveztek, legalább öt, több esetben tizenhat cohors szolgálta a császár biztonságát. Parancsnokuk a praefectus praetorio volt.

A városi belső rendészet nagyon árnyalt képet mutatott, funkciókörök szerint több személyt, illetve szervezetet érdemes felsorolni. A principátus korában a praefectus urbi imperiummal felruházott polgári főhivatalnok volt, a császár a szenátorok közül nevezte ki. A praefectus urbi a városi civil adminisztráció vezetője, egyben a város kormányzója a konzul távollétében. A második század folyamán a praefectus urbi hatásköre jelentősen kibővült, a birodalom egyik legfőbb tisztségének viselője volt, a császár helyetteseként is fellépett.⁵⁵ Hatáskörébe tartozott a közrend fenntartása, a neki alárendelt „rendőri egységek” (cohorsok) révén, továbbá a bíraskodás Rómában és a határától számított száz mérföldes körzeten belül. A praefectus urbi mint „főpolgármester”, az aediles curules

⁵² MOLNÁR Imre – JAKAB Éva: Római jog. 37.p.

⁵³ SZABÓ József: Hadtudományi lexikon. 1163.p.

⁵⁴ Adrian GOLDSWORTHY: *A római hadsereg története*. 47.p.

⁵⁵ NÉMETH György: *Római történelmi kézikönyv*. 381.p.

rendészeti és igazgatási szerepét vette át. A praefectus urbi mellett további prefektusok voltak még, akik a város rendészetéhez kapcsolódóan egy-egy jól behatárolható területért feleltek. A praefectus vigilum volt a legjelentősebb ebben a sorban. A vigilum szolgálat biztosította a város belső nyugalmét, éjszakai őrzásokat adtak, tüzet oltottak. Külön praefectus felügyelte az állami, illetve a hadi kincstár kezelését, a városi gabonaellátást, a birodalmi postát.⁵⁶

A köztársaság korában, még a prefektusi rendszert megelőzően, az aediles curules Róma azon magisztrátusai voltak, akik a város közrendjének a fenntartásáért feleltek. Jellemzően ez nagyon sokféle tevékenységet jelentett, amelyeket összefoglalóan a „városi közigazgatási hatóságok” funkciójával rokoníthatunk. Ide tartozott a közúti forgalom, a vízvezetékek és kutak, fürdők és bordélyházak felügyelete, a szerencsejátékok megtiltása és üldözése, illetve az ünnepi játékok megrendezéséhez kapcsolódó rendészeti feladatok ellátása.⁵⁷ Zlinszky János rögzíti, hogy a különböző „közigazgatási feladatokat” ellátó magisztrátusok nem választottak, hanem kinevezettek voltak, és hatalmukat a magisztrátus delegációjától kapták. A magisztrátusok megbízták őket, hogy hatalmuk teljességéből adódó egy-egy részfeladatot lássanak el. A népgyűlés időről időre meghatározott feladat teljesítésére a teljes impériumot egyesek vagy testületek kezébe adta.⁵⁸

A quaestores parricidii állandó vagy alkalmoszerű tisztséget jelentett, viselője arra nyert megbízatást, hogy főbenjáró ügyben a nyomozást lefolytassa. Jellemzően a quaestor személyét a szenátorok közül választották ki. A quaestor feladatkörébe tartozott a jog- és a tényállás kérdésének eldöntése, a szankciók tárgyában viszont már testületi döntés született.⁵⁹

A katonák a római hatalom nagyon is szembetűnő képviselői voltak, különösen azért, mert a római birodalom provinciáiban nem volt a mai rendvédelmi szervekhez hasonló rendfenntartó erő. A tisztek gyakran a tartományi helytartó által rájuk ruházott jogkörben közigazgatási feladatokat is elláttak, ide értve a letartóztatásokat és a bíróságok által kiszabott büntetések végrehajtását is.⁶⁰

A provinciáknál a principátus idejében is megmaradt a korábban kialakított kétféle adminisztráció. A pacifikált provinciákban polgári igazgatás volt, amely a szenátus felügyelete alá tartozott. Az úgynevezett lázongó provinciákban a katonai igazgatást tartották fenn, ezeket császári provinciáknak is nevezték, a császár alá tartozó katonai

⁵⁶ FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei* 48–49.p.

⁵⁷ JAKAB Éva: *Aediles curules, Róma rendészeti igazgatása és ennek hatása a magánjog fejlődésére.* 139.p.

⁵⁸ ZLINSZKY János: *Ius publicum.* 60.p.

⁵⁹ ZLINSZKY János: *Állam és jog az ősi Rómában.* 144.p.

⁶⁰ ADRIAN GOLDSWORTHY: *op. cit.* 148–149.p.

igazgatás miatt. Különös helyzete volt Egyiptomnak, ahonnan a gabonát szállították Rómába. E fontos szerepe miatt közvetlenül a császár volt Egyiptom helytartója. (Korábban Egyiptom Augustus császár magánbirtoka volt.)⁶¹

A tűzoltásnak már ebben a korban is megvolt az elkülönített személyi állománya. A császárság megszilárdulásával egy időben rabszolgákat különítettek el erre a feladatra. Korabeli feljegyzések szerint I.e.21.-ben 600 állami rabszolga lett elkülönítve tűzoltási feladatra, ők az aedilisek alárendeltségébe kerültek.⁶²

Az egységes császári államigazgatás az I. században épült ki, jellemzően katonai jellegű volt, és ennek egyik részét a titkosrendőrség alkotta.⁶³

Megállapítható, hogy már kétezer évvel ezelőtt is elkülönült a rendfenntartás személyi köre, és az intézményi háttér is elkülönült a haderőtől. Akik ezt a feladatot ellátták, fegyveresek voltak, mégis elkülönültek a légiók állományától, illetve elkülönültek a civil lakosságtól (római polgároktól). A testőrség esetében a létrehozott szervezet katonai elvek mentén került kialakításra, szigorú parancsuralmi rend szerint működött. Alkalmas volt katonai feladatok megoldására (alkalmazták őket idegen haderővel szemben is), és alkalmas volt belső rendészeti feladatok megoldására is. A mai kor rendvédelme szintén ismer hasonló szervezetet, olyan szervezetet, amelyet katonai elvek szerint szerveztek meg, képesek katonai rendészeti feladatot is ellátni, képesek szervesen illeszkedni reguláris haderőbe (igény esetén), illetve alapfeladatukat tekintve a jelentős kiterjedésű, alacsony népességű területek napi rendészeti feladatait oldják meg. Több elnevezéssel is találkozhatunk, a magyar nyelvben leginkább csendőrségként ismertek.

A korai feudalizmustól a késői feudalizmusig tartó időszak rendvédelmi sajátossági, a fenti korszak kihatása a jelenkor rendvédelmére⁶⁴

Az ókori Róma centrális, ugyanakkor a kor színvonalához viszonyítva magasan fejlett rendvédelmi rendszere után Európa kora középkori jellemzőire kívánok kitérni. A Római Birodalom bukását követően a korábban egy irányítás alatt álló hatalmas terület felaprózódott, új királyságok, fejedelemségek alakultak. Az új hatalmi központok egyik jelentős kihívása a saját területük külső fenyegetettséggel szembeni védelme, illetve a

⁶¹ MOLNÁR Imre – JAKAB Éva: op. cit. 38.p.

⁶² SZILÁGYI János – SZABÓ Károly: *A tűzrendészet fejlődése*. 15.p.

⁶³ AMBRUSZ József: *Rendvédelmi ismeretek*. 11.p.

⁶⁴ Szerzői megjegyzés: Bibó István, Szűcs Jenő, Pach Zsigmond Pál munkássága nyomán. Korai feudalizmus a nyugat-európai területeken a V–X. századtól a virágzó feudalizmus korszakán át a kései feudalizmus idejéig, a XVIII. századig tartott. Mindez a kelet-európai területeken a X. századtól a XIX. századig terjedő időszakot fogja át.

központi akarat érvényesítése, a belbiztonság megteremtése volt. Az erős központi hatalom megszilárdulásáig a belső rend védelmére a szétagoltság volt jellemző.

A korai feudalizmus illetve a virágzó feudalizmus idején párhuzamosan fejlődő, de egymástól eltérő rendvédelmi rendszerek jelentek meg. Az egyik új irány a szabad királyi városok privilégiumai révén kibontakozó teljesen önálló fejlődési ív volt. Ez a fejlődési irány megkésve, de Magyarország területén is meghatározó jelentőségűvé vált.

A feudalizmus politikai, társadalmi rendszerén jelentős lyukat ütött a király által adott városi kiváltság. Megteremtette a központi hatalomtól részben független, a helyi, illetve tartományi hatalmi centrumtól teljesen független, gyakorlatilag önszabályozó, a helyi igényekre koncentráló fejlődés lehetőségét. A városfalakon belül kiépülő rendvédelem kiváló példája (a maga kezdetleges módján) az alulról építkezésnek, a decentralizációnak, illetve a közvetlen civil kontrollnak. A szabad királyi városoknak a vármegyéktől független testületük volt, kiváltságlevelekbe (*privilegium generale*) foglalt szabadalmakat élveztek. Országgyűlési követeket választhattak, státútumokat alkothattak, hiteles pecséttel rendelkezettek. Maguk által választott tanács (*senatus*) intézte a városi közigazgatási ügyeket.⁶⁵ A városfalakon belül a helyi jogalkotás és jogalkalmazás teljesen összefonódott, bár jellemzően szervezetileg tagolt képet mutatott. Ez markánsan megfigyelhető a jelentős népességű német ajkú szabad városok fejlődése során. A rendőrség csirái figyelhetők meg München városának belső szabályozásában, itt már 1294-ben felállítottak egy, a rendet és biztonságot szavatoló kisebb méretű testületet, amelyet egy bíró vezetett.⁶⁶

A központi hatalom megszilárdítása, fejlettsége egyenes arányban állt azzal a növekvő igénnyel és képességgel, hogy a központi hatalom a saját területének a katonai védelme mellett a belső rendet is szavatolni tudja. A vármegyék, grófságok, fejedelemségek, tartományi vezetők a központi hatalom megerősödéséig gyakorlatilag maguk látták el a saját területük külső és belső védelmi feladatait, megszervezték és vezették a területük igazgatását, illetve ellátták a jelentkező jogalkalmazási feladatokat is. Tehát ez a fejlődési ív is decentralizált alapról indult, és a központi hatalom térnyerésével kezdett centrikus jegyeket felvenni. Ezen a ponton jelentős eltéréseket lehet tapasztalni, teljesen más fejlődési utat járt be több európai ország, és jelentős mértékben ennek az eltérő fejlődési ívnek köszönhető, hogy más jellegű lett a modern rendvédelmi rendszerük.

⁶⁵ CSIZMADIA Andor: A magyar állam 1526-tól 1848-ig. In: A magyar állam és jogtörténet. 182–185.p., 202.p.

⁶⁶ PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története*. 16.p.

A XIX. század elején elindult és a század második felére kiforrott német egység előtt mintegy 300 kisebb-nagyobb tartományi egységből állt a német államalakulat. A szövetségi törvényt (Bundesakte) 39 német tartomány írta alá, tagjai szuverén fejedelmek és szabad városok (öt) voltak.⁶⁷ Ez az „államalakulat” pont széttöredezettsége miatt a helyben, decentralis jegyek mentén kialakuló rendvédelmi szervezeti modellnek kedvezett. A Land (tartományi) területek sajátos szabályozása, beleértve a rendvédelem területét is önálló utat járt be. Rövidebb történelmi időszakoktól eltekintve az erős centrális államhatalom Németországban nem jött létre a XIX. századig. A jelenkori németországi rendvédelmi szervezeti modell kialakításban meghatározó szerepet játszott a fasiszta rendszert követő demokratikus átalakulás. A fasiszta rendszer során alkalmazott központosított, országos illetékességű és hatáskörű szervekből álló rendvédelmi szervezeti modellt olyan modell váltotta, amely a centrális rendszert szinte teljes egészében felszámolta. Németország tizenhat tartománya és szövetségi köztársasági államformája⁶⁸ ma is a decentralizmus jegyeit hordozza azzal együtt, hogy centrális és egyben szövetségi szinten szervezett rendvédelmi szervezetekkel is rendelkezik.

Franciaország szintén dominánsan meghatározta a kontinentális Európa fejlődését. A francia területeken azonban más irányt vett a fejlődés, a Land struktúrájától eltérően az erős, centrális királyi hatalom elég korán megszilárdult.

A francia állam- és közigazgatási, illetve területfejlesztési rendszer már a kezdetektől meglévő eleme a centralizmus. Az Ancien Régime központosított államszervezetét a köztársaság majd a császárság is érintetlenül hagyta. Egészen az 1980-as évekig e centralizáció határozta meg az országot, ám a XX. század elejétől keresték a centralizált állam oldásának a lehetőségeit.⁶⁹

A hatalmi centrum két törekvést is érvényesített rendvédelmi területen. Egyrészt a rendvédelmi szervezetek a társadalmi rend fenntartásában kaptak döntő szerepet, másrészt a központi hatalom eszközeként igazgatási, pénzügyi, gazdasági, rendészeti és igazságügyi feladatokat láttak el. A centralizáció és az ezzel járó kontrolláló pozícióra való törekvés folyamatosan jelen volt a központi hatalom részéről. Az abszolút hatalom fejlettsége és a teljes terület, népesség feletti erős kontroll gyakorlásának képessége között egyenes arányosság állt fenn, amelyben a rendvédelmi szervezetek eszközként funkcionáltak. A centralizációval az államnak egyre nagyobb mértékben kellett a rendvédelem területén feladatot vállalni. Elsősorban a vidék közbiztonságának a megteremtése volt égető probléma, itt a városokban alkalmazott megoldásoktól eltérő

⁶⁷ VITŐRI Zsolt: Birodalomból birodalom. „Németország” 1815–1871. 176.p.

⁶⁸ Európai Unió hivatalos honlapja 3.

⁶⁹ TÖKÉS Tibor: A francia és a magyar területfejlesztés összehasonlító vizsgálata. 2.p.

modellt kellett alkalmazni. A francia megoldást három elem jellemezte: centrális, katonai jellegű rendszer és erős politikai kontroll. Ebben a struktúrában a legfontosabb intézmény a francia csendőrség lett.

A francia feudális intézmények kiépülése, az állandó hadsereg felállítása volt a létrehozója a Maréchaussée-nak, mely a francia csendőrség közvetlen elő testülete volt. A XV. sz. végéig a Maréchaussée testülete, mint mozgó katonai bíróság működött. Az állandó hadsereg 1450 körüli felállítása állandó intézménnyé alakította át a katonai felügyelői igazságszolgáltatást, ami a Maréchaussée területi kompetenciájának progresszív kiterjesztéséhez vezetett. 1720-ban⁷⁰ XV. Lajos a Maréchaussée-t meghatározott kis különítményekre osztotta, és fennhatóságukat egész Franciaország területére kiterjesztette. Ez a területi felosztás elősegítette a megyei csendőrség megszületését. 1778-ban a királyi rendelet a Maréchaussée testületét a királyi csendőrség rangjára emelte, s minden más fegyveres testület elé helyezte.⁷¹

Megítélésem szerint az elmúlt közel három évszázad történelme igazolta a csendőrség létjogosultságát. Jellemzően az afrikai francia kolóniák is átvették ezt a rendvédelmi intézményt, (ahogy az állam- és közigazgatás is a francia modell szerint épült ki és maradt fenn), és több mint 50 évvel a kivívott függetlenségük után is megmaradtak a csendőrségek. A francia modellt tanulmányozva célszerű a rendvédelmi struktúrát és a közigazgatást együttesen szemlélni. További kutatást igényelne annak feltárása, hogy milyen közös vonások léteznek az ókori római birodalmi közigazgatás prefekturákra épülő centralizált rendszere és a modern francia közigazgatás szintén centralizált és központilag kinevezett, prefektusok által gyakorolt hatalmi viszonyai között.

Megint más irányt vett az angolszász rendvédelem fejlődése. A jogrendszer is eltérően fejlődött, a precedensjog szilárdult meg. A precedens mint a hagyományok, az elődök munkájára épülő folyamat, egyben kiszámíthatóságot, orientációs pontot is jelentett és organikus fejlődést tett lehetővé. Hasonlóan a rendvédelem is megőrzött precedens jellegű elemeket, különösen azt a tételt, amely Normandiai I. Vilmos korából származó uralkodói felfogás volt, nevezetesen, az angol uralkodók a helyi közösség joggyakorlatát, rendvédelmi kérdéseit érintetlenül hagyták.⁷² Ennek megfelelően a központi hatalom nem épített ki centrális rendvédelmi szervezeti modellt. Ez a jellemző karakter megmaradt uralkodó elvként a mai modern rendvédelem vonatkozásában is. Az anyaországtól távol elhelyezkedő területekkel nem számolva, négy jelentős területi

⁷⁰ A Francia Nemzeti Csendőrség az 1720-t tekinti alapítása évének.

A Francia Nemzeti Csendőrség honlapja.

⁷¹ ÖRY Sándor: A maréchaussée-től a gendarmerie nationale-ig. 75–77.p.

⁷² PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története*. op cit. 23.p.

egységre lehet tagolni az Egyesült Királyságot. Ezek: Anglia, Wales, Skócia, illetve Észak-Írország. A korona és a közös uralkodó személye ellenére négy különböző rendőrségi törvény szabályozza a fenti területek rendőrségi szerveit, amelyek további területi alapon szervezett egységekre oszlanak. Anglia és Wales vonatkozásában 45 területi egység van. A mai rendvédelemre jellemző centrális szervezetek a modern fejlődés „termékei,” így különösen a Brit Közlekedési Rendőrség és más speciális rendőri szervezetek. A decentralis fejlődési irányultság mellett – amely intézményi szinten ma is meghatározza a rendvédelem karakterét – megmaradt egy másik sajátosság, amely a centralizáció ellen hat. Az Egyesült Királyság minden állampolgára egyben felelős is a közrend fenntartásában, így az állam, az önkormányzat felelőssége mellett markánsan megjelenik az egyén felelőssége is. Szikinger István szerint a rendőrség tagjai csupán állampolgári jogukat gyakorolják, amikor fellépnek a bűncselekmények elkövetőivel szemben. A rendőr tehát egyenruhás állampolgár, aki a közösségben él, és jelentős mértékben szociális feladatokat lát el.⁷³

A három röviden vázolt fejlődési ív egyedi sajátosságra épül, azonban nem tekinthetők teljesen egyedinek. A vizsgált 28 állam egyedi jellemzői jelentős hasonlóságot mutatnak valamely fenti modellel, illetve egyes elemek sajátos kombinációjával. Ezzel együtt nem állítható, hogy kizárólag a fenti három modell kivetítésével teljesen bemutatható lenne a 28 vizsgált állam rendvédelme, az összkép ennél sokkal árnyaltabb, különösen Európa középső és keleti területein.

Az EU-tagállamokon belül ismert és alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek gyökerei messzire vezető történelmi távlatokba nyúlnak vissza. Megítélésem szerint a nemzetállamok kialakulása volt az a történelmi folyamat, amely döntő hatást gyakorolt az egyes államok által alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellekre, azok egyedi sajátosságaira. A nemzetállamok kialakulásával egyidejűleg szilárdabb, kiforrottabb formát nyert az adott országra jellemző rendvédelmi szervezeti modell. A rendvédelmi szervezeti modellek egyik jellemzője a folyamatos változás, alkalmazkodás. Jellemzően az alapok szilárdak, így a rendvédelmi szervezeti modellek legfőbb karakterét meghatározó elemek akár évszázadokon keresztül is változatlanok maradhatnak, a változások az alapokat érintik a legkevésbé. Finszter Géza arra mutat rá, hogy a nemzetállami genesis nagyon is eltérő módon valósult meg a kontinens különböző országaiban, ennek eredőjeként a születő (modern értelemben vett) rendőrségek ezeket a jegyeket magukon viselik. Finszter Géza a rendészeti szervezetek három modelljét

⁷³ SZIKINGER István: Rendőrség és politika. 17.p.

vázolja fel. Ezek szerint különbséget lehet tenni a monista, dualista és pluralista modellek között. A monista modellek jellemezője az egyetlen általános hatáskörű rendőrségi szervezet (skandináv államok, Hollandia, Észak-Írország). A duális modell a francia befolyást jelezve, a rendőrség, csendőrség kettőségét mutatja (Franciaország, Olaszország). A plurális modell a közbiztonsági és a bűnügyi rendőrség mellett a csendőrség és az önkormányzati rendőrségek együtteséből áll össze. Mindezekről különbözik az angol és a walesi decentralizált rendőrség.⁷⁴

A Finszter Géza által publikált modellt rendkívül hasznosnak tartom, viszont nem értek egyet minden megállapításával. Megítélésem szerint ennél differenciáltabb, a rendvédelmi szervezeti modellek sajátosságaira érzékenyebb modellt kellene alkotni. Például Olaszország és Franciaország nem tekinthető duális modellnek, mivel nem egy, hanem több, egymással konkuráló rendőrséggel rendelkeznek. Christián László tanulmánya alapján Olaszországban öt fő rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv van. Ezek között első helyen érdemes említeni a csendőrséget (Arma dei Carabinieri), amely katonailag szervezett fegyveres őrtestület, szervezetileg a hadsereghez tartozó, rendfenntartást végző rendőri szerv. Országos rendőri szervként, általános hatáskörrel van jelen az állami rendőrség (Polizia di Stato). A szervezet elsődleges feladata a nyomozás, a közrend és a közbiztonság fenntartásában való közreműködés. Ez a rendőrségi szerv a Belügyminisztérium alá tartozik. A Guardia di Finanzia katonailag szervezett fegyveres rendvédelmi szerv, amely a gazdaság és a pénzügyek teljes területét átfogja, elsődleges feladata a felderítés és a nyomozás. A Guardia di Finanzia a pénzügyminiszternek van alárendelve. Polizia Penitenziaria gyakorlatilag a büntetés-végrehajtás rendőrségének felel meg, az Igazságügyi minisztériumnak van alárendelve.

A Corpo Forestale (erdészeti és mezőgazdasági rendőrség) egyedi feladatkörrel bír.⁷⁵ A Christián László tanulmányából kirajzolódó rendvédelmi szervezeti modellt azzal szeretném kiegészíteni, hogy az olaszországi nagyvárosokban és területi szinten (megye) egyaránt decentralis jegyeket hordozó önkormányzati rendőrségek is vannak. Az összkép alapján kijelenthető, hogy több egymással mellérendeltségi viszonyban álló rendőrség létezik Olaszországban. Franciaország nagyvárosaiban ugyancsak létezik önkormányzati rendőrség, ami szintén megoszthatja a duálisan értelmezett francia modell rendőrségi oldalát. Ezen jegyek alapján nem egyértelmű Olaszország és Franciaország besorolása, akár a pluralista modell alatt is fel lehetne tüntetni a fenti országokat. A monista rendőrségek esetében inkább Ciprus lehetne kézenfekvő példa, mintsem Hollandia. A monista rendszerek esetében kell, hogy legyen egyfajta rendőrségi centralizáció, központi

⁷⁴ FINSZTER Géza: Rendészetek alkotmányos integrációja az Unióban. 75–76.p.

⁷⁵ CHRISTIÁN László: A Guardia di Finanza, az olasz pénzügyőrség. 106–107.p.

irányítás. Ennek hiányában az adott rendőrség pluralista jegyeket is mutathat, ez leronthatja a besorolhatóságát. Az értekezés külön foglalkozik ezzel a kérdéssel a „centralizáció-koncentráció”, illetve az „egységes rendőrség vagy konkuráló szervezetek” bemutatása során.

2.3. KIMAGASLÓ TÖRTÉNELMI EGYÉNEK

Az a felismerés, hogy a fenti címen kell és indokolt egy alfejezet erejéig foglalkozni a modern rendvédelemre döntő hatást gyakorló „történelmi egyének” munkásságával, a kutatás folyamata során kristályosodott ki. A felismerés érdemi eleme azt célozza igazolni, hogy akár egy ember is képes döntő módon meghatározni egy állam vagy akár több állam rendvédelmének a fejlődését. A bemutatott példák olyan történelmi momentumokat ragadnak meg, amikor az egyén nemcsak hozzájárult a rendvédelem alakulásához, de munkásságával irányokat határozott meg, választott a lehetséges fejlődési irányok közül úgy, hogy az a jelen kor rendvédelmére is hatással bír. A példák kiválasztása nem volt célzatos, nélkülöz szubjektív elemeket. Természetesen nem törekedhet e rövid alfejezet a teljesség megragadására.

Terjedelmi és célszerűségi korlátok miatt a korábban már hivatkozott Normandiai I. Vilmos, illetve Bonaparte Napóleon mellett további három tanulmány (ami időben már elég messze van ahhoz, hogy objektíven legyen vizsgálható) kellően széles vizsgálati kört jelenít meg a megfogalmazott állítás bizonyításához.

2.3.1. Sir Robert Peel – Metropolitan Police Act (1829.)

Az Egyesült Királyságban a Scotland Yard alapítójának tekinthető Sir Robert Peel munkássága jelentősen előmozdította a modern rendőrség, illetve a modern angol rendvédelmi struktúra kialakulását. Az angol közbiztonság romlása (különösen Londonban) jól érzékelhető volt a XVIII. század végén, a XIX. század elején, ennek ellenére az angol parlament nem volt hajlandó a kontinentális mintát követő rendőrség létrehozására. Több törvényhozási bizottságot (az 1816-os, az 1818-as, és az 1822-es évben) is kiküldtek a helyzet tanulmányozására. A megfogalmazott javaslatokat, amelyek professzionális közbiztonság-védelmi testület felállítását szorgalmazták, elvetették, mondván az nem lenne összeegyeztethető a hagyományos angol szabadsággal.⁷⁶

⁷⁶ SZIKINGER István: Az angolszász rendvédelem fejlődésének a tendenciái a XIX. századtól napjainkig.176.p.

Sir Robert Peel az 1820-as évek során Londonban tanulmányozta az igazságszolgáltatás és a rendfenntartás akkori rendszerét. Felismerte, hogy a korabeli rendfenntartás rendezetlensége nem csupán a nem megfelelő szervezeti és személyi kondícióknak volt köszönhető, hanem hiányzott a mai értelemben vett modern rendőrség feladatrendszerét meghatározó jogi norma, illetve a rendőrség helyét, a vele szemben megfogalmazható társadalmi elvárásokat összefogó koncepció is. Nem volt pontosan meghatározva a rendőrség szerepe a büntetőeljárások során, maga a büntető-eljárás és anyagi jog is erőteljes reformokra szorult. Sir Robert Peel a belügyi tárcát vezető miniszterként és később miniszterelnökként is számos fontos reformot vezetett be a brit büntetőjogba. Kiemelésre érdemes, hogy csökkentette a halálbüntetéssel sújtható bűncselekmények számát, egyszerűsítette az anyagi- és az eljárásjogot, és megreformálta a börtönrendszert is. Munkásságának legmaradandóbb emléke mégis a rendőrséghez köthető, ugyanis a Parlament Sir Robert Peel előterjesztésére fogadta el 1829-ben a Metropolitan Police Act törvényt, amely Londonban (a City területét kivéve) és a főváros környékén létrehozta az első modern rendőri intézményt az Egyesült Királyság területén.⁷⁷

Az új rendőrségi szervezet (amely csak később vette fel a Scotland Yard nevet) 1000 fővel (constable) alakult meg. A szervezet a kormány alárendeltségébe került, a korona képviselője gyakorolta az irányítási és a felügyeleti jogokat. Az új rendőrség látványos és gyors eredményeket ért el, a bűnözés Londonban gyorsan csökkent, a közbiztonság megszilárdult. A mai értelemben kizárólag közrendvédelmi feladatokat ellátó testületet a fejlődés során újabb és újabb feladatokkal bízták meg. Mindenekelőtt a detektív-részleg 1842-es beindítása érdemel említést. A Metropolitan Police sikere, továbbá a társadalmi-gazdasági fejlődés hamar napirendre tűzte a hasonló minőségű rendőrségek létrehozásának szükségességét a fővároson kívül. Nem folytatódott a rendőrség állami (belügyminiszteri) felügyeletének további kiterjesztése, ellenkezőleg ezt helyi ügynek tekintették. A decentralis jelleget erősítette az is, hogy a létrehozott rendőrségek irányítása a választott képviselőtestületek által a saját tagjaik sorából létrehozott Felügyelő Bizottságok hatáskörébe került.⁷⁸

Sir Robert Peel 1829-ben a Police Act révén nemcsak a további fejlődést alapvetően meghatározó szervezetet hozott létre, ennél többet tett, koncepciót alkotott. Lefektette a modern rendőrséget meghatározó alapelveket. A rendőrség és az igazságszolgáltatás szereplőinek és feladatainak a különválasztása is személyéhez

⁷⁷ Az Egyesült Királyság parlamentjének honlapja.

⁷⁸ SZIKINGER István: Az angolszász rendvédelem fejlődésének a tendenciái a XIX. századtól napjainkig. op. cit. 176–177.p.

köthető. Sir Robert Peel szemlélete alapján a nyomozati eljárás rendőri feladat, amely ha lezárul, akkor érdemben egy új szakasz kezdődik, amelyben az igazságszolgáltatás szereplői (ügyészek, bírók) részvételével folytatódik az eljárás immár bűnvádi szakasza. Alapelvei, meghatározó gondolatai a teljesség igénye nélkül:

„A rendőrség alapvető célja, amely indokolja a létezését is, a bűncselekmények és a rendzavarás megelőzése.” „A köz(vélemény) támogatásától függ az, hogy a rendőrség képes-e a törvényes feladatait ellátni.” „A rendőrségnek a közrend fenntartása során törekednie kell a közösség támogatásának a megszerzésére.”⁷⁹ (I. számú melléklet.) Megállapítható, hogy a katonai jellegű rendfenntartás iránya felől Sir Robert Peel sikeresen hajtott végre egy gyökeres fordulatot, és megteremtette a civil, mai értelemben vett polgárbarát rendőrséget, ezzel jelentősen hozzájárult a közösségi rendészeti filozófia alapjaihoz is.

A Scotland Yard napjainkig megőrizte azt az arculatot, amelyet az 1829-es Police Act kialakított. Természetesen a szervezet jóval túlnőtt a kezdeti keretein, mind létszámban, struktúrában, illetékességben és hatáskörben, de az 1829-es alapok stabilnak bizonyultak, Sir Robert Peel rendőrséggel szemben megfogalmazott gondolatai ma is időszerűek.⁸⁰

2.3.2. Párizs első rendőrfőnöke

1667 márciusában XIV. Lajos francia uralkodó, Jean-Baptiste Colbert nagyhatalmú pénzügyminiszter közbenjárásának hatására létrehozta a „Párizs rendőrfőnöke” pozíciót. Az új rendőrfőnöki beosztás korabeli titulusa: „Lieutenant Général de police de Paris” volt. Érdekes megjegyezni, hogy ma a „Lieutenant Général / Lieutenant General” rendfokozat a francia és az angol katonai szakzsargonban egyaránt ugyanazt az altábornagy rendfokozatot jelenti. Az első rendőrfőnök Gabriel Nicolas de La Reynie volt, aki harminc éven keresztül töltötte be a beosztást 1667–1697 között ad nutum!⁸¹ Ez utóbbi kifejezés a beosztás velejáró volt, nevezetesen arra utal, hogy a királyi kegy gyakorlója bármikor visszavonhatta a kinevezést, a visszavonás, mint látható nem történt meg. Mai szemmel nézve külön érdekes és kifejezetten ritka, hogy valaki 30 éven keresztül ugyanazt a rendőrfőnöki beosztást töltötte be. Kinevezésekor Gabriel Nicolas de La Reynie 42 éves volt, rendelkezett igazságszolgáltatásban szerzett (bírói,

⁷⁹ Egyesült Királyság, Durham rendőrségének honlapja.

⁸⁰ Szerzői megjegyzés: A Scotland Yard napjainkban több mint 30.000 rendőrt foglalkoztat, jelentősen megnőtt az illetékességi területe, hatásköre, struktúrája is jelentősen megváltozott, komplex jegyeket mutat. Vezető szerepe az Egyesült Királyság rendőrségi rendszerében megkérdőjelezhetetlen.

⁸¹ Larousse Francia Enciklopédia

bíróságvezetői) tapasztalattal, és talán nem túlzás azt állítani, hogy konkrét elképzelésekkel vette át az új feladatkört. Igyekezett a párizsi közbiztonságot megteremteni, ennek keretében sikeresen felépítette az első, alapjaiban modernnek tekinthető nagyvárosi rendőrséget.

Kinevezését megelőzően négy rendvédelmi jellegű szervezet (rendőrfőnökök, királyi felügyelők, bűnügyi ellenőrök és a városi provosztok) képviselői látták el (pontosan meghatározott felelősségi kör nélkül) a közbiztonsági, bűnügyi feladatokat. Az új rendfőnök sikeresen tudta érvényesíteni a rá ruházott hatalmat, a fenti szervezetek felett átvette az irányítást, sőt a korabeli Párizs 17 kerületében megszervezte a kerületi rendőri vezetők rendszerét (police commissioners). Erről Karvasy Ágost úgy vélekedik, hogy a közrendészet mint központi intézet – miként sok államban ma jelentkezik – francia találmány. XIV. Lajos király akkor vetette meg az alapját, amikor Párizs városa hatóságától a közrendészet kezelését elvette, és azt a nagyobb rend végett a királyi közrendészeti igazgatóságra bízta. Karvasy Ágost ehhez még hozzáteszi, hogy a közrendészet központi kezelése minden nagyobb francia városba a párizsi példa alapján került bevezetésre.⁸² A párizsi rendvédelem szerkezetében igazán jelentős változtatást majd több mint egy évszázad múlva Napóleon hoz, ez a tény is alátámasztja Gabriel Nicolas de La Reynie kimagasló szervezői, vezetői képességeit. A rendvédelem kérdéskörén kívül eső területeken is fellépett az új rendőrfőnök. Például eljárta a vád képviselőjében az akkor jelentős botrányt okozó mérgezési ügyben, amely Marie Madeleine d'Aubray, marquise de Brinvilliers letartóztatásával kezdődött (1676), majd meglehetősen széles körben érintette a párizsi arisztokrácia felső köreit, és a végül 36 elítélt kivégzésével zárult.⁸³ Szintén érdekesség, hogy Gabriel Nicolas de La Reynie munkásságát kutatva találok azzal az állítással, hogy Párizsban ő vezette be a közterületek kivilágítását bűnmegelőzési célból.

Sir Robert Peel példája a miniszterről, miniszterelnökről szól, aki elsősorban a jog eszközeivel, jogalkotás, jogelméleti munkája révén illetve politikusként a szükséges politikai támogatás biztosításával ért el kimagasló eredményt rendvédelmi területen. Ettől eltérően Gabriel Nicolas, de La Reynie példája inkább tekinthető egy kiváló politikai érzékkel rendelkező, gyakorlatias megközelítést valló vezető kiemelkedő életútjának.

⁸² KARVASY Ágost: *A közrendészeti tudomány*. 6.p.

⁸³ Columbia Enciklopédia

2.3.3. A Franco-diktatúrát követő időszak Katalóniában

Az 1939–1975 között fenntartott Franco-diktatúra erőteljesen centralizált államhatalmat épített ki. A diktatúra a maga 36 éve alatt elnyomta a politikai ellenfeleket, regionális nyelveket és kultúrákat (pl. baszk, katalán), elfojtott minden hatalmat megosztó decentralizációs, dekoncentrációs törekvést. A rendvédelmi szerveket (a haderő mellett) a diktatúra politikai hatalmának biztosítására használta Franco tábornok, a politikai elnyomás egyik jelképe a Guarda Civil lett. A Franco halálát követő változások visszaállították a demokratikus intézményrendszereket, a király nélküli monarchiából alkotmányos királyság lett. A változások a rendvédelmi intézményeket is érintették, a politikai elnyomást fenntartó rendvédelmi szervek átalakultak, demokratikus jogállami normáknak megfelelő intézményekké váltak. Az I. János Károly spanyol király által vezetett alkotmányos monarchia 1986-ban az Európai Közösség tagja lett.

A bekövetkezett alapvető változások egyik szignifikáns eleme Katalónia fejlődése, amely napjainkban is tart. Mérföldkő ebben a folyamatban az 1983. év ugyanis ekkor kezdte meg működését az újra életre hívott katalán rendőrség: Mossos d'Esquadra. A szervezet újbóli kialakítása során az első lépés a katalán rendőrség nagyvárosi jelenlétének a megteremtése volt, majd ennek fokozatos kiterjesztése. A Mossos d'Esquadra növekedésével, alapvető műveleti képességeinek biztosításával Katalónia területén a spanyol Nemzeti Rendőrség és a Guarda Civil fokozatosan háttérbe szorult. Újabb mérföldkő volt 2005. november elseje, ugyanis ezen a napon a Mossos d'Esquadra teljes mértékben átvette a rendőrségi feladatok ellátását Barcelonában.⁸⁴ A folyamatot szemlélve látható, hogy 22 év folyamatos fejlesztése kellett ahhoz, hogy a katalán rendőrség meggyökerezzen, elérje a teljes műveleti képességét.

Azért tartom értékesnek ezt a példát, mert arra világít rá, hogy legalább egy generációnyi idővel kell számolni, amíg demokratikus alapokon szervezett önálló rendőrség feláll, és eléri a teljes működési, műveleti képességeit. Az értekezés földrajzi keretein túllépve, a katalán esettanulmány jó példa lehet olyan országok esetében is, amelyek különböző konfliktusok miatt, azok eredőjeként arra kényszerülnek, hogy teljesen új alapokra helyezve építsenek fel új rendőrséget, új rendvédelmi szektort.

⁸⁴ John CASEY: *Policing the World. The practice of international and transnational policing.* 9.p.

2.4. RENDVÉDELMI SZERVEK ALKOTMÁNYJOGI SZABÁLYOZÁSA, JOGCSALÁDOK

A vizsgált 28 EU-tagállam együttesét szemlélve nem lehet azt állítani, hogy azonos jogrendszerbe vagy akár az alkotmányos államformát tekintve azonos államforma csoportba lehetne sorolni a tagállamokat.

Elsőként az államforma kérdését vizsgálva látható, hogy az összkép nem egységes. Hét állam esetében találunk alkotmányos, illetve parlamentáris monarchikus berendezkedést, míg huszonegy állam esetében az államforma köztársasági. A köztársasági államforma kört tovább vizsgálva találunk szövetségi, elnöki és parlamentáris köztársaságokat is. Az államforma és a rendvédelem kapcsolata számos ponton vizsgálható, jelen értekezésemben a következő elemekre helyeztem a figyelmet, elsősorban a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágak vonatkozásában:

1. Irányítási, felügyeleti, kinevezési jogkör. A köztársasági elnök/uralkodó, kinevezési, felmentési jogköre, a parlament ellenőrzési jogköre, a miniszterelnök, illetve miniszter irányítási, kinevezési, felmentési jogköre.
2. A rendvédelmi szervek helye, szerepe, feladatai az alkotmány tükrében.
3. Honvédelmi erők és rendvédelmi szervek egymáshoz való viszonya; haderő alkalmazhatósága az adott ország területen.

Az általánosan jellemző hasonlóságok ellenére, a fenti pontok mindegyike országonként elkülönül, egyedi vizsgálatot igényel, amelyre területi okok miatt ez az értekezés csak korlátozott mértékben vállalkozhat.

A meglévő jogrendszerek esetében alapvetően a kontinentális és az angolszász jogrendszer közötti különbséget kell kiemelni. Az Európai Unió tagállamainak vonatkozásában jellemző a kontinentális jogrendszer hegemoniája, szemben az Egyesült Királyság által megtestesített angolszász jogrendszerrel.

Jelen kutatásom alapján a következő különbségeket, jellemzően eltérő karaktereket tartom relevánsnak:

1. A két fent említett jogrendszer eltérő történelmi fejlődése.
2. Eltérő gondolkodás a rendvédelemről.
3. Eltér az állam és a magánszemély közötti kapcsolat jellege (alattvaló, polgár).
4. Eltérő büntető anyagi- és eljárásjogi megközelítés.
5. Rendvédelmi szervek eltérő jogosítványai különösen a büntetőeljárások nyomozati szakaszában.

Az értekezés célkitűzéseivel összhangban indokoltnak tartom az alkotmányos szabályozás normaszöveg szintű vizsgálatát. A következőkben nyolc ország vonatkozásában tekintem át a vonatkozó alkotmányjogi rendelkezéseket.

Ausztria

Az 1920-as Osztrák Köztársaság Szövetségi alkotmánytörvénye (német rövidítése BVG) tartalmazza a szövetségi alkotmányjog legfontosabb szabályait. Ausztria esetében az alkotmányjogi jogforrás rendkívüli mértékben széles, mivel az alaptörvény alkotmánytörvények összessége. A BVG 1920-tól 2005-ig terjedő 85 éves története alatt összesen 1300 törvény emelkedett alkotmány erejűvé.⁸⁵

A szövetségi államformával, ezen belül az alkotmány által meghatározott tíz tartomány közigazgatási szabályozásával teljes mértékben összhangban áll a rendvédelmi szervezeti modell alkotmányos szabályozása.

Az alkotmány III. fejezete, amely a közigazgatásról szól, szabályozza a szövetségi közbiztonsági hatóságok jogállását, szerkezetét, vezetését. A szövetségi hadsereg szintén ebben a fejezetben került önálló szabályozásra.⁸⁶ A legfelsőbb szövetségi közbiztonsági hatóság a szövetségi belügyminiszter. A miniszter alárendeltségébe sorolja az alkotmány a körzeti közbiztonsági hatóságokat és a szövetségi rendőr-főkapitányságokat. Minden tartományban van közbiztonsági igazgatóság, vezetője a közbiztonsági igazgató. A főváros szabályozása eltér a tartományi rendszertől, Bécs esetében a rendőrfőkapitány egyben a közbiztonsági igazgató is. Tartományok esetében a rendőrkapitányok vezetik a szövetségi rendőr-főkapitányságokat.

A kinevezési jogkört illetően az alkotmány együttműködést ír elő a központi kormányzat és a tartományi vezetés között, a szabályozás értelmében a szövetségi belügyminiszter a tartományi kormányfővel egyetértésben nevezheti ki a közbiztonsági igazgatót. A szövetségi belügyminiszter egyben általános utasításokat is ad a közbiztonsági igazgatóknak a közrend, a köznyugalom és a közbiztonság fenntartása érdekében. A 78/C. cikk alapján a szövetségi rendőr-főkapitányságok élén rendőrkapitány áll. A főkapitányságok felépítése és ezek helyi hatáskörének a meghatározása a szövetségi kormányrendeletével történik.⁸⁷

⁸⁵ TRÓCSÁNYI László – BADÓ András: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 21–22.p.

⁸⁶ Az Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmánytörvénye 78/A – 78/D cikk.

⁸⁷ Az Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmánytörvénye 78/D cikk.

Csehország

1992. december 16-án a Cseh Nemzeti Tanács megszavazta az új alkotmányt, amely 2003. január 1-jén, Csehszlovákia különválásának napján lépett hatályba.⁸⁸

A cseh alkotmány második szerkezeti egysége magában foglalja az alapvető jogok és szabadságok chartáját. Az alkotmány első szerkezeti egysége nyolc fejezetből áll, a harmadik fejezet foglalkozik a végrehajtó hatalommal.⁸⁹ Az alkotmány fejezeteit és annak tartalmát tanulmányozva nem találtam a cseh rendvédelmi szervekre vonatkozó alkotmányos szabályozást, a harmadik fejezet röviden annyit rögzít, hogy a Köztársasági Elnök, a fegyveres erők főparancsnoka, kinevezi és előlépteti a tábormásokat.⁹⁰

Szlovákia

Az önálló Szlovákia 1993. január 1-jén jött létre. A Szlovák Köztársaság új alkotmányát 1992. szeptember 1-jén fogadták el.⁹¹ Az alkotmány kilenc fejezetből és 156 cikkből áll, többek között szabályozza az alapvető jogot és szabadságot, a helyi önkormányzatot, a törvényhozói hatalmat, a bírói hatalmat és rendelkezéseket tartalmaz a kormányzattal kapcsolatban is. Alkotmányos szabályozást a szlovákiai rendvédelem vonatkozásában az alkotmány közvetlenül nem tartalmaz.

Egyesült Királyság

A tradicionális alapon fejlődő angol jogrendszer mentes maradt az európai kontinensen meghatározó római jogi recepciótól. Az európai jogfejlődés kettévált: egy angolszász és egy kontinentális jogrendszer élt és él egymás mellett.⁹² Az angol alkotmány- és jogfejlődés a XI–XIII. században távolodott el a kontinentális államok jogfejlődésétől. Joga és alkotmánya öntörvényűen fejlődött tovább, jogi hatóköre elsősorban a később önállósult gyarmataira, valamint a Brit Nemzetközösség államaira terjedt ki.⁹³

Az Egyesült Királyságnak nincs írott, egy dokumentumba foglalt alkotmánya. Írott törvények, elvek, parlamenti konvenciók, királyi prerogatívák, bírósági határozatok együtt képezik az angol alkotmányt. Alkotmányjogi kódex hiányában, a történeti alkotmány elemeinek a meghatározása leginkább az alkotmányjogászok feladata.⁹⁴

⁸⁸ TRÓCSÁNYI László – BADÓ András: op. cit. 218.p.

⁸⁹ Cseh Alkotmány 56–80. cikk.

⁹⁰ Loc. cit. 63 cikk.

⁹¹ TRÓCSÁNYI László – BADÓ András: op. cit. 1000.p.

⁹² MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: Európai alkotmány és parlamentarizmus története. 94.p.

⁹³ RUSZOLY József: Európa jogtörténete. 167.p.

⁹⁴ TRÓCSÁNYI László – BADÓ András: op. cit. 263.p.

A legfontosabb alkotmányjogi jogforrások között indokolt említeni a következő dokumentumokat:⁹⁵

- Magna Charta Libertatum (1215),
- Petition of Rights (1628),
- Habeas Corpus Act (1679),
- Bill of Rights (1689),
- Act of Settlement (1701),
- The Parliament Act (1911),
- Statue of Wesminster (1931),
- The Parliament Act (1949),
- Human Rights Act (1998),
- House of Lords Act (1999),
- Constitutional Reform Act (2005).

A felsorolt alkotmányjogi jogforrások tanulmányozása arra enged következtetni, hogy az Egyesült Királyság közigazgatási szerveinek a működési keretei, az azokat jellemző alapelvek, alkotmányjogi szintre emelt törvényi korlátozásai és a jellemző eljárási mechanizmusok rendszere megfelelően szabályozott. Azonban az értekezés irányultsága szempontjából lényeges, hogy az Egyesült Királyságban alkalmazott rendvédelmi szervezeti modell a vizsgált alkotmányjogi forrásokból nem határozható meg.

Franciaország

Franciaország hatályos alkotmánya, az V. Köztársaság Alkotmánya, amelyet 1958-ban fogadtak el. Az 1958-as félprezidenciális alkotmány elfogadását megelőzően több mint 15 írott alkotmány volt hatályban. Ezek között találhatunk monarchikus alkotmányokat, olyanokat, amelyeket diktatórikus rendszerek fogadtattak el és demokratikus szellemű köztársasági alkotmányokat is.⁹⁶

A francia rendvédelem sajátosságaival kapcsolatos alkotmányjogi szabályozás több cím alatt található meg. Ennek megfelelően a II. cím alatt (A köztársasági elnök) került az alkotmányba, hogy a köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka, egyben a nemzetvédelem legfelső tanácsainak és bizottságainak elnöke. A köztársasági elnök nevezi ki az állam polgári és katonai tisztségviselőit. Az V. cím, a parlament és a kormány közötti kapcsolatokat szabályozza, egyben meghatározza, hogy törvény rendelkezhet a kötelező jogalkotási tárgyakról. Így törvény szabályozza a nemzetvédelem általános

⁹⁵ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. 34.p.

⁹⁶ TRÓCSÁNYI László – BADÓ András: *Loc. cit.* 377.p.

szervezetét, illetve az állam polgári és katonai alkalmazottait megillető alapvető biztosítékokat. Az alkotmány a XII. cím alatt (A területi közösségek) elismeri a területi közösségek (megyék, régiók, sajátos jogállású területek és a tengeren túli területek) azon jogát, illetve kötelezettségét, hogy mindazokban a kérdésekben döntést hozzanak, melyek megvalósítása az ő szintjükön a legideálisabb. A területi közösségek törvényi keretei között választott testületek útján önállóan igazgatnak és szabályoznak közösségi ügyekben.⁹⁷

A rendvédelmi szervezeti modell szerkezetére, egyes szervezeteire azok jogállásaira nézve a francia alkotmány nem tartalmaz szabályozást.

Görögország

Az 1975-ben elfogadott görög alkotmány deklarálja, hogy az állam igazgatása a decentralizáció elvén épül fel.⁹⁸ A görög rendvédelmi szervezetek szabályozása nem kapott alkotmányos keretet, inkább a közigazgatás szervezetének, jellegének általános alkotmányjogi rendelkezései a jellemzőek. A II. fejezet alatt, a hon- és a rendvédelemhez kapcsolódóan az alkotmány úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök a görög nemzet fegyveres erőinek a főparancsnoka, amelynek vezetését a kormány gyakorolja. A köztársasági elnök rendfokozatokat adományoz.⁹⁹

Németország

Az 1949. május 24-én hatályba lépett német alkotmányt (Grundgesetz, GG) kidolgozásának előkészítése és az elfogadása kevesebb, mint egy évet vett igénybe. Az alkotmány alapján Németország demokratikus, szociális, szövetségi jogállam.¹⁰⁰

Az előzőekben vizsgált alkotmányjogi szabályozásokhoz képest a német alkotmányjogi szabályozás részletesnek hat. Több mint tíz helyen tartalmaz olyan rendelkezést, ami a rendvédelmi szervezetekre, a szövetség és a tartományok alkotmányjogilag szabályozott rendvédelmi kapcsolataira vonatkozatható. A következő sorok tartalmazzák a lényeges elemek kiemelését.

A 30. cikk alapján a tartományok gyakorolják az állami hatásköröket, és látják el az állami feladatokat, amennyiben az alkotmány nem rendelkezik eltérően. A szövetségi jog lerontja a tartományi jogot. Ennek megfelelően a tartomány területén a közbiztonság és a rend fenntartása tartományi feladat, különösen jelentős esetben a 35. cikk és a 91. cikk értelmében másik tartomány rendfenntartó erőt, illetve szövetségi erőt és eszközt is

⁹⁷ Franciaország Alkotmánya, 13–75. cikkek.

⁹⁸ Görögország Alkotmánya, 101.cikk. (1)

⁹⁹ Görögország Alkotmánya, 46.cikk. (1)

¹⁰⁰ TRÓCSÁNYI László – BADÓ András: op. cit. 723–724.p.

igénybe lehet venni. Ha természeti katasztrófa vagy szerencsétlenség egynél több tartomány területét veszélyezteti, akkor a szövetségi kormány is tehet intézkedéseket. A szövetségi kormányzat kizárólagos joggal rendelkezik – a 73. cikk értelmében – a honvédelem, beleértve a lakosság védelme ügykörében. Szintén szövetségi hatáskör a szövetségi igazgatás, a vasúti közlekedés és a légi közlekedés.

Az alkotmány 73. cikke rögzíti az együttműködés kötelezettségét a szövetség és a tartományok között, ami a következő területekre terjed ki: bűnügyi rendészet, alkotmányvédelem, a szövetségi területen jelentkező olyan törekvések elleni védekezésben, amelyek erőszak alkalmazásával vagy annak előkészítésével veszélyeztetik a Német Szövetségi Köztársaság külső érdekeit, valamint szövetségi bűnüldözési hivatal felállítása és a nemzetközi bűnözés elleni harc.

Fontos megjegyezni, hogy a szövetség és a tartományok költségvetési gazdálkodásukban önállóak és egymástól függetlenek.¹⁰¹

A bemutatott rendvédelmi szervekre vonatkozó német alkotmányjogi szabályozás részletes és különösen a szövetség és a tartományok vonatkozásában precíz módon került megfogalmazásra.

Portugália

Az 1976-os Portugál Alkotmány a rendvédelmi szervek (elsősorban a rendőrség) szabályozását alkotmányos szintre emelte. A IX. fejezet a közszolgálat alkotmányos normáit tartalmazza. Itt került szabályozásra önálló cikkek keretében a közszolgálat felépítése, a közhivatalnokok alapvető alkotmányos jogainak és kötelességeinek a rendszere. A portugál rendőrség is *sui generis* szabályozást kapott. Az alkotmány deklarálja, hogy a rendőrség felelős a demokratikus rend fenntartásáért, a közbiztonságért és a polgárok jogainak védelméért.¹⁰²

A nemzetvédelem a X. fejezet keretében kap alkotmányos szabályozást, a Nemzetvédelem Legfelsőbb Tanácsának elnöki tisztét a köztársasági elnök tölti be.¹⁰³

A VIII. fejezet alapján a helyi önkormányzatok az állam demokratikus felépítésének a részét képezik, feladatuk és hatáskörük megállapítása során a decentralizáció elvét kell figyelembe venni.¹⁰⁴

A fent vizsgált és bemutatott nyolc állam rendvédelmi szerveket érintő alkotmányjogi szabályozása nagyon jelentős eltéréseket mutat. Az Európai Unió tagállamai között találunk olyan államokat, amelyek nem emelték a rendvédelem szervezeti körének

¹⁰¹ Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya.

¹⁰² Portugál Alkotmány, 266–272. cikkek.

¹⁰³ Loc. cit. 273–276. cikkek.

¹⁰⁴ Loc. cit. 235–237. cikkek.

szabályozását alkotmányos szintre. Ettől eltérően egyes államok alkotmányai direkt vagy indirekt módon tartalmazzák rendvédelemre vonatkozó szabályozást. Részletes, akár intézményekre is lebontott szabályozást a megvizsgált országok esetében nem találtam. Jellemzően csak a rendvédelem – személyi állományát tekintve – legjelentősebb szervezetét, a rendőrséget helyezi előtérbe az alkotmányjogi szabályozások egy része.

Az európai uniós államok rendészetének, illetve rendvédelmének alkotmányjogi vizsgálata alapján Christián László arra a következtetésre jutott, hogy az eltérő alkotmányjogi megközelítések alapján három csoportba lehet sorolni az alkalmazott szabályozásokat. A Christián László által alkalmazott kategóriák:

1. A rendészet pozitív alkotmányjogi szabályozása a jellemző.
2. Az alkotmány a közigazgatás törvényes működésének a kereteit határozza meg, de nem tér ki a rendészeti hatóságokra.
3. Az alkotmány az alapjogok részletes felsorolását tartalmazza (alkotmányjogi garanciák rendszere), azt szabályozza, hogy alkotmányos alapjogok érintettsége esetén mit tehetnek a hatóságok és mit nem.¹⁰⁵

Jogcsaládok

Az eltérő alkotmányjogi szabályozások mellett indokolt arra is kitérni, hogy az európai jogfejlődés kibontakozása európai jogcsaládokat és jogköröket hozott létre. A XIX. századtól a jog már egyenlővé vált az egyes nemzetállamok jogával. A szakirodalomban széles körben elfogadott tény, hogy Európában törésvonalak léteznek centrum és periféria, keleti és nyugati államok, illetve protestáns és katolikus vallású államok között. E gondolatokhoz teszi hozzá Kondorosi Ferenc – Visegrády Antal szerzőpáros azt, hogy politikai és jogi kultúrájú törésvonalak is léteznek Európán belül. A következő csoportosítás szemlélteti a jogi törésvonalakat:¹⁰⁶

1. az írott jog és az élő jog,
2. az intézményi infrastruktúra,
3. a jogilag releváns magatartás modelljei (pl. pereskedés),
4. jogtudat.

A jelenkor nagy jogrendszereinek vizsgálatakor René Dávid nyolc csoportba osztotta be a jogokat, ebből a kutatás irányultsága szerint kettő releváns, ezek: római-germán (kontinentális) család és a common law család.¹⁰⁷

¹⁰⁵ CHRISTIÁN László: *Alternatív rendészet*. 141–143.p.

¹⁰⁶ KONDOROSI Ferenc – VISEGRÁDY Antal: *Európa: az állam és jogfejlődés irányai*. 33.p.

¹⁰⁷ RENÉ Dávid: *A jelenkor nagy jogrendszerei*. 24–33.p.

A common law jogcsaládba tartozik Európán belül az angol jog, az ír jog és a skót jog. Jellemzőjük:

1. A jogfejlődés során ellenállt a kontinensen általánossá vált római jogi recepciónak.
2. Nem kodifikált, azaz szabályainak jelentős része nincs törvénybe foglalva.
3. Jelentős mértékben bíró alkotta jog (judge-made-law).
4. Kevésbé elvont és általános.
5. Történeti jellegű, fejlődése nem tört meg.¹⁰⁸

A római-germán (kontinentális) jogcsalád vizsgálata esetében érdemes a több mint kétezer éves római jogot tanulmányozni. A kontinentális Európa minden jogrendszere ide tartozik. A jogcsalád jellegzetességeit Kondorosi Ferenc – Visegrády Antal szerzőpáros a következő elemekben látja:

1. Pillérei az írott jogforrások.
2. Viszonylagos absztraktság jellemzi.
3. A jogszabályok optimista általánossággal rendelkeznek.
4. A jog alkotásának és alkalmazásának szférája mereven elválik egymástól.
5. Léteznek a joggyakorlat által kialakított „másodlagos szabályok”.
6. A joganyag önálló, zárt rendszert alkot.¹⁰⁹

A római-germán jogcsaládon belül további alcsoportok, jogkörök különíthetők el. Ez a pont kifejezetten lényeges a rendvédelmi szervezeti modellek mögött meghúzódó történelemtudományi és jogtudományi háttér tanulmányozásához. René Dávid a jogrendszereket összehasonlító tanulmányában rögzíti, hogy a római-germán jogcsalád megteremtése Nyugat-Európában a XII. és a XIII. században végbemenő reneszánszhoz kapcsolódik. A római jog egészen természetesen vált Itália, Spanyolország és Portugália jogává. Franciaország jogfejlődése ettől eltérő jegyeket mutatott, ugyanakkor a jogkör leginkább meghatározó államának is lehet tekinteni, elsősorban a kiemelkedő jelentőségű Code Civil miatt.¹¹⁰ Szintén ebbe a jogkörbe tartozik Belgium, Luxemburg és Hollandia. A római-germán jogcsaládon belül a germán jogkörbe tartozik Németország, Ausztria, Svájc és Közép-Kelet-Európa országai (mindenekelőtt Csehország és Magyarország). A jogkör központi jelentőségű kódexe a német Bürgerliches Gesetzbuch (1900.) amely – szemben a Code Civillel – konzervatív kódex. Ide lehet sorolni az Osztrák Polgári Törvénykönyvet, illetve a Svájci Polgári Törvénykönyvet is.¹¹¹

¹⁰⁸ KONDOROSI Ferenc – VISEGRÁDY Antal: op. cit. 34.p.

¹⁰⁹ KONDOROSI Ferenc – VISEGRÁDY Antal: Loc. cit. 35.p.

¹¹⁰ RENÉ Dávid: op. cit. 41–57.p.

¹¹¹ VISEGRÁDY Antal: *Jog- és állambölcselet*. 116–117.p.

A római-germán jogcsaládon belüli harmadik jogkört kétségtelenül az Európa északi részén található államok alkotják. Ide tartozik: Dánia, Finnország, Izland, Norvégia, Svédország. Az északi jogkört gyakran emlegetik úgy, mint amely a common law és a római-germán jogcsalád között sajátos átmenetet képez.¹¹²

A fent ismertetett jogkörökkel egyetértve le kell szögezni, hogy a citált római-germán jogcsaládon belüli csoportosítás a XX. és a XXI. század viszonyaira alkalmazható. Jogtörténeti szempontból helytálló lehet az a megállapítás, hogy a kontinentális jogterületen belüli felosztás eltérő eredményt is hozhat, amennyiben azt a középkori Európa viszonyaira vonatkoztatjuk. Európa ezen időszakában a legjelentősebb jogterületek az angolszász mellett: latin-román (francia), germán-római (német), germán-skandináv és szláv jogterületek.¹¹³

2.5. CENTRALIZÁCIÓ KONTRA DECENTRALIZÁCIÓ; KONCENTRÁCIÓ KONTRA DEKONCENTRÁCIÓ

A rendvédelmi rendszerek elemzésénél kiemelten fontos a fenti fogalmak pontos ismerete és a fogalmakhoz viszonyított értékelés. Definíciókat keresve a Magyar értelmező kéziszótárt, illetve az Idegen szavak értelmező és etimológiai szótárát találtam hasznosnak. A következő definíciókkal kívánom röviden bemutatni a fenti fogalmakat.

Centralizáció, centralizálás: 1. központosítás; az irányításnak, igazgatásnak egy központi szervhez való kapcsolása.¹¹⁴ A rendvédelmi szervek vonatkozásában centrális modell fogalmát lehet egy adott szervezetre nézve vetíteni, de lehet akár a modell egészére is.

Koncentráció: 1. az a folyamat, hogy valami összpontosul, illetve, hogy valamit összpontosítanak,¹¹⁵ illetve 2. összevonás, összpontosítás, tömörülés.¹¹⁶

A fenti két fogalom elhatárolása okozhat problémát, ugyanis gyakran tapasztalható, hogy centrális és koncentrált elemek együttesen vannak jelen. Erre jó példa lehet a magyar rendvédelmi szervezeti modell. Az első fejezetben felsorolt tíz magyar rendvédelmi szervezet mindegyikére jellemző a centrális felépítés. Ugyanakkor tíz szervezetből hét a belügyi tárca, illetve a belügyminiszter irányítása és felügyelete alá van rendelve, ami önmagában erőteljes koncentrációra utal. Amennyiben az éves költségvetési törvényben biztosított források vagy a személyi állomány felől vizsgáljuk

¹¹² Loc. cit. 117.p.

¹¹³ HORVÁTH Pál: A jogi kultúrák fejlődéstörténete. 92.p.

¹¹⁴ TÓTFALUSI István: Idegenszó-tár. Idegen szavak értelmező és etimológiai szótára.100.p.

¹¹⁵ JUHÁSZ József – SZŐKE István – Ó.NAGY Gábor: A magyar értelmező kéziszótár. I-II. 727.p.

¹¹⁶ TÓTFALUSI István: Loc. cit. 344.p.

meg az irányításhoz és a felügyelethez kapcsolódó kérdéseket, akkor még jelentősebb mértékű koncentrációt fogunk tapasztalni. A decentralizáció¹¹⁷ és a dekoncentráció definícióját¹¹⁸ a lábjegyzet tartalmazza.

A vizsgált államok vonatkozásában nincs két teljesen azonos rendvédelmi szervezeti modell. Hasonló szervezeteket, hasonló elgondolásokat és hasonló szerkezeteket lehet találni, de leginkább a különbségek révén ragadható meg a jellemzésük. A következő gondolatok a fenti négy jellemző karakter függvényében fogalmazhatók meg. Az első megállapításom az, hogy nagyon széles sávban írható le a vizsgált államok rendvédelme. Második megállapításom arra épít, hogy önmagában egy, a fenti definíciós sorból kiemelt karaktert megjelenítő elemmel nem lehet pontosan egyetlen állam rendvédelmi rendszerét sem jellemezni. Domináns elemeket lehet találni, de rendvédelmi rendszerek jellemzően legalább két, illetve több tulajdonságot egyszerre, bizonyos kombinációk mentén mutatnak.

A négy jellemző karakter két ellentétpárt alkot, azonban van összefüggés közöttük. A koncentráció és centralizáció számos esetben együttesen jelentkezik, amennyiben az egyik ezek közül erőteljesen jelen van, akkor a másik is megjelenik. A koncentráció és a centralizáció fenti összefüggésére tekintettel egy elméleti skálát hoztam létre, és a rendvédelmi struktúrák vizsgálatát az egyik irányból a másik felé haladva teszem meg.

Amennyiben a koncentrált és centralizált struktúrák irányból a dekoncentrált, decentralizált struktúrák felé haladunk, a legjobb Máltával kezdeni a sort. A máltai rendvédelem vizsgálata során meglepő módon azt tapasztaltam, hogy a belügyi és a védelmi tárca egy intézmény keretén belül működik. A belügyi és nemzetbiztonsági minisztérium alárendeltségébe tartozik a rendvédelem és a honvédelem. A rendvédelem önálló intézményei: rendőrség, migrációs szolgálat, repülőtéri biztonsági szolgálat, büntetés-végrehajtási szervezet és a polgárvédelem. A relatíve kis terület és népességszám ellenére a rendvédelmi rendszer tagolt, öt elemből áll. A legjelentősebb a máltai rendőrség, amely megközelítőleg 1900 fős szervezet,¹¹⁹ hat főigazgatóságra tagozódik. A máltai rendőrség a modern rendőrségek sorában az egyik legrégebben létrehozott szervezet,¹²⁰ vélelmezhetően, a több mint 200 éves organikus fejlődésének köszönheti fejlettségét, tagoltságát. Első és domináns jellemző vonása a koncentráció. Ez különösen

¹¹⁷ Decentralizáció; decentralizálás: 1. a kisebb jelentőségű ügyek intézésének széles hatáskörrel felruházott helyi szervekre való ruházása. TÓTFALUSI István: Loc. cit. 124.p.

¹¹⁸ Dekoncentráció: 1. széttagolás, 2. szétszórt figyelem.

TÓTFALUSI István: Loc. cit. 124.p.

¹¹⁹ A máltai rendőrség honlapja

¹²⁰ Szerzői megjegyzés: a máltai rendőri erőt Sir Thomas MAITLAND, az Egyesült Királyság kormányzója alapította 1811-ben, majd 1921-ben a máltai kormány vette át a rendőrség felügyeletét. Loc. cit.

abban jelentkezik, hogy két klasszikus védelmi terület (hon- és rendvédelem) egy miniszter kezében összpontosul. Azonban ez a különös példa nem egyedi, Luxemburg esetében is hasonlóval találkozunk. A luxemburgi kormányfő alatt 14 miniszter és 3 államtitkári szintű önálló tárcavezető áll.¹²¹ A miniszterek relatíve nagy száma ellenére a belügyi, honvédelmi és gazdasági minisztérium egy miniszterhez van rendelve, aki egyben a miniszterelnök helyettese. Ez is kiváló példa a koncentrációra. A koncentráció más formában is megjelenhet, így akár rendvédelmi intézményeken belül is. Erre az esetre ismételtén Málta szolgáltatja a legjobb példát, hiszen a szigetország rendvédelmi intézményrendszerének jelentős része a máltai rendőrség keretei között, egy szervezeten belül került kialakításra.

Az általános rendőri szakterületeken túl a következő, rendészeti feladatkörök tartoznak a máltai rendőrfőnök kompetenciájába: migráció, határőrizet, vám, vízumügyek, VIP védelem. A koncentráció mellett a centralizációs elem is domináns. Két regionális területi szerv van, amelyeket főkapitány-helyettes alatti vezetők irányítanak, velük azonos besorolási szinten van hét másik központosított szolgálati ág vezetője is. Fővárosi központtal, a főkapitány irányítása alatt roppant erős centralizáció is jellemzi ezt a modellt. (II. sz. melléklet).

A koncentráció, centralizáció irányából a dekoncentráció és a decentralizáció felé haladva az tapasztalható, ahogy nő az állam területe és lakossága, a koncentrációra utaló elemek csökkennek, viszont a centralizáció megmarad. A centralizáció dominanciája jellemző a kontinentális területen, viszonylag kevés ellenpéldával. A közép-európai államok, különösen a korábban a „keleti blokkhoz” tartozott államok esetében a centralizáció hegemoniája figyelhető meg. A centralizáció ugyan uralkodó elem, de jelen van a decentralizáció is, amennyiben regionális, megyei, illetve alacsonyabb szinten is teljes mértékben kiépült és funkcionál a rendvédelem szervezeti rendszere. Ebbe a körbe lehet a magyar rendvédelmet is beilleszteni. Erre kifejezetten jellemző példa a Terrorelhárítási Központ, amely Budapest-centrikus rendvédelmi szerv országos hatáskörrel és országos illetékességgel, a profil szerint meghatározott ügykörökben. A centrális gondolkodás jól tetten érhető az egyes központi szervek hatáskör és illetékesség vizsgálatánál, akár általános, akár különös (adott ügykörre, értékhatárra) hatásköri és illetékességi szabályok telepítenek feladatokat a felsőbb szinthez, kizárva ezzel az alacsonyabb szintek eljárási jogosultságát.

A centralizáció – decentralizáció vonatkozásában az látható, hogy mindkettő jelen van, a kérdés inkább úgy merül fel, hogy milyen arányban.

¹²¹ A luxemburgi kormányzat honlapja 1.

A centrális hegemonia irányából tovább haladva számos olyan állam van, amelyre a centrális – decentrális, illetve koncentrált – dekoncentrált kiegyensúlyozottság állapota jellemző. Különösen igaz ez Franciaországra, de más nagy népességű és jelentős területű állam is ide sorolható, például Olaszország vagy Spanyolország. A felsorolt országokban a központi, a területi és a helyi irányítási szint is rendelkezik bizonyos rendvédelmi szervek feletti felügyeleti jogkörrel. A városi, önkormányzati rendvédelmi szervek a helyi szinten megválasztott polgármester, illetve képviselőtestület civil irányítása, ellenőrzése alatt működnek. A centralizált modellben nincs olyan önálló szervezet, amely a kiegyensúlyozott modellben megvan, így a centrális modell végpontjai felett a központ gyakorolja az irányítási és felügyeleti jogosultságokat. Az ellenőrzési és irányítási jogosultságok decentralizált és dekoncentrált megosztása a szervezetek számának a növelésével is jár, amely óhatatlanul párhuzamosságokat is eredményez. Ezek jelentős része elkerülhető, ha az illetékességi területek és a hatáskörök pontosan meghatározásra kerülnek, de teljes kiküszöbölésük nem mindig valósítható meg. A fentiekben túl ebben a kiegyensúlyozott modellben is megjelennek speciális centrális feladatok és ezzel hatáskörök, például kiemelten kezelendő vezetők védelme. De speciális lehet a főváros rendvédelme is. Példaként Párizs hozható, ahol a csendőrség az általános elvek szerint (nevezetesen, hogy a csendőrség a kevésbé lakott vidék közbiztonsági szerve, míg a jelentősebb népességű város rendvédelmi feladatait a nemzeti, illetve a városi rendőrség látja el) nem kaphatna feladatot, mégis jelen van. A párizsi rendőrprefektus feladatköre is speciális a közigazgatást területi szinten vezető többi prefektushoz képest. Ezen a ponton találkozunk a történelmi hagyomány és a főváros speciális helyzetével. Napóleon egyik reformintézkedése révén 1800-tól van rendőri prefektusa a fővárosnak.¹²² Párizs speciális helyzetére utal az is, hogy nincs önálló városi rendőrsége a fővárosnak (szemben más francia nagyvárosokkal), a nemzeti rendőrség van jelen, illetve a párizsi rendőrprefektus közvetlenül a belügyminiszter alá tartozik. Külön kiemelésre érdemes elem, hogy a fővárosi rendőrprefektus a rendőrség vezetésén kívül felelős vezetője a fővárosi tűzoltóságnak és számos olyan feladatot is ellát, ami nem kifejezetten rendvédelmi, hanem rendészeti, jellemzően civil közigazgatási feladat.

A dekoncentrált és decentralizált rendvédelmi szervezeti modellek közzé kell besorolni a németországi modellt, viszont ebben a modellben jelen van koncentráció és centralizáció is. Németország szövetségi államformája messze a történelmi múltban gyökerezik, és ez meghatározó a jelenre nézve is. Az ország közigazgatása tizenhat tartományból (Land) áll.

¹²² Franciaország kormányzatának honlapja 1.

Berlin városa, mint önálló tartomány, saját rendfenntartó erőkkel rendelkezik. A berlini rendvédelmi erőket a „Berlini bizottság az erőszak ellen” elnevezési szakbizottság felügyeli, három főosztályon keresztül. A főosztályok lefedik az: 1) állami-, közigazgatási- és szolgálati jog, 2) alkotmányvédelem, 3) közbiztonság szakterületeket. Ez utóbbi irányítási körébe tartozik a tűz- és katasztrófavédelem, a tűzoltóság és a rendőrség felügyelete.¹²³

A fővárosi központú szövetségi szint Belügyminisztériuma jelenti a centrális erőteret, míg az önálló tartományi parlamenttel, tartományi kormányzattal rendelkező ellenpólus a decentralizációt testesíti meg. A rendvédelem elsősorban tartományi kategóriában értelmezhető, a rendvédelmi dolgozók jelentős része a tartományok rendőrségeibe (Landespolizei) tagozódik. A tartományok feletti szövetségi szintet feladat specifikus intézmények jelenítik meg. A legszignifikánsabb intézmények: Szövetségi Rendőrség (Bundespolizei, Potsdam), Szövetségi Bűnügyi Hivatal (BKA, Weisbaden), Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatal (Köln), Szövetségi Hírszerző Szolgálat (BND, München) és a szövetségi parlament rendőrsége.

A német modellel kapcsolatban érdemes egy sajátosságot kiemelni. A szövetségi intézmények feladatkörei alapján érthető, hogy centralizációs jellegű szervezeti megoldás alkalmazása elkerülhetetlen, hiszen nem lehet hatékonyan 16 tartományban külön-külön megszervezni ezeket a feladatokat. A fővárosban van a szövetségi rendvédelmi intézményeket felügyelő szövetségi kormányzat belügyminisztere, ugyanakkor a fenti szövetségi szinten funkcionáló intézmények nem a fővárosba kerültek elhelyezésre. Ezzel egyértelműen a centralizáció és a koncentráció negatív hatásait akarták elkerülni. Látható a decentralizációt védő olyan törekvés is, amely arra irányul, hogy csak kifejezetten indokolt esetben, meghatározott feladatkörök alapján szervezzen szövetségi szintű intézményeket.

Folytatva a megkezdett irányt, további decentralizált modellek felé haladhatunk. Ebbe a körbe tartozhat például a holland, a svéd vagy akár az Egyesült Királyság rendvédelme. A decentralizáció háttérét egyértelműen az a történelmi tény alapozza meg, hogy a kezdeti rendvédelmi intézményrendszer kiépülése elsősorban helyi szintről indult meg. A végeredmény egy területi alapon szerveződött, egymással együttműködő egységek összessége, amelyet összeköt néhány centrális szál, de jellemzően a modell megtartotta a decentralizált karakterét. Ez a helyi társadalom, helyi közösség felé jobban nyitott, közvetlenebb modell. Nem véletlenül itt jelent meg a modern közösségi rendészet gondolata, hiszen az alulról építkező, biztonságot szolgáltató napi gyakorlat teremtette

¹²³ FÓRIZS Sándor: Rendőrtiszt képzés Berlinben. 96.p.

meg a közösségi rendszet filozófiai alapjait. Bizonyos koordinációs feladatok érdekében, illetve egységes sztenderdek kialakítása során az organikus fejlődés ismét csak alulról építkezve, eljutott arra a szintre, hogy országosan összekapcsolta a területi alapú, tehát decentralizált rendszert. A decentralizált jelleg ezzel nem sérült, nem jogok elvesztésével járt, sokkal inkább eredményességet növelő koordináció kialakítására nyílt így lehetőség. Ez a fejlődésnek egy teljesen más útját jelentette, amely az Egyesült Királyság esetében az angolszász jogrendszerre támaszkodva, illetve abból kiindulva, a kontinentális jogrendszerhez képest eltérő pályát járt be. Itt természetesen a koncentráció nem jelentkezik, inkább dekoncentrált a modell, elég csak a londoni Scotland Yard (fővárosi rendőrség) összetett modelljét megnézni. A 7,2 milliós fővárosi lakosság biztonságát egy 31.000 fős komplex rendőri szervezet szavatolja.¹²⁴ A Scotland Yard mintájára szerveződött, szintén alulról építkezve a többi regionális központ. Tehát a teljes országos modell hátterét párhuzamos, illetve követő módon fejlődő, organikus folyamatok alakították ki.

Érdemes ezt az alfejezetet Finszter Géza idevágó gondolatával zárni. A centralizáció–decentralizáció kettős elvének érvényesülése, valamint a rendészeti szervezet területi tagoltsága (dekoncentráció) elveinek a meghatározása a jelenleg folyó európai rendőrségi reformoknak is egyik fő kérdése maradt.¹²⁵

2.6. HATALOMGYAKORLÁS ÉS HATÁSKÖR MEGOSZTÁS A KÖZPONT, A RÉGIÓK, A MEGYÉK ÉS A VÁROSOK KÖZÖTT

A végrehajtó hatalmi ág rendszerét vizsgálva látható, hogy a rendvédelmi szervezetek jellemzően a kormányzat ellenőrzése, felügyelete alatt állnak. A központi végrehajtó hatalmat gyakorló kormányzat, ezen belül a miniszterelnök, és a miniszterek gyakorolnak törvényben meghatározott jogköröket, e jogkörök vonatkozásában a rendvédelmi szervezetek a jogviszonyok tárgyai. A központi végrehajtó hatalom meghatározott személyi köre további jogköröket is gyakorol a rendvédelmi szervezeteket vezető személyek vonatkozásában, ezek munkáltatói és fegyelmi jogkörök.

A korábban vizsgált koncentráció, illetve centralizáció kérdéskörnél láthatóvá vált, hogy a kisebb területtel, alacsony népességgel rendelkező államok esetében a rendvédelmi szervezeti modell jellemzően centrális és koncentrált elemek mentén épül fel. Ennek megfelelően a kormányzat kezében összpontosuló végrehajtó hatalom

¹²⁴ Egyesült Királyság, London Metropolitan Police honlapja 1.

¹²⁵ FINSZTER Géza: *A rendőrség joga*. 66.p.

gyakorlásának megosztása kifejezetten azon államok rendvédelmében jelentkezhet, ahol a terület és a lakosság nagysága ténylegesen lehetővé és indokoltá teszi a hatalommegosztást a központ és a más ellenpólusok (régiók, megyék, városok, önkormányzatok) között. Az angolszász modellben és a szövetségi államforma esetében (lásd Németország) a történelmi múltból és az alkotmányos berendezkedésből is fakad a rendvédelmi szervek vonatkozásában meglévő irányítási jogkörök széles körű megosztása, illetve egyes jogkörök gyakorlásának a központi kormányzaton kívüli telepítése.

A francia közigazgatás és a francia rendvédelmi szervezeti modell közelebbi tanulmányozása segíthet annak feltárásban, hogy ténylegesen milyen megoldások alkalmazhatók annak érdekében, hogy a végrehajtó hatalom központi szerve ne váljon dominánssá.

Véleményem szerint a modern francia közigazgatás alapjait több mint 200 éve fektették le, ebben elévülhetetlen érdemeket szerzett Bonaparte Napóleon. A prefektúra feladata ekkor a központi kormányzati érdekek érvényesítése volt. A prefektusnak jogában állt helyi döntések megakadályozása, ezzel teljes függőségben tarthatta az igazgatás helyi szerveit. Ezen az állapoton változtatott az 1982-es decentralizációs törvény, amely jelentős mértékben szélesítette ki a prefektusok feladatkörét.¹²⁶ A központi közigazgatás szintjén kívül, területi alapon hármas szintű rendszert hoztak létre. A jelenlegi igazgatási szinteket a kapcsolódó jellemző szám adatokkal a következő sorok tartalmazzák:¹²⁷

- régiók (22 régió a tengeren túli területeket nem számolva)
- megyék (département; jelenleg 100 département létezik)
- közösségek (több mint 37.000 közösségi egység szerepel, ezek a legkisebb

közigazgatási egységek)

A mostani közigazgatási rendszerben is a départementek és a régiók élén is prefektusok állnak. A prefektus a központi hatalom megtestesítője helyi szinten. Személyére a belügyminiszter egyetértésével a miniszterelnök tesz javaslatot a köztársasági elnöknek, aki a kinevezési jogkör gyakorlója. 2010-es közigazgatási reform bevezetéséig nem érvényesült hierarchikus viszony a megyei és a regionális prefektusok között. A reform hatására a közrendvédelem és a katasztrófavédelem területén irányítási jogkört kapott a régió prefektusa. A prefektus számos közigazgatási feladatköre mellett

¹²⁶ BENCSIK András: A francia önkormányzati rendszer. 66.p. 1982.03.02. Franciaország decentralizációs törvénye (La loi de décentralisation du 2 Mars 1982.)

¹²⁷ Franciaország kormányzatának honlapja 1.

a miniszterelnököt, illetve a minisztereket képviselve ellátja a helyi rendvédelmi szervek irányítási jogkörét is.¹²⁸

Külön érdekesség, hogy 1800-ban Bonaparte Napóleon hozott létre Párizs belvárosában egy különleges jogállású rendőri prefektust, ez az intézmény napjainkban is létezik, illetve 2012-ben hozták létre a második rendőri prefektust Bouches-du-Rhône-ban.¹²⁹

A közigazgatás alacsonyabb szintjén is megjelenik a városi rendőrség felügyeletét, ellenőrzését ellátó, a kormányzattól független, decentralizált modell. A polgármesterek mint a közösségük választott képviselői a városi rendőrség (La police municipale) felett gyakorolják az irányítási jogköröket. Franciaországban a városi rendőrség a nemzeti rendőrségtől teljesen független rendvédelmi testület, közel 3.500 közösségi közigazgatási egység területén több mint 18.000 fővel van jelen.¹³⁰

A francia modell a rendvédelmi szervek irányításának modern, a központi és az alacsonyabb szinten szervezett közigazgatási rendszerekbe ágyazott, centralizált és egyben decentralizált megoldásának egyik gyakorlati példájával szolgál.

Párhuzamosságok kontra egységes szerkezet

A párhuzamosság alatt egy adott állam rendvédelmi szervezetei közötti hasonló feladatkör alapján meglévő szervezeti vagy kapacitás jellegű azonosságokat értem. A párhuzamosságot talán legjobban a rendőrség és a csendőrség kettősségével lehet bemutatni. Az illetékességi terület alapján közelíthető meg az, hogy meddig terjed az egyik szervezet illetékessége, és hol kezdődik a másik szervezeté. Ez klasszikusan a város–vidék vonatkozásában értelmezhető, amennyiben a csendőrség a kevésbé lakott, alacsony népsűrűségű területeken illetékes. Például Franciaországban a csendőrség látja el az 50.000 fő alatti kisvárosok, települések rendvédelmi feladatait. A párhuzamosság abban ragadható meg, hogy nagyon hasonló kapacitásokkal kell mindkét szervezetnek rendelkeznie számos szakterületen, például: bűncselekmények helyszíni szemléléhez és laboratóriumi vizsgálatokhoz szükséges kapacitások, nyomozati, vizsgálati feladatok, ügyelet fenntartása, közrendvédelmi és közlekedési járőrszolgálat, rendezvénybiztosítás, mobil csapaterő stb. A sort hosszan lehetne folytatni. A párhuzamosan kiépített és működtetett kapacitások mértéke jelentősen eltérő lehet, itt csak a párhuzamosságok meglétét kívántam rögzíteni. Egy szervezeten belül is (például rendőrség) lehetnek belső párhuzamosságok. Igaz ez az olasz vagy a francia rendszerben egymás mellett létező

¹²⁸ BENCSIK András: op. cit. 67.p.

¹²⁹ Franciaország kormányzatának honlapja 2.

¹³⁰ A Francia Nemzeti Rendőrség honlapja.

állami és városi rendőrségek azonos szervezeti kapacitásai tekintetében. Sőt ez a kérdés kisebb szegmensben is vizsgálható, ha a bűnügyi felderítést, nyomozást vesszük szemügyre. Egymással átfedésben álló illetékességi területek esetén több rendőrségi szervezet is rendelkezhet hatáskörrel, számos esetben pozitív hatásköri összeütközés során nem könnyű a hatáskör kérdésének a megítélése. Egy szervezeten belüli és két különböző szervezet közötti akár illetékességi, akár hatásköri összeütközés mindig jelzés értékű lehet különösen arra tekintettel, hogy milyen mértékű feladatköri párhuzamosságok és ezek mentén párhuzamosan kiépített és működtetett kapacitások állnak rendelkezésre. Párhuzamosságra hazai területen jó példa lehet a 2010-ben felállított Terrorelhárítási Központ (TEK) és a Rendőrség országos, illetve megyei hatáskörű szervei között meglévő művelési képességeket jelentő párhuzamosság (például fegyveres bűnelkövető elfogása).

Az egyes államok által kiépített rendvédelmi rendszerek arra engednek következtetni, hogy a legkisebb (terület és népesség) államok képesek a leghatékonyabban fellépni a szervezeti párhuzamosságok és párhuzamos kapacitásfejlesztés ellen. A kisebb méret egyszerűen nem teszi lehetővé párhuzamosságok megjelenését, különösen, ha a költséghatékonyság és az eredményesség szem előtt tartásával járnak el. Az állam területi és népesség jellemzőinek növekedése megnöveli mindannak a lehetőségét, hogy:

1. szervezeti párhuzamosságok (rendőrség kontra csendőrség)
2. területi párhuzamosságok (állami rendőrség kontra városi rendőrség)
3. szakterület specifikus (rendőrség, TEK – fegyveres elkövető elfogása) kapacitások
4. illetve részkapacitás jellegű párhuzamosságok épüljenek ki.

Megítélésem szerint önmagában valamilyen párhuzamosság létezése nem feltétlenül jelent problémát, számos előny sorolható fel, ezért minden eset egyedi vizsgálatot igényel.

A párhuzamos kapacitások hatékonyságára három példát kívánok hozni. Az első, amikor két nagyon hasonló szervezet egymástól függetlenül működik szervezeti párhuzamosságok mentén. A francia példánál maradva a csendőrség mobil karhatalmi erői és a nemzeti rendőrség (Compagnies Républicaines de Sécurité 1945-től létező) hasonló erői ezt kiválóan jelképezik. Ebben az esetben a hatékonyságot alátámasztja az, hogy nagy kiterjedésű terület közbiztonságának a szavatolásáról van szó, a két speciális szervezeti elem erre együttesen jobban képes.

A második körbe az elkülönülten funkcionáló, de azonos kapacitások integrációjával elérhető eredmények feltárása sorolható. Például különböző szervezetek

ügyeleti szolgálatainak összevonásával érhető el a hatékonyabb, koordináltabb reagálás, ésszerű munkaerő felhasználás, de példaként hozható az adatbázisok összekapcsolása vagy oktatási, kiképzési tevékenységek összehangolása is. Ebben a körben a párhuzamosságok széles skálája létezhet, feltárásuk mellett a rendszerek összehangolása jelenthet előrelépést.

A harmadik körbe sorolható az a lehetőség, amely során egyes rendvédelmi szervezetek közötti együttműködés fokozásával nem párhuzamos kapacitásfejlesztés, hanem kölcsönösen használt kapacitás együttes fenntartása, bővítése járhat előnnyel. Az egyedi vizsgálat itt sem mellőzhető, számos példát lehet erre a körre is találni. A teljesség igénye nélkül, például: speciális bűnügyi laboratóriumok, egészségügyi szolgáltatások együttes működtetése, közös használatban és fenntartásban lévő lőterek, üdülési, rekreációs komplexumok stb.

2.7. OBJEKTÍVEN VIZSGÁLHATÓ ELEMELK RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELLEK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSÉHEZ

A rendvédelmi szervezeti modellek egyes paramétereinek az objektív méréséhez csak csökkentett mértékben áll rendelkezésre megfelelő, összehasonlításra is alkalmas adat. A nehézségek ellenére úgy gondolom, hogy célszerű és indokolt több jellemző számadat vonatkozásában kutatni és elemezni a szervezetek jellemzőit. A következő három alcím alatt az összehasonlításra leginkább alkalmas elemek kerülnek bemutatásra.

2.7.1. Az állam területe, nagysága, a lakosság száma

A 28 államot magában foglaló EU-tagállamok sora az állami terület mérete és a lakosság száma szempontjából, egymáshoz viszonyítva szélsőséges eltéréseket mutat. Az állam területe és a rendvédelem összefüggésében érdemes a következő szemléltető példával élni. A vizsgált államok vonatkozásában a legkisebb államterülettel Málta rendelkezik, területe 316 km², amivel Franciaország 550.000 km² területe, mint a legnagyobb tagállami terület áll szemben.¹³¹ Szintén erős a kontraszt a lakosság vonatkozásában is, ismét Málta áll az egyik oldalon 400.000 lakossal, amivel Németország, a maga 82 milliós népességével állítható ellentétbe.¹³² Természetesen,

¹³¹ Szerzői megjegyzés: a fenti példa során elsősorban Európa kontinentális területeit vettem figyelembe. A Dán Királyság részei Grönland és a Feröer szigetek, ezért közigazgatási szempontból jelentősen nagyobb területtel rendelkezik Dánia, mint Franciaország, amely szintén rendelkezik Európától távol elhelyezkedő szigetekkel.

¹³² Az Európai Unió honlapja 2.

teljesen más rendvédelmi kapacitás szükséges Máltán, mint Franciaországban vagy Németországban. Csak Németországban 15 olyan nagyváros van, amelynek lakossága meghaladja a 400.000 főt. Azonban nemcsak a kapacitás, de a struktúra és a szervezetek száma is korrelációban áll az ország méretével. Ez nyilván nem vitatható a fenti ellentétpárok vonatkozásában, de akad más érdekes megállapítás is.

Amennyiben Luxemburg államhatára és az állam teljes területe kerül együttesen összehasonlításra például Olaszországgal, máris nagyon eltérő számarányokat kapunk. Különösen figyelemre méltó, ha Olaszország Schengen külső határhossza kerül összevetésre azzal a ténnyel, hogy Luxemburg a Schengen-rendszer részeként nem rendelkezik Schengen külső szárazföldi határokkal, így tényleges határforgalmi ellenőrzést csak a Schengen külső légi határok vonatkozásában lát el. Újabb szélsőséges eltérés tapasztalható, ha Málta tengeri határait az állami területtel összekapcsolva vizsgáljuk más tagállamok hasonló adatpárjaival.

Népességszámokat vizsgálva látható, hogy Luxemburg nem tér el jelentősen Máltától, mindkét állam teljes népessége a félmillió szint alatt marad. Ugyanakkor a luxemburgi rendvédelem teljesen más képet mutat. A luxemburgi csendőrség a XVIII–XX. század során a rendvédelem letéteményese volt, azonban az ezredfordulón bekövetkező rendvédelmi reformnak köszönhetően a csendőrség intézményét integrálták a rendőrségbe. A kormányzati struktúrája alapján (a máltai példához hasonlóan) a védelmi és a belügyi feladatok egy miniszter kezében összpontosulnak, viszont a tárcák elválnak. A belügyi és védelmi feladatokat ellátó miniszter osztozik az igazságügyi miniszterrel a rendőrség felügyeletében. A belügyi tárca elsősorban a közbiztonsági szakterületen lát el feladatokat, míg az igazságügyi tárca a büntetőeljárások felügyeletét látja el. A luxemburgi rendőrség az ország közigazgatási rendszerének megfelelően három szinten van jelen, ami magában foglalja a központi szervet, hat megyét, illetve járásokat.¹³³ A megyei rendőrségi központok alatt kerültek kialakításra rendőrkapitányságok, illetve kiemelt kapitányságok. Ez a részletes struktúra olyan finoman árnyalt rendszert jelenít meg, ami magas szintű fejlettséget mutat, amennyiben az ország népességével, illetve területével kerül összevetésre.

A kis népességű és területű országok sorában fontosnak tartom még kitérni a ciprusi modellre, elsősorban annak egyedi sajátosságai miatt. A Ciprusi Köztársaság lakossága 0,9 millió fő alatt van, területe 5.895 km².¹³⁴ A ciprusi rendvédelmi szervezeti modell sajátosságát az adja, hogy a ciprusi rendőrségbe integráltak olyan szervezeteket,

¹³³ A luxemburgi kormányzat honlapja 2.

¹³⁴ A fenti adatok a Ciprusi Köztársaságra vonatkoznak, így nem azonosak a sziget teljes területével és teljes lakosságával, ami megközelítőleg 1.2 millió és 9.250 km².
Az Európai Unió honlapja 3.

szolgálatokat, amelyek más országok esetében jellemzően önálló, a rendőrségtől független szervezetként jelennek meg. Cipruson a rendőrség része a támogató főigazgatóságon belül főosztály jogállással a tűzoltóság, a titkosszolgálat, a kikötői és parti őrség, az elnöki védelmi szolgálat, illetve a külföldi és migrációs szolgálat. További három főigazgatóság alárendeltségébe tartozó főosztályok profilja nem mutat kirívó eltérést az általában jellemző rendőrségi főigazgatóságok, főosztályok rendszeréhez, profiljához képest. A ciprusi rendőrség vezetője megközelítőleg 5.000 fős rendőrséget vezet, az általános helyettesen keresztül négy főigazgatóság és hét területi szerv tartozik az alárendeltségébe. A központi főigazgatóságok alárendeltségébe 17 főosztály tartozik, a főosztályokhoz további 5–10 osztály van besorolva, kivéve a bűnügyi főosztályt, amelyhez 20 osztály tartozik.¹³⁵ A fentiek alapján a ciprusi modellre jellemző a központi szerv erőteljes koncentrációja, illetve az is, hogy a rendőrség, a büntetés-végrehajtás szervezete és a vámszolgálat kivételével magában foglalja a rendvédelem teljes spektrumát. Ez utóbbi adja az egyediségét a többi vizsgált modellhez képest. Ez a koncentráció szokatlan megoldás, viszont az ország területéhez és népességéhez viszonyítva nem ésszerűtlen, hiszen a hatékony működést nagyban elősegíti az egységes szervezetből adódó szinergia hatások kihasználása.

Ettől eltérő példákat is találhatunk arra nézve, hogy a rendvédelem struktúráját, karakterét alapvetően meghatározhatja az állam területe, lakosainak száma. Azon vizsgált országokban, ahol van csendőrség, a lakosság száma minden esetben meghaladja a 10 milliót (Portugália 10,6 millió), jellemzően ennél jóval magasabb. A csendőrség a portugál rendvédelmi szervezeti modell része. A portugál példát azért emelem ki, mert a csendőrséggel rendelkező országok körében Portugália rendelkezik nemcsak a legkisebb lakossággal, hanem a legkisebb területtel is (92.072 km²). Csak viszonyításként, Magyarország területe 93.036 km² és a lakosságszáma is közelíti a 10 milliót. Ezt a gondolatot folytatva szeretném kiemelni, hogy a XXI. század első évtizedének egyik érdekes velejárója volt Belgiumban (2001.) majd Ausztriában (2006.), hogy átfogó rendvédelmi reform részeként a nagyon komoly hagyománnyal rendelkező csendőrség beolvadt a rendőrségbe. Nem állítom, hogy tudományosan alátámasztható vagy indokolható bármilyen direkt összefüggést bizonyítottnak tekinteni az állam területének mérete, a lakosságszám és fenti folyamat között, az azonban nem vitatható, hogy ez a folyamat a 10.7 milliós és 30.528 km² területű Belgiumban, illetve a 8.3 milliós és 83.870 km² területű Ausztriában zajlott le. A belga és az osztrák példák arra világítanak rá, hogy a vidék közbiztonságának fenntartása mint tipikus és klasszikus csendőrségi feladat, ott

¹³⁵ A ciprusi rendőrség honlapja.

teljesedhet ki és maradhat meg csendőrségi feladatként, ahol a relatíve jelentős államterület és népességszám ezt indokolja. Indokolja úgy, hogy a csendőrség és a rendőrség egyes párhuzamosságaiból kialakuló konkuráló helyzet ellenére a jelentkező előnyök egy duális modellt favorizálnak. Ennek megfelelően érthető, hogy miért nincs és nem elképzelhető rendőrség és csendőrség párhuzamos jelenléte kis területű és alacsony népességű államokban.¹³⁶ Ilyen esetben a párhuzamosságból több hátrány, mint előny származna. A fenti példák alapján igazolható a korreláció a népesség, a terület és a rendvédelmi szervezetek, struktúrák vonatkozásában.

2.7.2 Magyar szempontból kiemelkedő rendvédelmi szervezeti modellek meghatározása

Az Európai Unió tagállamaiban alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek jelentős mértékű változatosságot mutatnak. A változatosságuk mögött nagyon sok tényező együtthatása ismerhető fel. Dominánsnak lehet tekinteni a történelmi, politikai, kulturális, nyelvi, illetve az eltérő jog- és államfejlődésből adódó hatásokat. Ezen hatások együttese sok más tényezővel kölcsönhatásban vezetett el a ma tapasztalható rendvédelmi szervezeti változatosságig. A fent felsorolt domináns tényezők mellett több objektíven vizsgálható kritérium meghatározása segíthet abban, hogy a magyar szempontból releváns, illetve kevésbé releváns rendvédelmi szervezeti modellek mentén szemléljük e változatos kört.

A releváns kategória meghatározása során a vizsgált államok köréből azonnal két különböző csoport alakítható ki, két teljesen eltérő megközelítés alapján.

Az első csoportba érdemes sorolni azon államokat, illetve a rendvédelmi szervezeti modelljeiket, amely államok meghatározóak az Európai Unión belül, elsősorban a jelentős politikai súlyuk, gazdasági teljesítőképességük, történelmi szerepük miatt. Ezen államok esetében a releváns jelző azért indokolt, mert e néhány állam rendvédelmi szervezeti modellje – megítélésem szerint – felértékelődött pozícióban van. A rendvédelem témakörben kutatók számára jelentős és nélkülözhetetlen ismeretforrást jelentenek. Ide sorolom az Egyesült Királyságot, Franciaországot és Németországot, illetve ezen államok rendvédelmi szervezeti modelljeit.

¹³⁶ Szerzői megjegyzés: amennyiben a kivételek erősítik a példát, érdemes megjegyezni, hogy a fenti gondolatmenetbe nem illeszthető be a Szentszék rendvédelmi struktúrája. A Vatikán rendelkezik egy 1816-os gyökerekre visszavezethető 130 fős csendőrségi szervezettel. Érdemes hozzátenni, hogy a Szentszék jogi szempontból nem önálló EU-tagállam, illetve rendvédelmi szervezeti modellje a speciális jellemzői és történelmi hagyományai alapján rendkívül érdekes egyedi sajátosságokat mutat, de pont a bemutatott okok miatt kevésbé releváns rendvédelmének elemzése jelen értekezésnél.

A második csoportba azok az országok kell, hogy kerüljenek, amelyek nem politikai súlyuk, gazdasági teljesítőképességük miatt élveznek olyan domináns helyzetet, amely magyar szempontból felértékelheti őket, hanem az objektíven összehasonlítható, Magyarországhoz hasonló paramétereik miatt lehetnek fontosak, relevánsak a hazai rendvédelmi szervezeti modell vizsgálatokor. A hasonló paraméterek meghatározása során kifejezetten objektív elemeket kívántam megragadni, összességében négy pont mentén végeztem összehasonlító vizsgálatokat. Vizsgáltam a lakosságnak, az ország népességének, a lakosság–népesség arányának és GDP-nek az adatait. A szemléletesség érdekében négy különböző grafikus ábrázolást készítettem, ezeket az értekezés melléklete tartalmazza (III – VII. sz. mellékletek). Az eredményeket sávos értékelés mellett a magyar adatokhoz viszonyítva tüntettem fel. Azonos metodikát alkalmaztam mind a négy kategória vizsgálata során, kifejezetten relevánsnak minősítve azon országokat, amelyek a megadott viszonyítási értékhez képest (magyar adatok) 20 százalékponton belüli eltérést mutatnak. A grafikus ábrázolás alapján kirajzolódó eloszlási görbe második sávos kategóriáját a 20 százalékpontot meghaladó eltérést mutató országok képezték. Ezek kevésbé, illetve csökkentett mértékben tekinthetőek relevánsnak a magyar modell viszonylatában. A harmadik sávba már a kifejezetten eltérő paraméterekkel rendelkező országok kerültek, ebben a sávban az eltérés meghaladja a viszonyítási érték kétszeresét, illetve nem éri el a viszonyítási érték felét.

Az elvégzett összehasonlító vizsgálatok eredményéről a következő összegzés ad szemléletes áttekintést.

Lakosság.¹³⁷

A vizsgálat alapjául szolgáló érték Magyarország lakossága: 9.9 millió.

Releváns országok: Ausztria, Belgium, Csehország, Görögország, Portugália és Svédország.

Csökkent mértékben releváns országok: Bulgária, Dánia, Finnország, Hollandia, Románia és Szlovákia.

Szignifikáns eltérést mutató országok: Ciprus, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Spanyolország és Szlovénia.

¹³⁷ Az Európai unió honlapja 4.

Terület.¹³⁸

A vizsgálat alapjául szolgáló érték Magyarország területe: 93.000km²

Releváns országok: Ausztria, Bulgária, Csehország, és Portugália.

Csökken mértékben releváns országok: Dánia, Észtország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Litvánia és Szlovákia.

Szignifikáns eltérést mutató országok: Belgium, Ciprus, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Lengyelország, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Románia, Spanyolország, Svédország és Szlovénia.

Lakosság/terület arány.¹³⁹

A viszonyítási érték: 106,5 fő / km²

Releváns országok: Ausztria, Ciprus, Görögország, Franciaország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia.

Csökken mértékben releváns országok: Bulgária, Csehország, Dánia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Luxemburg és Olaszország.

Szignifikáns eltérést mutató országok: Belgium, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Hollandia, Lettország, Litvánia, Málta, Németország és Svédország.

GDP.¹⁴⁰

A vizsgálat alapjául szolgáló érték az egy főre eső magyar bruttó hazai össztermék, amely Magyarország vonatkozásában a 2013-as év során 13.648 amerikai dollár volt.

Releváns országok: Horvátország, Lengyelország, Lettország és Litvánia.

Csökken mértékben releváns országok: Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Görögország, Málta, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia.

Szignifikáns eltérést mutató országok: Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Írország, Hollandia, Luxemburg, Németország, Olaszország és Svédország.

Az összehasonlító vizsgálat eredményét számszerűsítettem, pontokat rendelve az egyes fenti kategóriákhoz. A vizsgált paraméterek szerint releváns országekör 5 pontot kapott, a csökkentett mértékben releváns körbe tartozó országok 3 pontot kaptak, míg a szignifikáns eltérést mutató csoport tagjai 1 pontot kaptak. Az összesítésről a 6. sz. mellélet nyújt jól áttekinthető képet.

¹³⁸ Az Európai unió honlapja 5.

¹³⁹ Az Európai unió honlapja 6.

¹⁴⁰ Világbank honlapja

Indokoltnak tartottam, a GDP-adatokra érzékeny szemlélet alkalmazásával finomítani az összképet. Ebben a modellben (piros szín) a viszonyítási alapot adó (egy főre eső magyar bruttó hazai össztermék) értéket súlyozottan vettem figyelembe. A súlyozott megközelítés során a viszonyítási érték 120%-kát meghaladó országok mellett egységesen 5 pontot tüntettem fel. Ahol a viszonyítási érték 120%-ka alatt maradt az adott ország GDP mutatója, ott 1 pontot tüntettem fel. Ez a korrekciós modell megfelelően érzékeny az adott ország gazdasági fejlettségének a szintjére. Arra a korrelációra alapoz, hogy a magasabb szintű gazdasági fejlettség és a rendvédelmi szektornak juttatott források nagysága között direkt kapcsolat áll fenn. Ebből a szempontból fokozottabb értékkel bírhatnak azon országok, ahol a magas gazdasági teljesítőképesség direkt módon érvényesül a rendvédelmi szektornak juttatott pénzügyi források területén is.

A súlyozott modell érzékenységet a grafikon is jelzi, egyben öt olyan országot hoz előtérbe, amelyek a fenti négy kritérium alapján kiemelt figyelmet érdemelnek. Ezek: Ausztria, Csehország, Görögország, Portugália és Szlovákia.

A fenti súlyozott modell nem reflektál számos olyan objektív elemre, amelyek segíthetnek abban, hogy árnyaltabb kép alakuljon ki. A teljesség igénye nélkül ide tartozhatnak az adott állam távolsága, illetve közelsége Magyarországhoz, alapvető földrajzi jellemzőik, például hosszú tengeri határok vagy ezek hiánya.

Kizárólag a földrajzi fekvés, Magyarországhoz való közelség, tengeri határszakaszok hiánya alapján Ausztria és Csehország magas faktorú relevancia jegyeket mutat, ezen országok az értékezés kibontása során fokozott figyelmet érdemelnek.

2.7.3. Lakosság – rendőrök aránya

Jelen alfejezet célja, hogy összehasonlító elemzés keretében vizsgálja meg az EU-tagállamok egyes rendvédelmi szervezeteinek létszámadatait, és hasonlítsa össze az adott ország népesség indexével. Ezzel objektív, számokkal könnyen érzékeltethető egyedi paraméterek kerülhetnének elemzésre. Ezt a célkitűzést csak részlegesen tudtam elérni, két jelentős problémával szembesültem a források kutatása és feldolgozása során. Az első probléma abból a tényből adódott, hogy a vizsgált államok – kevés kivételtől eltekintve – nem adnak ki és különösen nem frissítik a tényleges rendvédelmi szektorra vonatkozó foglalkoztatási adatokat. A második probléma azt a dilemmát vetítette előre, amely az eltérő rendvédelmi feladatokból, ennek megfelelően eltérő rendvédelmi szervezeti modellekből, struktúrákból adódhat, lerontva az összehasonlító elemzéstől várható eredményeket. A szignifikánsan eltérő szerkezeti modellekben azonos feladatra létrehozott rendvédelmi szervezetek személyi állományainak összevetése torzult

összképhez vezetne, ami akár célszerűtlen vállalkozás is lehet. Ez utóbbit a következő példával kívánom jobban megvilágítani. A schengeni külső és belső határok szerkezetéből adódóan bizonyos tagállamok esetében csökkentett mértékben kell az államhatár rendészetével foglalkozni, más tagállamok esetében ez a feladatkör jelentős mértékű. Ez különösen igaz lehet a 2014-es, illetve a 2015-ös évben az unió Schengen külső határszakaszán tapasztalt fokozott migrációs folyamat miatt.

A fent bemutatott problémák áthidalására egy kézenfekvő és az összehasonlító elemzés irányultságát tekintve is célszerű megoldást találtam.

Az egyes rendvédelmi szervezetek összehasonlító vizsgálata helyett a leginkább kutatható és jellege miatt az összehasonlító elemzésre alkalmas szervezet kiválasztására törekedtem. Megítélésem szerint a rendőrség felel meg a legjobban erre a célra.

A VIII. sz. mellékletben szereplő táblázat célirányosan azt mutatja be, hogy az Európai Unió huszonnyolc tagállamát milyen arányszámok jellemzik a teljes lakosság és a rendőrség hivatásos állományának relációjában.

A magyar rendőrségi szervezeteknél állandó foglalkoztatási jogviszonyban alkalmazott nem hivatásos állománykategóriában több alkalmazási munkajogviszonyt lehet megkülönböztetni (köztisztviselő, közalkalmazott, biztonsági őr). A vizsgált államok rendőrségeinek széles körére tekintettel a fentiekhez képest a nem hivatásos munkajogviszonyok továbbiakkal egészíthetők ki. Egy esetleges összehasonlító elemzést ez jelentős mértékben lerontana. Érdeemes továbbá megjegyezni, hogy az EU Statisztikai Hivatala rendszeresen publikál statisztikai adatokat a rendőrségek hivatásos állománykategóriával kapcsolatban, azonban ebben az egységes statisztikai rendszerben kizárólag a hivatásos állománykategória szerepel. A kifejtettek tekintettel az összehasonlító elemzés kizárólag a hivatásos állomány statisztikai adatait veszi figyelembe.

A táblázat jobb oldali oszlopában szereplő érték azt az arányszámot tükrözi, amely a rendelkezésre álló statisztikai értékek alapján az egy rendőrré vetített lakosság száma. (továbbiakban: arányszám)

A levonható következtetéseket megelőzően érdemes jelezni azokat a sajátosságokat, amelyek az eredményt torzíthatják, sajnos ebből több is van. Elsőként azt a tényt kell figyelembe venni, hogy az államok a feltüntetett rendőrségi szervezeteket nem egységesen, nem konzekvensen értelmezik, így helyesebb lenne „rendőri feladatokat ellátó szervezetek” gyűjtőfogalmat használni. Erre a pontra tekintettel törekedtem a szervezeti és a feladat alapú megközelítés együttes alkalmazására. Szintén az összképet torzíthatja az, hogy egyes, jellemzően kisebb államok rendőrsége magában foglalja a határőrséget (a finn vagy akár a hazai példa). Más államoknál a rendőrséghez telepített

jellemzően nem rendőrségi feladatok, kapacitás és létszám adata okozhat statisztikai torzulást. Erre jó példa Málta, ahol minden rendvédelmi szerv a rendőrségen belül kerül központosításra.

Szintén felmerülhet annak a lehetősége, hogy a vizsgált államok adatszolgáltató szervei nem egységesen értelmeznék rendőrszakmán belüli foglalkoztatási kategóriákat, ami ahhoz vezethet, hogy a hivatásos és a nem hivatásos állománycsoportok együttesen szerepelhetnek, így az adatokból kirajzolódó összképet befolyásolhatják. Ennek ellenére is kifejezetten hasznosnak tartom a fenti táblázatot, mert valódi összehasonlításra ad lehetőséget.

Láthatóan a súlyozott átlag és a számtani átlag közötti különbség elenyésző. Ennek alapján ki lehet jelteni, hogy a vizsgált tagállamok vonatkozásában irányadó arányszámként a 300 lakosra jutó egy rendőr statisztikai viszonyítási érték alkalmazható. A táblázatból egyértelműen látható, hogy igen nagy a szórás. A ciprusi különleges megoldásokat figyelmen kívül hagyva az arányszám 217-től indul, és jellemzően a 475-nél áll meg, ismételten eltekintve a 680-as arányszámmal rendelkező Finnországtól, ami szélsőséges példa. A két kivétel ellenére még a 217–475 tartomány is meglehetősen széles, hiszen a sáv egyik és másik végpontja közötti különbség nagy abszolút számokat takar. A 300-as értéket mint jellemző arányszámot használva három csoportot alakítottam ki, úgy rendezve a vizsgált államokat, hogy a 300 +/- 15% tartományhoz (255–345) képest alacsonyabb vagy magasabb a táblázatban szereplő érték. Ennek megfelelően a következő csoportok alakultak ki:

1. Alacsony arányszámmal rendelkező államok, határérték: 255 arányszám.
Bulgária, Ciprus, Görögország, Horvátország, Hollandia, Málta, Olaszország, Portugália, Szlovákia.
2. Átlagos arányértékhez közelítő államok, határértékek: 256–345 arányszám.
Ausztria, Belgium, Csehország, Észtország, Franciaország, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Németország, Szlovénia, Spanyolország.
3. Magas arányszámmal rendelkező államok, határérték: 346 feletti arányszám.
Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Lengyelország, Románia, Svédország.

Jellemzően a skandináv államok mindegyike (beleértve a nem EU-tag Norvégiát is) jóval a 300-as érték feletti tartományba pozicionálta a rendőrség létszámát. Véleményem szerint az érintett országok jelentős földrajzi kiterjedése és viszonylag alacsony népsűrűsége indokolhatja az EU-átlagot jelentősen meghaladó magas

arányszámot. Külön tanulmányt érne meg a bűnözési statisztikát, illetve a közbiztonság jellemező paramétereit összevetni a népsűrűséggel és a jelen alfejezetben vizsgált arányszámokkal.

A lakosság-rendőr arányszámok vizsgálatát szeretném azzal a gondolattal zárni, hogy Magyarország nagyon közel áll Belgiumhoz, Észtországhoz és Spanyolországhoz, a „középmezőnybe tartozik”, annak az alsó szegmensébe érdemes pozicionálni a 264-es mutatóval. Az általam alkalmazott magyar statisztikai adatbevitel az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervezet (rendőrség) személyi adataival számolt. Az Európai Unió tagállami rendőrségeire vonatkozó adatok elemzése azt támasztja alá, hogy Magyarország az EU felé teljesített statisztikai adatszolgáltatása során az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervezet személyi adatait tüntette fel. Amennyiben az Rtv. hatálya alá tartozó szervezetek összesített hivatásos állományának adatai kerülnek bevitelre, akkor a magyarországi lakosság-rendőr arányszám közelít a 250-es értékhez.

A 264-es a 250-es érték környékére pozicionálható arányszám tükrében a vizsgált államok körében elfoglalt pozíció elgondolkodtató. Ez különösen igaz, ha arra a gyakran hangoztatott tételre gondolunk, hogy „kevés a rendőr”. Talán ezt a szubjektív nézőpontot tükröző gondolatot nem abszolút számokban kellene értelmezni, hanem úgy, hogy kevés a „látható, a lakosság számára észlelhető” rendőri tevékenységet ellátó hazai rendőr. Európai összehasonlításban ennek az ellenkezője látható, nevezetesen az, hogy magyar rendőrség általános rendőrségi feladatot ellátó hivatásos állománya (megközelítőleg 37.500 fő) nem szolgáltat alapot a „kevés a rendőr” kijelentéshez.

Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a dualizmus idején a magyar rendvédelem teljes személyi állománya 34.000 fő alatt volt.¹⁴¹ Ebből 12.000 fő volt a magyar (állami és városi) rendőrség és 12.000 fő volt a csendőrség, amely együttesen mintegy 20 milliós népesség és 263.000 km² terület vonatkozásában látta el eredményesen a jelentkező közrendvédelmi, bűnügyi és (köz)igazgatáshoz kapcsolódó feladatokat. Az állami rendőrség, a városi rendőrség és a csendőrség dualizmus idején létező összlétszáma az akkori 20 millió lakosra vetítve 833 értékű mutatót eredményez, amihez képest a jelenlegi létszámadat (hivatásos rendőri állomány) akár túlzottnak is tekinthető. A terület és lakosság alapú összehasonlító elemzéseket érdemes tovább finomítani, olyan elemekkel, amelyek révén a kiértékelés realisabb lehet. Ilyen lehet a feladat alapú megközelítés. Könnyen belátható, hogy a dualizmus idejében jelentkező rendőrségi feladatok köre érdemben nem hasonlítható össze a napjainkra jellemző feladatkörrel. Szintén külön

¹⁴¹ PARÁDI József: A dualizmuskori magyar rendvédelem. 76.p.

lehetne értékelni a gazdasági, társadalmi környezetben beállt fejlődést, amely új feladatokat rótt a rendőrségre. Érdeemes röviden azt végiggondolni, hogy milyen változások álltak be például a közlekedésben az elmúlt 100–140 év alatt, vagy a modern kommunikációs eszközök megjelenése milyen hatással jár. A sort hosszan lehetne folytatni.

Amennyiben azt vizsgáljuk, hogyan alakult az elmúlt 25 év során a magyar rendőrség létszáma, szintén emelkedő trend vázolható. 1989-ben mintegy 20.000 rendőr volt állományban, 2002-ben már 29.610, illetve 12 évvel később 37.500 felett van a rendőrség hivatásos állománya.¹⁴² Ha ez a trend folytatódik, akkor 2025-re a rendőrség hivatásos állományú létszáma elérheti, illetve meghaladhatja a 45.000 főt! Fontos megjegyezni, hogy a trend elemzésénél figyelembe kell venni a statisztikai értékeket jelentősen befolyásoló eseményeket. Példaként hozható a korábbi határőrség 2007. decemberében megvalósult rendőrségi integrációja.

Nemcsak az általános rendőri feladatokra létrehozott szerv (rendőrség) személyi állománya mutat trendszerű növekedést, hanem a magyar rendvédelmi szervek összesített állományának növekedése is megállapítható. Ezt újabb két XX. századi hazai példával kívánom igazolni, mindkét esetben az ország területe 93.000km² és lakossága 9–10 milliós nagyságrendű. A két világháború között (terület visszacsatolások előtt), Parádi József publikált kutatása alapján 38.075 fős volt a magyar rendvédelem teljes személyi állománya, míg az 1950-es évekre már 52.943 fő tartozott a rendvédelmi szektorba.¹⁴³ 2015-ben a hazai rendvédelmi szektor teljes állománya az utóbbi értéket is jelentősen meghaladja!

2.8. REND VÉDELME VAGY REND SZOLGÁLTATÁSA?

Meglátásom szerint a rendészeti politika területéhez tartozhat annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a rendvédelmi szervezetek hogyan viszonyulnak a rend megteremtéséhez, fenntartásához, másképpen megfogalmazva a rend védelme vagy a rend szolgáltatása lesz-e a domináns elem? A feltett kérdésre én azt a választ tudom adni, hogy a rend védelme és a rend szolgáltatása egyaránt fontos. A rend védelme elengedhetetlen az állam, a társadalom szempontjából. E cél érdekében tette lehetővé a jogalkotó a rendvédelmi szervezeteknek a hatalmi túlsúly gyakorlását, ez (meghatározott feltételek érvényesülése esetén) az állami erőszak monopólium megnyilvánulásának a törvényes lehetősége. A kérdés az, hogyan valósul meg a rend védelme. Milyen

¹⁴² DIMOVNÉ Keresztes Éva: op. cit. 76.p.

¹⁴³ PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története*. op. cit. 108.p. és 143.p.

mértékben támaszkodik az adott rendvédelmi szervezet a hatalmi túlsúlyára, milyen esetkörben képes ettől eltekinteni, milyen esetkörben, hogyan jelenik meg a rendvédelmi szervezet a társadalom felé: mint támogató vagy mint szolgáltató partner? Ezzel a kérdéskörrel kapcsolatban a kutatásaim során két lényeges megállapításra jutottam.

Az első pontban azt célzom meg kifejezni, hogy a rendvédelem története során a szolgáltatási elem csírájában megvolt. A kezdeti rendvédelmi szervezetek az uralkodó személyét, az uralkodó mögött álló társadalmi osztály érdekeit szolgálták, nem mellékesen lényeges szerepük volt az adott kor állami, társadalmi berendezkedésének a fenntartásában. Történelmi kontextusban látható, hogy az elnyomott társadalmi osztály viszont a rendvédelmi szervek által gyakorolt hatalmi túlsúllyal találkozott, ebben a kapcsolatrendszerben fel sem merült a rendvédelem szolgáltató jellege. A mai, modern értelemben vett demokratikus állami és társadalmi berendezkedés keretei között a szolgáltató jelleg folyamatos erősödése tapasztalható. Elsősorban hazai példánál maradva, a rendszerváltást követően a 1990-es évek során számos előadás, publikáció, szakmai képzés alkalmával lehetett találkozni a közösségi rendészeti filozófia bemutatásával, az ebből fakadó gondolatok kibontásával a szolgáltató rendőrség és a szolgáltató rendvédelem megjelenésével. Ekkor jelentek meg a hazai rendőrautókon a „szolgálunk és védünk” logók. Ennek a Magyarországon új típusú filozófiának a megjelenését követően a rendőrség által ellátott igazgatási feladatok át, illetve visszakérültek a közigazgatás „civil területére”, számos esetben a helyi önkormányzatokhoz telepítettek feladatokat (pl. okmányügyintézés). A folyamat ezzel nem állt meg, az informatikai rendszerek, a tömegtájékoztatás új formáinak megjelenése a rendvédelmi szervek számára lehetővé tette, hogy informatikai felületeken megjelenve új típusú szolgáltatást nyújtsanak. A trend egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a rendvédelmi szervezetek szolgáltatási szerepe felértékelődik, a már meglévő szolgáltatások minőségének javításával, illetve további új területek megjelenésével kell számolni.

A második pontban arra kívánok rávilágítani, hogy míg a hazai rendvédelemben a szolgáltatások megjelenése relatíve új elem, addig számos európai országban ez nem a közelmúlt eredménye. Példaként az angol rendvédelem hozható, amely megadta és alapvetően fenntartotta a közösségeknek azt a jogot és egyben kötelezettséget is, hogy megszervezzék és fenntartsák a saját rendvédelmi intézményüket. Ez a rendészeti politika, amely dominánsan a helyi közösség felé szolgáltató jellegű volt, további fejlesztése (hosszú utat megtéve) révén elvezetett a közösségi rendészeti koncepcióhoz.

A közösségi rendészet koncepciója mára globálisan elterjedt, jól ismert minden modern rendőrségnél. A koncepció fejlesztése napjainkban is felszínre hoz olyan új elemeket, amelyek eredményesen alkalmazhatók különösen a bűnmegelőzés területén. Szinte minden kontinensen van olyan rendvédelmi szervezeti modell, amely gyökerei révén az angolszász rendszerhez kapcsolható, így ez a koncepció több „munkaműhelyben” különböző irányokba fejlődik ma is. Érdekes azonban Londonra figyelni, mert az Egyesült Királyság nem csak a koncepció kidolgozásában előzte meg a világot, így Európa kontinentális országait is, hanem képes volt a korábbi lépéselőnyét megtartani. Napjaink közösségi rendészetének londoni koncepciója már ott tart, hogy a lakosság, turisták különböző társadalmi csoportjai felé célirányosan és speciális programok segítségével szinte házhoz viszi az elérhető rendőri szolgáltatások körét. Elég csak arra utalni, hogy a londoni rendőri állomány közösségi rendőrségi kontakt tisztjei három különböző csoportba kerültek beosztásra, annak megfelelően, hogy milyen célcsoportot kívánnak elérni (Residential team, Business team, és Street Intervention team).¹⁴⁴

2.8.1. Rendőrségek specifikus jellemezői

A rendvédelmi szervezetek között létszámában, feladatkörében, költségvetési forrásigényében a legjelentősebb a rendőrség. A vizsgált országok körében a rendőrség az a rendvédelmi szervezet, amely a többihez viszonyítva a legjelentősebb diverzifikációt mutatja. A fenti gondolatok tükrében indokolt alaposan megvizsgálni, hogy a rendőrségek milyen viszonyítási pontokhoz képest térhetnek el egymástól. A következő vázlatos áttekintés során hat speciális, elsősorban a rendőrségek vonatkozásában értelmezhető, eddig nem részletezett viszonyítási pontot kívánok megadni. Ezeket túl természetesen a korábban vázolt rendvédelmi szervezeti jellemzők vizsgálata a rendőrségek vonatkozásában „intézmény-specifikusan” is elvégezhető, hiszen a rendőrség mint a rendvédelem egyik intézménye részese mindazon megállapításoknak, amelyek a rendvédelem szélesebb halmazára igazak.

Az alábbi pontok jelentősége mellett felhozható, hogy minden egyes rendőri vezető, rendőrséget felügyelő miniszter, az adott rendőri szervezet vonatkozásában időről időre szembekerülhet egy vagy több alponthoz kifejtettekkel, amikor a rendőrség közép- vagy hosszú távú fejlesztésében gondolkodik, esetleg rendvédelmi stratégiai kérdéseket készít elő, ezekről dönt.

¹⁴⁴ Az Egyesült Királyság, London, Metropolitan Police honlapja 2.

2.8.2. Megelőzés – reagálás

A rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatköröket lát el.¹⁴⁵ A megelőzés (bűnügyi és szabálysértési területen egyaránt)¹⁴⁶ mind a reagálás (bűnüldözési és rendészeti feladatkörben egyaránt) egymástól eltérő jellegű, célirányosan fejlesztett képességeket, materiális, humán és pénzügyi forrásokat igényel. A források korlátozott mértékben állnak rendelkezésre (a források korlátozott jellege akár „célterület-specifikus” is lehet), a leghatékonyabb felhasználás felveti a prioritások megfogalmazásának az igényét. Felveti azt a kérdést is, hogyan érdemes kiegyensúlyozni,allokálni a megelőzés és a reagálás viszonylatában az elérhető forrásokat?

A rendőrség reagálási képessége egy bizonyos szint alá nem csökkenhet, tehát itt egyfajta minimumot feltétlenül biztosítani kell. Ez már önmagában jelentős források lekötését eredményezi. A fennmaradó források felhasználásával az adott szervezet generálhat további reagálási képességet javító kapacitásokat, vagy a megelőzést szolgáló kapacitások fejlesztésére is fordítható a források egy része. A kutatásom során azt tapasztaltam, hogy a vizsgált rendőrségek mindegyike igen számottevő forrásokat különít el a megelőzés érdekében. A vizsgált államok vonatkozásában jellemzően rendelkezésre áll bűnmegelőzési stratégia, hazai kitekintés esetén a 2013-ban elfogadott Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia érdemel kiemelés. A kutatott államok körén belül a rendőrség által megvalósított megelőzésre fordított kiadások arányai között jelentős eltérés van. A legfejlettebb államok esetében, vagy más megközelítésben azon államok körében, ahol az egy főre eső bruttó nemzeti össztermék mutató (GDP) a legmagasabb, a rendőrségi bűnmegelőzés forrásallokációja magasabb értéket mutat. A rendőrségek bűnmegelőzési kapacitása azon túl, hogy ez kifejezetten forrás specifikus kérdés (számos esetben nem szakmai), egyben rendészeti politika is. Az angolszász modell esetében a rendőrség társadalmi szerepéről vallott felfogás helyezi az angol vagy akár a skandináv államok rendőrségeit abba a pozícióba, hogy ezt a területet kiemeltként kezeljék.

Megítélésem szerint tehát két tényező együttesen határozza meg azt, hogy a megelőzés és a reagálás viszonylatában milyen kapacitásokat alakít ki a rendőrség, ezek jellegükben eltérnek. Objektív jellegű azon elem, hogy milyen források, elsősorban pénzügyi források állnak rendelkezésre. Inkább szubjektív jellegű az a kérdés, hogy a

¹⁴⁵ 1994/XXXIV.tv. op. cit. 1. §. (2) bekezdés.

¹⁴⁶ Szerzői megjegyzés: a bűnmegelőzés nem csak rendőrségi feladat, ez a társadalom közügye! Hatékony bűnmegelőzés társadalmi támogatottság nélkül elképzelhetetlen, a rendvédelem területén kívül széles körű társadalmi és jogi eszközök is rendelkezésre állnak. Jelen értekezés a rendőrség vizsgálata során a bűnmegelőzés szűkebb, kifejezetten a rendőrség által megvalósított feladatait vizsgálja.

közösségi rendészeti koncepciót milyen mértékben, fokon kívánja az adott rendőrség implementálni.

2.8.3. „Force” vagy „service” avagy erőszak szervezet vagy szolgáltató szervezet?

Az angol nyelvben nagyon jól érzékelhető különbség van, amennyiben az adott rendőrség vonatkozásában a „*police force*” (rendőri erő) vagy a „*police service*” (rendőri szolgálat) kifejezést részesíti valaki előnyben. Az első kifejezés utalhat arra, hogy az adott szervezet személyi állományának függelmi viszonyrendszere katonai. Angol nyelvterületen nincs egységes terminológia, a fenti két kifejezés keveredése, ad hoc használata gyakran előfordul. Kevés kivételtől eltekintve a „force”, illetve a „service” kifejezéseket még a szakterületen dolgozók is vegyesen, következtelenül használják. Az okokat keresve az is tapasztalható, hogy a terminológia használata gyakran arra utal vissza, hogy a kifejezést használó esetében a nemzeti rendőrséggel, illetve csendőrséggel és más rendvédelmi szervezetekkel kapcsolatban milyen kép alakult ki. Ez pedig nem áll feltétlenül összhangban az adott rendvédelmi szervezetre (jellemzően a rendőrség) vonatkozó jogi normákkal. Meggyőződésem az is, hogy az esetek döntő többségében (különösen szóbeli kommunikációs helyzetekben) nem tudatos a „force”, illetve a „service” kifejezések közötti választás, ezzel azok számára okoznak nehézséget, akik tudatosan, a különbségek ismeretében használják a fenti terminológia valamelyikét. A kutatás során azt is észleltem, hogy számos angol nyelvű szakmai, primer forrás akkor is a „force” kifejezést használja, amikor a használat indokoltsága nem áll fenn.

A vizsgált államok vonatkozásában kevés kivételtől eltekintve (ahol a force kifejezés szerepelt, pl.: Csehország, Románia, Szlovákia) jellemzően a „*police service*” terminológia volt domináns.¹⁴⁷ Kutatásom alapján meggyőződésem, hogy jellemzően a szakmai primer források sem követik a két terminológia következetes használatát, és akkor is a „force” kifejezést használják, amikor a használat indokoltsága nem áll fenn.

Angol nyelvű szakirodalom esetében a „force” használatát elsősorban a csendőrségek (gendarmerie, carabinieri, guardia civil stb.) esetében tartom helyesnek, mivel a felsoroltak a személyi állományuk vonatkozásában katonai elvek szerint szervezett rendvédelmi szervezetek. Rendőrségek esetében a „force” jelző téves képet jeleníthet meg, a „*police force*” kifejezés használatát alapvetően helytelennek tartom, különösen a vizsgált államok vonatkozásában.

¹⁴⁷ INTERPOL honlapja

A kérdés hazai vizsgálata során Parádi József úgy foglal állást, hogy a magyarországi rendőrség jelene és múltja vonatkozásában a „militáns” jelző használata abszurd és elfogadhatatlan. Két okot jelöl meg, ezek: 1) a rendőrség nem tekinthető militánsnak, mivel harci feladat ellátására nem alkalmas, 2) egy testületet kizárólag a személyi állományának függelmi viszonyai alapján nem lehet militánsnak nevezni.¹⁴⁸

A fenti érveléssel egyetérttek, a militáns jelző használatát tudománytalannak tartom. Célszerű, különösen a rendvédelem-történet kapcsán megtartani a korábban alkalmazott terminológiát, ennek megfelelően katonailag szervezett fegyveres őrtestület, illetve polgári fegyveres őrtestület kifejezéseket használni.

A kérdés hazai szabályozásának vizsgálata során érdemes megnézni a rendvédelmi szervezetre, illetve a személyi állományukra vonatkozó normákat. A 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról a preambulumban úgy rendelkezik, hogy a 1.§.-ban nevesített rendvédelmi szervezetek hivatásos állományú tagjai különleges közszolgálatot teljesítenek. Ezzel pontosan megegyező volt a korábbi (Hszt.) szabályozása is.

A Büntető Törvénykönyv (Btk) katonákra vonatkozó rendelkezések alatt a személyi kört a következő fordulattal szabályozza: „E törvény alkalmazásában katona a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja.”¹⁴⁹

A Btk. fenti taxatív felsorolása és a 2015. évi XLII. törvény hatálya alá tartozó rendvédelmi feladatot ellátó szervek (rendőrség¹⁵⁰, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal¹⁵¹) között nincs teljes összhang. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjait nem tekinti katonának a Btk. idézett rendelkezése.

Összefoglalva: a felsorolt magyar rendvédelmi szervek hivatásos állománya büntetőjogi értelemben katona, szolgálati jogviszonya tekintetében különleges közszolgálatot teljesítő személy.

¹⁴⁸ PARÁDI József: Reflexió. 105.p.

¹⁴⁹ 2012/C.tv. a Büntető Törvénykönyvről, 127.§. (1) bekezdés

¹⁵⁰ A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja. 1994/XXXIV.tv. op. cit. 4.§. (2) bekezdés.

¹⁵¹ Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatai: *a)* az Információs Hivatal, *b)* az Alkotmányvédelmi Hivatal, *c)* a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint *d)* a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. 1995/CXXV.tv. op. cit. 1.§.

2.8.4. Általános, generális tudás kialakítása vagy specializáció?

A rendvédelem történetének feldolgozása során egyértelműen kirajzolódott fejlődési ív több jellemző vonás mentén leírható, ezekből most csak egyet kívánok célirányosan kiemelni. A fejlődés mindig az általános, generális irányból a speciális képességek, szakértelem irányába halad. Ez a megállapítás szinte végtelen számú példával alátámasztható, ezért megítélésem szerint külön bizonyításra nem szorul. A specializációs folyamat napjainkban is tart, és a rendvédelem, illetve a rendőrség minden szakterületén tetten érhető. A vizsgált államok mindegyikére ez jellemző, ugyanakkor Norvégiában más a fő irányvonal. A norvég rendőrség nem specifikáció-ellenes, de a norvég rendőrökkel szemben elvárás, hogy az általános szakismeretük minden szakterületet lefedjen, képesek legyenek közlekedési, közrendvédelmi, bűnügyi, igazgatásrendészeti feladatok megoldására is.¹⁵² Ez rendszer szinten egyedülálló megközelítés Európában. A francia nemzeti rendőrségnél a specializációból származó előnyöket megtartatva igyekeznek a generális ismeretek megtartása, fejlesztése irányába haladni. Meglátásom arra alapozom, hogy a francia nemzeti rendőrségnél a tiszti kar tagjai számára kötelező legalább ötévente beosztást váltani. A váltást elsősorban úgy kell végrehajtani, hogy lehetőséget kapjon az érintett arra, hogy nemcsak más beosztásba kerüljön, de más szakterületen végezzen feladatokat.

2.8.5. Egységes rendőrség vagy több konkuráló szervezet?

Az értekezés második fejezete már részben érintette az egységes rendőrség kontrakonkuráló szervezetek kérdéskörét, különösen a párhuzamosság tárgyalása során. Az egységes rendőrség kérdése, illetve az ezt megtörő strukturális megoldások köre több síkon értelmezhető. Ilyen helyzet állhat elő, amikor a rendőrség mellett a rendőrséggel párhuzamosan kiépített társszervek (pl. csendőrség, városi rendőrség) törik meg a rendőrségi feladatok ellátásának a monopóliumát. A másik esetkör akkor áll elő, amikor a rendőrség helyett rendőrségekről beszélhetünk. Ez számos vizsgált országban előforduló példa, amikor hiányzik a területi alapon szervezett regionális rendőrségek feletti országos szint. A központi koordinációt ellátó szerv javíthatja az egységes szervezet, az egységes vezetés hiánya mentén kialakuló vezetési, koordinációs deficitet. Más modelleknél (például német) a rendőrség egyes szolgálati ágai szervezetenként külön kerülnek kialakításra, ezzel törve meg az egységes intézmény létrehozásának a

¹⁵² John CASEY: op. cit. 43.p.

lehetőségét. Mindkét esetkorre található példa a vizsgált államok körén belül, így példaként hozható a korábbi holland vagy az angol, walesi rendőrség, illetve a német rendőrség a szervezeti ágak szerinti modell miatt. Ez utóbbira Európa más területén is akad példa, citálható lehet a volt Jugoszláv rendvédelmi szervezeti modell is.

A magyar megoldás egy újabb alverzió, amely megtöri a rendőrség egységét, amennyiben az Rtv. megkülönböztet általános rendőrségi feladatot ellátó szervezetet és két speciális feladatot ellátó rendőri szervezeteket, amely szervezetek természetes rendszert alkotnak.¹⁵³

Az esetek döntő többségében azonban a rendőrség szervezeti egysége biztosított, jellemzően van központi, országos vezetői szerv, parancsnokság.

2.8.6. Integráció vagy új szervezetek, kapacitások kiszervezése

A rendészeti politika tárgykörébe sorolható az a kérdés, hogy a rendőrségek fejlesztése, modernizációja, új kihívásokra történő reagálás esetén a szükséges intézményi változtatások milyen irányt vesznek. Erre utal az alcím, hiszen akár a koncentrációt, centralizációt erősítő integráció, akár a decentralizációt, dekoncentrációt előmozdító kapacitás, szervezet kiszervezés szóba kerülhet. Röviden két magyar példa is citálható.

A schengen acquis-hoz¹⁵⁴ történő csatlakozás során a határőrség szervezete integrálódott a rendőrség szervezetébe. Az integráció növelte a rendőrség komplex feladatrendszerét, növelte a koncentrációt, míg az irányító jogkörök változatlanul a Belügyminisztériumnál (2006–2010 között Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) maradtak.

Második példa a 2010. szeptember 1-jével felállított Terrorelhárítási Központ,¹⁵⁵ amely új szervezetként egyben a rendőrségtől történő feladatelvonást, kapacitás-kiszervezést is jelent. Ez az integrációval ellentétes irányú folyamat. A TEK az Rtv. hatálya alá tartozó rendvédelmi szervezet. Az általános feladatokat ellátó rendőrség és a Terrorelhárítási Központ törvényben rögzített feladatköreinek az összevetése átfedéseket mutat. Ez a példa kiválóan tükrözi azt a jelenséget, amikor új típusú rendvédelmi kihívásra (illetve korábban is létező kihívás fokozott megjelenése esetén) olyan válasz

¹⁵³ CZUPRÁK Ottó – KOVÁCS Gábor: Vezetés- és szervezéselmélet. 31.p.

¹⁵⁴ Az 1985. évi Schengeni Egyezményt Franciaország, Németország, Belgium, Hollandia és Luxemburg írták alá 1985. VI. 14-én. A Schengeni Végrehajtási Egyezményt 1990. VI. 12-én írták alá.

¹⁵⁵ 232/2010. (VIII. 19.) kormányrendelet

születik, amely egy speciális feladatot egy újonnan létesített rendvédelmi szervhez telepít. Ebben a tekintetben hasonló példaként lehetne citálni a Nemzeti Védelmi Szolgálatot is.

Az integrációval, illetve a vele ellentétesen ható feladat kiszervezés technikai megoldásaival nemcsak a magyar rendvédelem él, hanem szinte valamennyi vizsgált rendvédelmi szervezeti modell.

2.9. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A jelen fejezet azt célozta meg, hogy a vizsgált államok által fenntartott rendvédelmi szervezeti modellek általános és összehasonlító vizsgálata mellett lehetőség szerint bemutassa azokat az eltéréseket és a mögöttes okokat, amelyek indokolják a szervezeti modellek közötti eltéréseket. A fejezeten belül kialakított nyolc alfejezet lehetővé tette, hogy a fejezet kibontása tagolt és kellő mértékben részletes legyen. A kutatott rendvédelmi szervezeti modellek esetében fontosnak tartottam a történeti fejlődés általános vizsgálatát. A rendvédelem-történeti források kutatása, feldolgozása során arra a meggyőződésre jutottam, hogy indokolt bemutatni, hogy kimagasló történelmi személyiségek milyen jelentős mértékben tudták alakítani az adott ország rendvédelem-szervezeti modelljét. Megítélésem szerint ez az elem is fontos része a rendvédelem történetének, amely nem csak szervezetekről, de személyekről is szól. A rendvédelmi szervezeteket érintő eltérő alkotmányjogi szabályozások vizsgálatára is ebben a fejezetben került sor. A kialakult jogrendszerek csoportosítása különösen a német-római jogcsaládon belül kiemelten fontos, amennyiben a kontinentális európai államok rendvédelmi szervezeti struktúrája mögött meghúzódó okok és összefüggések feltárására törekszünk. A rendvédelmi szervezeti modellek egyik fő jellemzője az, hogy milyen mértékben jelenítenek meg centrális és decentrális, illetve koncentrált és dekoncentrált elemeket. Ezt a kérdéskört is ebbe a fejezetbe illesztettem be. Szervesen kapcsolódik az előző sorokhoz annak vizsgálata, hogy milyen hatáskörök kerülnek megosztásra a központ, illetve a vele szembe állítható régiók, megyék, illetve városok között. A kutatás során törekedtem olyan összehasonlító vizsgálatok elvégzésére, amelyek objektív jellegük miatt a leginkább alkalmasak lehetnek arra, hogy a hasonlóság és az eltérések, különbségek élesen kirajzolódjanak. A hetedik alfejezet ennek a jegyében született meg. Itt került összehasonlításra az államterület, a népesség, a népsűrűség, a bruttó hazai össztermék és az adott rendőrségek összlétszáma. Az eredményeket felhasználva sikerült különböző alcsoportokat, illetve olyan skálákat összeállítani, amelyekben mind a 28 vizsgált állam szerepel. A nyolcadik alfejezet egy releváns értékpárt állít a középpontba. A rend védelme vagy rend szolgáltatása mentén igyekszik azt bemutatni, hogy a

rendvédelmi szervezetekről alkotott eltérő gondolkodások mentén, eltérő orientációjú szervezetek működhetnek.

A következtetések összefoglalása, rendezése során igyekeztem átlátható struktúrát követni. Az alábbi következtetéseket szeretném megtenni:

1. A modern rendvédelmi struktúrák változatosságait meghatározó okok.

Eltérő fejlődési irányok.

Az eltérő rendvédelem struktúrák fejlődésénél a következő determináló hatások jelentkeztek: 1) helyi, városi, tartományi szinten a lokális igényeknek megfelelő, helyben kiforrott megoldások alkalmazása (decentralizáció). 2) A központi (centralizált) hatalom érvényesítése érdekében intézményesített megoldások. Ezek között lehet említeni a modern közigazgatás megjelenését, az egységesítésre való törekvést, a hatalom kiterjesztését rendvédelmi eszközök révén. 3) A centrális jegyek mentén kiépülő hatalomnak a közbiztonság megteremtése érdekében tett erőfeszítései olyan szervezetek létrehozása révén, amelyek a közbiztonság megteremtése, fenntartása mellett alkalmasak voltak a haderő, véderő támogatására, illetve a centrális akarat érvényesítésére. Ennek egyik eszköze volt a decentrális jegyek mentén kiépült rendvédelmi szervezetek államosítása. Ezek a törekvések egymás mellett, párhuzamosan, konkurálva, esetleg egyik a másiktól teret nyerve érvényesültek. Számos esetben a korai decentrális fejlődési irány képes volt domináns pozícióját megőrizni a kontinentális Európa területén abban a korban, amikor jellemzően a centrális érdekek alakították ki a modern rendvédelem nemzeti alapokon nyugvó intézményi rendszerét, struktúráját.

2. Eltérő államformák, alkotmányos berendezkedések, történelmi, kulturális háttér és egyéb jellemzők determináló hatása.

Az eltérő államformák és az eltérő alkotmányos berendezkedések döntő mértékben meghatározzák a rendvédelmi szervezeti modell felépítését. Például szövetségi köztársaságok esetében (Németország, Ausztria) a rendvédelem szerkezete, annak az alapja pontosan tükrözi a tartományokra épülő szövetségi államszerkezetet. Az alkotmányok vizsgálata alátámasztotta azt, hogy az alkotmányos jogalkotók merőben eltérő megoldásokat alkalmaztak akkor, amikor arról kellett dönteni, hogy kapjon-e alkotmányos szabályozást az adott nemzeti rendvédelmi intézményrendszer. Számos alkotmány nevesít rendvédelmi intézményeket, illetve azok működésével kapcsolatos garanciális elemeket, azonban ez a megközelítés nem általános. Az alkotmányok jelentős részében nem szerepel ilyen részletességgel a rendvédelem. Számos esetben a jogalkotó olyan alkotmányjog-szabályozási megoldást választott, melynek hatására a rendvédelmi

szervek működésére is kiható alapjogok kerültek be az alkotmányokba a rendvédelmi szervezetek nevesítése nélkül. A nemzeti jogrendszerek csoportosítása, úgy mint a common law jogcsalád és a római-germán jogcsalád jelentős mértékben elősegíti a rendvédelmi szervezeti modellek későbbi csoportosítását. Különösen fontos a római-germán jogcsaládon belüli jogkörök (francia, német és az észak-európai) kiemelése. Érdeemes megjegyezni, hogy a fenti felosztás a harmadik fejezetben is jelentőséggel fog bírni.

3. Kimagasló történelmi személyiségek hatása.

A fenti tényezők körén kívül nem lehet eltekinteni attól, hogy akár egy személy, egy kimagasló történelmi egyéniség is képes döntő módon meghatározni egy állam vagy akár államok csoportjának a rendvédelmi fejlődését.

4. Rendvédelmi szervezeti modellek alapvető jellemzői.

Koncentráció, centralizáció, illetve dekoncentráció, decentralizáció.

A rendvédelmi szervezeti modellek vonatkozásában a fenti jellemzők együttesen jelentkeznek. A kisebb területű és népességű államok esetében a koncentráció, centralizáció a domináns elem, míg a legnagyobb népességgel és területtel rendelkező államok kiegyensúlyozottabb modellt képesek teremteni, amelyben a decentralizáció, dekoncentráció is súlyozottan megjelenik.

5. Párhuzamosságok.

A rendvédelmi szervezetek közötti feladatkör alapján meglévő párhuzamosságokat a kisebb létszámú szervezetek eredményesen tudják kiküszöbölni, míg a nagyobb területtel és népességgel rendelkező államok esetében (elsősorban 10 milliós népesség felett) a párhuzamosságok a rendvédelmi rendszer jellemzői. Ezek nem minden esetben értékelhetőek negatív jelenségként. Három megnyilvánulási formája lehet: 1) szervezeti 2) szakterület specifikus és 3) kapacitás jellegű párhuzamosságok.

6. Az államterület nagysága, lakosság szám, rendőrség létszáma.

Korreláció áll fenn az államterület nagysága, a lakosság szám és a rendvédelmi struktúrák vonatkozásában. Az állam területe, a lakosság száma determináló hatású, amennyiben a kisebb államterület illetve lakosság szám jellemzően egyszerűbb rendvédelmi szervezeti modell kialakításával jár. A vizsgált államoknál a 300 lakos/rendőr arányszám tekinthető középértéknek. Ehhez képest három kategória alakítható ki: 1) alacsony arányszámmal rendelkező államok, határérték: 255; 2) átlagos arányértékhez

közelítő államok, határértékek: 256–345; 3) magas arányszámmal rendelkező államok, határérték: 346.

Magyarország 264-es mutatóval rendelkezik, a dualizmus idején ez az érték 833 volt! Az a gyakran hangoztatott állítás, hogy kevés a magyar rendőr a fenti kategóriák tükrében nehezen igazolható.

7. Magyar szempontból releváns rendvédelmi szervezeti modellek.

A releváns kategória meghatározása során vizsgált államok köréből két különböző csoportot alakítottam ki, két teljesen eltérő megközelítés alapján. Az első csoportba soroltam azon államokat, amelyek elsősorban a jelentős politikai súlyuk, gazdasági teljesítőképességük, történelmi szerepük miatt „felértékelődött pozícióban” vannak. Ezek: az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország.

A második csoportba azok az országok kerültek, amelyek nem politikai súlyuk vagy gazdasági teljesítőképességük miatt élveznek domináns helyzetet, hanem Magyarországhoz hasonló paramétereik miatt lehetnek fontosak, relevánsak a hazai rendvédelmi szervezeti modell vizsgálatokor. Az alkalmazott súlyozott modell előtérbe hozta Ausztriát, Csehországot és Szlovákiát. (A legfontosabb Ausztria és Csehország.)

8. Rendvédelmi szervezeti modellek specifikus jellemzői.

Az egyes rendvédelmi rendszerek specifikus jellemző vonásokban is különböznek. Ezek a különbségek megragadhatóak számos ponton. Külön vizsgálatra került az a kérdés, hogyan, milyen mértékben képes egy rendvédelmi szervezet a társadalom irányába szolgáltatást nyújtani? Véleményem szerint az angolszász modell ebben az esetben, nevezetesen a társadalom felé nyújtott szolgáltatások vonatkozásában példaértékű.

9. Rendőrségek specifikus jellemzői.

A rendőrségek vonatkozásában további intézmény-specifikus alpontok vizsgálata történt meg a jelen fejezetben. Ezek bemutatása, kibontása, példák alapján történő szemléltetése a 1) megelőzés – reagálás, 2) katonailag szervezett őrtestület vagy polgári őrtestület megközelítés, 3) általános, generális tudás kialakítása vagy specializáció, 4) egységes rendőrség vagy több konkuráló szervezet, 5) intézményi konzekvenciák alatt szerepel.

A fejezet zárásaként a feltárt diverzifikációt alapvetően meghatározó tényezők szemléltetésére a IX. szám alatti mellékletben szereplő diagramot kívánom alkalmazni. Természetesen a diagram nem képes megjeleníteni az összes releváns tényezőt, illetve nem tükrözi az egyes elemek közötti hangsúlybeli különbségeket. Azonban arra kiválóan alkalmas, hogy együttesen szemléltesse a legfontosabb tényezőket, amelyekre a rendvédelmi szervezeti modellek mögötti eltérések visszavezethetőek.

III. FEJEZET

RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELLEK ELEMZÉSE

3.1. RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELLEK A XX. SZÁZAD MÁSODIK FELÉTŐL NAPJAINKIG

A rendvédelem története, beleértve napjaink rendvédelmét érő kihívásokat és az arra adott válaszokat egyértelműen jelzik, hogy nem statikus tanról van szó. Ebben az alfejezetben a vizsgált államok vonatkozásában a közelmúlt azon hatásait igyekszem bemutatni, amelyek érdemben alakították az egyes rendvédelmi szervezeti modelleket. Célul tűztem ki, hogy az általam alkalmazott megközelítés több legyen a változásokat leíró folyamatok ábrázolásánál. Önmagában egy folyamat tényszerű bemutatása nem feltétlenül vezet el a mögöttes ok-okozati összefüggések feltáráshoz. A következő alpontok során a releváns események ismertetése lehetőség szerint kiegészül kapcsolódó tények, körülmények, meghatározó kontextusok bemutatásával. A fejezet lezárásaként az értékelésben és az összegzésben kívánok választ adni arra a kérdésre, hogy milyen változások jellemzik a vizsgált államok rendvédelmi rendszereit, illetve lehet-e trend folyamatról, jellemző és várható fejlődési irányultságokról beszélni.

3.1.1. A rendvédelmi szektor átalakulása a volt „keleti blokk” országaiban 1990-től az ezredfordulóig.

A kutatás alá vont országok köréből a volt „keleti blokkba” 12 ország sorolható.¹⁵⁶ Az országok közötti különbségek (elsősorban a gazdasági, politikai, társadalmi különbségek) már 1990-ben is jelentősek voltak, ezek részben megmaradtak, illetve elmélyültek. Az eltérő fejlődési pályáívek miatt négy (földrajzi) csoportra bontva érdemes tanulmányozni az ide sorolható országokat. A csoportok:

- 1) Balti államok: Lettország, Litvánia és Észtország.
- 2) Közép-Európa: Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia és Kelet-Németország.
- 3) Románia és Bulgária.
- 4) Nyugat-Balkán: Horvátország (az értekezés „földrajzi keretei” miatt csak Horvátország került kiemelésre).

¹⁵⁶ Szerzői megjegyzés: a fenti felsorolásban 12 ország szerepel, tekintettel arra, hogy Németország újraegyesítéséig (1990.X.03.) az NDK a keleti blokk egyik állama volt.

Három sarkalatos elemre fókuszálva kívánok haladni, nevezetesen:

- 1) a kiinduló állapotok az 1990-es helyzetnek megfelelően,
- 2) a rendvédelmi szektor gyökeres átalakulása (tranzit folyamata),
- 3) az átalakulás eredménye.

A kiinduló állapotok tekintetében az, hogy milyen örökséggel indultak el a keleti blokk fent említett országai az általános kép homogénebb, mint a folyamat és annak az eredménye. 1989–1990-ben a politikai rendszer, az államigazgatás és annak szervezeti elemeként a rendvédelem is példa nélküli átalakulás előtt találta magát. Ebben a folyamatban a jelentős külső segítség ellenére mindenkinek a maga útját kellett járnia, nem volt pontosan egyező kiindulási helyzet, így az átalakulási folyamat is egyéni sajátosságokat mutatott. Pontos modell sem volt, amit változtatás nélkül követni, alkalmazni lehetett volna, a nyugati demokráciák rendvédelmi szervezeti modelljei olyan mértékű eltéréseket és „ország-specifikus” elemeket mutattak, amelyek miatt komplett adaptációra nem voltak alkalmasak. Működési elvek, egyes részterületek, illetve bizonyos eljárási metódusok alkalmazására, adaptálására már több lehetőség volt. A rendvédelem politikai ellenőrzés alatt állt és kifejezetten centrális jegyeket mutatott. Mindhárom problémakörre egyszerre kellett hatékonyan megoldást találni. Marina Caparini és Otwin Marenin ezt az állapotot a három kis „d” és az egy nagy „D” képlettel írják le. Az eredetileg angolul szereplő kifejezések a következőkre utalnak: „depoliticisation, demilitarisation, decentralisation”, megvalósulásuk elvezetett a „D” betűvel jelölt demokrácia állapothoz.¹⁵⁷ (3d modell)

A rendvédelem legitimációs deficittel nézett szembe különösen azért, mert a korábbi rendszerben a feladatai közzé tartozott – a politikai elit elvárásai szerint – a társadalom kontrollja.

A folyamat, maga a rendvédelmi szektor teljes átalakítása eltérő módon ment végbe. Nyugat-Balkánon a politikai folyamatok polgárháborúhoz vezettek, amelynek során a reguláris és nem reguláris erők mellett a volt jugoszláv rendvédelmi rendszer teljesen felbomlott. A rendvédelem nemzeti alapon szerveződött meg, és elsősorban a fegyveres konfliktusban vállalt aktív, illetve támogató szerepet. A Szovjetunió felbomlása megteremtette a lehetőséget a három balti államnak az önálló nemzetállamok kialakítására. Csehszlovákia két jogutód államra bomlása szintén fegyveres konfliktus nélkül zajlott le, ami biztosította az új alapokra helyezett cseh és szlovák rendvédelem kialakításának a lehetőségét. Guido Brummelkamp a közép- és kelet-európai rendőrségi rendszereinek az átalakítása során három olyan belső tényezőre hívja fel a figyelmet,

¹⁵⁷ Marina CAPARINI – Otwin MARENIN: Transferring Police in Central Europe. 303.p.

amely megnehezítette, illetve lerontotta a folyamat hatékonyságát. Ezek: elavult vezetési módszerek, a közösségért tevékenykedő rendvédelmi szervezetek modell típussal szembeni ellenállása és az adott szervezetek belső ellenállása a változásokkal szemben.¹⁵⁸

Az elért eredményre fókuszálva az első megállapításként rögzíthető, hogy egy gyökeres átalakítás hosszú, több évtizedekig tartó folyamat is lehet. Ez összhangban van a korábban, a katalán rendőrség felállítása kapcsán tett megállapítással. Második megállapítás az, hogy a komplex folyamat nem feltétlenül ér el minden kitűzött céllal szemben teljes eredményt, maradhat olyan részterület amit nem, vagy csak kevésbé ért el az átalakítás. Marina Caparini és Otwin Marenin publikált kutatási eredményeiből az alábbi, térség-specifikus következtetéseket kívánom levonni:

A balti államok és közép-európai térség öt országának rendvédelmét vizsgálva megállapítható, hogy a volt keleti blokk országaihoz képest itt teljesebben ki a legszélesebb mértékben az átalakítás, ugyanakkor ebben a csoportban sem tekinthető befejezettnek a folyamat. A balti államok előtt nehezebb feladat állt, mivel a Szovjetunióból kilépve nemcsak új, nemzeti alapra helyezett rendvédelmi szektort kellett kiépíteni, hanem a teljes állami közigazgatást is meg kellett teremteni. Ennek tükrében a fenti három ország által elért eredmények a legjelentősebbek. Kelet-Németország a német újraegyesítést követően a többi vizsgált országhoz képest speciális helyzetbe került, közvetlenül profitálhatott a nyugati országrész támogatásából.¹⁵⁹ Ez nemcsak anyagi értelemben volt jelentős, de megvolt az orientációs modell, joganyag is, illetve belső forrás tudta biztosítani a szükséges szakértelmet. Az NDK legfelsőbb vezetését az újraegyesítés előtt megfosztották a politikai hatalomtól.¹⁶⁰ A rendvédelmi szervezet feloszlatták. Különösen a volt Állambiztonsági Minisztérium (Ministerium für Staatssicherheit) 1990. januári megszüntetése érdemel kiemelés.

Mariana Caparini szerint Lengyelország és Magyarország különösen elmaradt a rendvédelmi szervezeti modellt jellemző erős centralizáció megszüntetésében.¹⁶¹ Lengyelország esetében az 1980-as évek végén a rendvédelmi szervek nagyon átpolitizáltak és központosítottak voltak. A lengyel rendőrségnek szoros kapcsolata volt a biztonsági szervekkel és nagyon negatív volt a rendőrség társadalmi megítélése. A politikai változások hatására 1990-ben a „Milicijából” „Policija” lett, megszületett az

¹⁵⁸ Guido BRUMMELKAMP: *Developments in policing in Central and Eastern Europe.* 82–85.p.

¹⁵⁹ Szerzői megjegyzés: a német egyesítés során a nyugati ország egyedülálló mértékű támogatásban részesítette a keleti országrészt. A folyamatnak megvolt és ma is megvan az intézményi háttere, ugyanakkor ehhez nemcsak az állam, de a nyugati országrész állampolgára is egyéni szinten hozzájárul. A felzárkózás érdekében bevezetett, jövedelmet terhelő szolidaritási különadót (5.5%), amely rövidtávra volt tervezve ma is fizetik a nyugati országrészben élő polgárok.

¹⁶⁰ Heinrich August WINKLER: *Németország története a modern korban II.* 556.p.

¹⁶¹ Marina CAPARINI – Otwin MARENIN: *op. cit.* 297.p.

első rendőrségi törvény. Megszüntették, feloszlatták a biztonsági szerveket, illetve azokat új alapok mentén hozták létre. Civil lett a Belügyminisztérium.¹⁶²

Románia és Bulgária esetében a rendvédelmi szektor átalakítása megkésve indult el. 1996-ban és 1997-ben a politikai döntéshozók nem törekedtek a rendvédelem teljes átalakítására, ezért a 2000-es évek elején újabb rendvédelmi reformokra volt szükség.¹⁶³ A fenti országcsoportok elsődleges politikai célja az euro-atlanti integrációhoz történő csatlakozás volt. A politikai cél elérése jól mérhető azzal, hogy a vizsgált országok melyik évben tudtak teljes jogú tagként csatlakozni az Európai Unióhoz és a NATO-hoz. Különösen a rendvédelmi szektor szempontjából fontos a Schengeni Végrehajtási Egyezményhez történő csatlakozás időpontja. A fent hivatkozott csatlakozási évek jellemzően korrelációt mutatnak a demokratikus jogállam rendvédelmi rendszerének kiépítésével és fejlődésével. Ehhez képest is látható a délszláv háborúban érintett országok lemaradása. Ezt mutatja az is, hogy a vizsgált országok vonatkozásában Horvátország lemaradásban van a 2009-es NATO és 2013-as EU csatlakozásával. Horvátország a Schengeni Végrehajtási Egyezményhez történő csatlakozása érdekében kifejtett rendvédelmi reformok tekintetében is lemaradásban van Romániához és Bulgáriához képest.

3.1.2. A közelmúlt jelentős rendvédelmi reformjai Európa „nyugati felén”

Az értekezés földrajzi keretei között maradvá, a nyugati demokráciákhoz sorolható országok alatt elsősorban azokat a jelenlegi EU-tagállamokat értem, amelyek az ezredfordulót megelőzően már tagjai voltak az Európai Uniónak. A keleti-nyugati blokkba rendezett politikai, katonai szembenállás megszűnését követően szinte kivétel nélkül minden érintett országban rendvédelmi reform zajlott le egy vagy több lépcsőben.

Az előző alfejezetben bemutatott országok köréhez képest itt a reform kifejezés írja le a folyamatot. A reform minőségi eltérést jelent egy politikai-társadalmi rendszerváltáshoz képest, amennyiben nem egy alapvető politikai, társadalmi átalakulás eredője a változás.

Más oldalról megközelítve szintén el lehet határolni modernizációtól, korszerűsítéstől vagy átszervezéstől. A reform alatt olyan alapvető változásokat hozó folyamatok összességét értem, amely a rendvédelem egészére kihat, illetve jellemzően a

¹⁶² Johanna STEMPINSKI: A lengyel rendőrség és a rendőrségi jog bemutatása. 8–9.p.

¹⁶³ Marina CAPARINI – Otwin MARENIN: op. cit. 296.p.

közigazgatás, a jogállami intézményrendszer és a védelmi szektor is indirekt vagy direkt módon részese lehet, de szükségességét nem alapvető gazdasági-társadalmi változások indukálják. A reform jogi vetületét tekintve minősített többséget igénylő rendvédelmi törvények és számos esetben az alkotmány rendvédelemre vonatkozó részeinek a változásával, kiegészítésével járó folyamat.

Korábbi munkaköreim révén több országban végrehajtott vagy folyamatban lévő biztonsági szektort érintő reformfolyamatra van rálátásom, ismeretem. Ezen ismeretek alapján úgy vélem, hogy a rendvédelmi reformokat időről időre szükséges, elkerülhetetlen, pozitív folyamatként célszerű értékelni. Lényege az alkalmazkodás a külső és a belső környezetben beállt változásokhoz. Eredményeit tekintve azt tapasztaltam, hogy a rendvédelmi szektor minden esetben elsősorban előnyöket könyvelhetett el, a folyamat végén megerősödve, a jelentkező feladatok ellátására alkalmasabb kondícióba került.

Arra a kérdésre, hogy milyen gyakran érdemes vagy szükséges rendvédelmi reformot végrehajtani, úgy vélem, hogy nincs olyan ajánlás, amely minden ország vonatkozásában megállná a helyét. Helyesebb abból kiindulni, hogy középtávon tervezve, indokolt lehet időről időre komplex rendvédelmi felülvizsgálatot tartani. Ez hozzájárulhat a megfelelő stratégia kialakításához, illetve meglévő stratégia felülvizsgálatához. Ideális esetben ezt egészítheti ki egy gyakrabban (legalább 2–3 évente, sőt akár évente) végrehajtott rendvédelmi szervezet specifikus feladat és képesség alapú vizsgálat. A rendszeres feladat és képesség alapú vizsgálat, illetve a stratégiai jellegű felülvizsgálat értékelése döntheti el, hogy átfogó vagy kisebb léptékű intézkedések szükségesek.¹⁶⁴ Azt tapasztaltam, hogy jellemzően nem élnek az adott vezetők a rendvédelmi (esetleg egyes szervezetekre lebontott) felülvizsgálat, a feladat és képesség alapú vizsgálat, vagy akár egy „kapacitás-specifikus”, periódikusan alkalmazott vizsgálat lehetőségével.

Külön elgondolkasztató, hogy a vizsgált államok vonatkozásában mi volt a rendvédelmi reform kiváltója, milyen elgondolás mentén, milyen problémák, kihívások eredőjeként döntöttek reformok elindítása mellett. Ez a kérdés minden esetben egyedi vizsgálatot igényel, viszont azzal a hátránnyal állandóan számolni kell, hogy nemzeti, esetleg biztonsági érdekek miatt nagyon kevés kérdésre kaphat kívülálló érdemi választ.

Az intézményi reformok kapcsán, annak időszakonként bekövetkező szükségszerűségéről Christión László úgy foglal állást, hogy a modern nyugati országokban megfigyelhető, hogy tizenöt-húsz évenként nagy intézményi reformok játszódnak le, de az is tény, hogy elsősorban inkább „karbantartó” vagy „gördülő”

¹⁶⁴ KOZMA Tibor: From Adjusting to Rebuilding Police Institutions. 89.p.

reformokra van szükség, mert lépést kell tartani a globális fejlődés ütemével.¹⁶⁵ Kétségtelen a fenti állítás helyessége, kiegészítésre annyiban szorul, hogy nem csak karbantartás, lépéstartás kényszeríti ki az intézményi reformokat. A kiváltó okokhoz kívánom hozzátenni a rendvédelemnek a közigazgatás civil részével történő összehangolását (lásd cseh példa) indokolatlan stratégiai szintű párhuzamosságok, pazarló humánerő felhasználás, csekély mértékű eredményesség felszámolása (lásd belgiumi példa) szemléletváltás szükségessége. A fenti reformot kikényszerítő okok természetesen nem vegytisztán jelentkeznek, hanem összetett módon, komplex formában, taxatív felsorolásuk nehéz feladat lenne.

Európa nyugati felében az elmúlt évtizedek alatt számos országban alapvető rendvédelmi reformokat hajtottak végre. Igyekeztem az értekezés szempontjából legkarakteresebb jellemzővel rendelkező reformokat kutatva feltárni magát az okokat, bemutatni a folyamatot, a célt és az eredményeket megragadni. A következő alpontok kifejtése ezen elgondolásnak került alárendelve úgy, hogy viszonylag „friss”, több szempontból is jó példának számító reformok kerüljenek terítékre.

1999–2000: Belga rendvédelmi reform

A belgiumi rendvédelmi reform különleges példa a sorban, a közvetlen kiváltó oka teszi egyedivé. Gyökerei részben a Marc Dutroux ügghöz (1989–1998) nyúlnak vissza, amelyben a rendőrség folyamatos kudarcai egy olyan ügyben jelentkeztek, amely a társadalom széles körének az érdeklődése mellett bontakozott ki. Az elkövetett hibákat (szakszerűtlenségek és eljárási hibák sorozata) a belga és a nemzetközi sajtó is felkapta, elsősorban az elkövetett bűncselekmények szokatlanul brutális jellege miatt (emberölés, nemi erőszak). A sajtóban megjelenő hírek nemcsak a cselekményről szóltak, de magáról a nyomozati eljárásról is.¹⁶⁶ A médiumok által feltárt és felnagyított hiányosságok jellegük révén rendszer-specifikus tüneteket, hiányosságokat mutattak.

Az ügy társadalmi súlyát jól jelzi, hogy ezzel a belga parlament is foglalkozott, parlamenti jelentés is született. A „válaszlépés” komplex rendvédelmi reform elindításához vezetett, amely olyan területeken is kifejtette hatását, amelyek az alapüggyel nem álltak összefüggésben. Az objektivitás megőrzése érdekében meg kell jegyezni, hogy a Dutroux-ügy inkább katalizálta, mint kiváltotta a rendvédelmi reformot. Számos más ok is citálható, ami előmozdította a reformot, például: a rendvédelmi szervezetek között fennálló párhuzamosságok, rivalizáció, alacsony hatékonyság,

¹⁶⁵ CHRISTIÁN László: Mai magyar rendészet. 8.p.

¹⁶⁶ Szerzői megjegyzés: példaértékű a BBC beszámolója, ami egyben már a szükségesnek ítélt rendvédelmi reformot is előre vetítette. BBC honlapja.

túlméretezett bürokratikus apparátus, hiányzó speciális kapacitások (igazságügyi szakértői terület) és a bűnügyi együttműködés hiánya.

A tényleges intézményi változások bevezetése előtt három rendvédelmi szervezet volt Belgiumban, ezek: a csendőrség, a bűnügyi rendőrség és az önkormányzati rendőrség. Érdeemes megjegyezni, hogy az önkormányzati rendőrség rendszerének Belgiumban több mint 200 éves hagyományai vannak. Az 1789-ben, 1790-ben és 1791-ben alkotott forradalmi rendeletek hívták életre a „városok fizetett őreit”, és fektették le az önkormányzati rendőrség működésének az alapelveit.¹⁶⁷ A csendőrség alapítása az 1794–1815 közötti francia megszállás időszakára nyúlik vissza. A holland megszállás (1815–1830) is fenntartotta a csendőrség intézményét, a nevét változtatta meg (Gendarmerie helyett Maréchaussée). A csendőrség törvényi szabályozására mintegy 127 évvel a Belgium függetlenségének kivívása után, 1957-ben került sor. 1992-ben és 1998-ban a csendőrséget érintő reformtörekvések számos változást hoztak, többek között megnövelték a szervezet létszámát. A bűnügyi rendőrséget 1919-ben hozták létre, leginkább azért, mert az önkormányzati rendőrség adminisztratív terhelése miatt a bűnügyi területen csak csökkentett kapacitásokkal volt jelen. Az állomány létszámát tekintve (1500 fő) elmaradt a csendőrségtől és az önkormányzati rendőrségtől. A fenti három szerv vonatkozásában a 2000-es reformot megelőzően nem volt megfelelően szabályozva az illetékesség és a hatáskör kérdése, ez folyamatos rivalizációhoz vezetett.¹⁶⁸

A rendvédelmi reformra, annak alapos előkészítését követően 2000-ben került sor. A reformprogram kidolgozását megelőzte egy komplex felülvizsgálat, amely az érintett szervezetek vonatkozásában a következő gondolatok megfogalmazását hozta:¹⁶⁹

1. Több rendőr nem szükségszerűen csökkenti az elkövetett bűncselekmények számát.
2. A rendőrijárőrök közterületi jelenléte nem kontrollált, ebből adódóan nem szükségszerűen alkalmas arra, hogy megelőzze, illetve csökkentse a bűncselekmények elkövetését.
3. Az egyszemélyes rendőr járőr nem kevésbé hatékony, mint egy rendőrpáros.
4. Fokozott közterületi rendőri jelenlét átmenetileg hozzájárulhat az elkövetett bűncselekmények csökkenéséhez, ugyanakkor ez a környező területek bűnügyi helyzetének a romlásával is járhat, elsősorban akkor, ha az összevonás más területekről von el rendőröket.

¹⁶⁷ KUNSÁGI Nándor: Önkormányzati rendőrség Belgiumban. 99.p.

¹⁶⁸ Elke DEVROE – Paul PONSAERS: Reforming the Belgian police system between central and local. 77–78.p.

¹⁶⁹ Denis BERGMANS: Police and gendarmerie reform in Belgium: from force to service. 3.p.

5. A rendőrzárőrök csak kivételes esetben képesek tetten érni és elfogni bűnelkövetőket, különösen azon bűncselekmények körében, amelyek a társadalom biztonságérzetét meghatározzák (rablás, lopás, betörés, emberölés).
6. Törésvonal van a közterületi szolgálatot ellátó rendőr és a rendőri vezetés között.
7. Vészhelyzetek esetén a gyors reagálás ritkán jár az elkövető azonnali elfogásával, így nem teremti meg a sértett fél és a társadalom elégedettségét.
8. Jellemzően a nyomozati eljárás akkor sikeres, ha a tetten ért elkövető azonnali elfogására, azonosítására van lehetőség.
9. Az állományon belül a probléma feltárása, megoldása irányába orientált, közösség-centrikus (rendőri) tevékenység „szociális munkaként” kerül értelmezésre.
10. Az elvárások és a valós helyzetből adódó feladatok közötti különbség az állomány frusztrációjához vezet.

A vizsgálatok révén a rendőr és a rendőrség társadalmi szerepe került a középpontba. Megállapították, hogy a rendőr-állampolgár viszonylatában nincs megfelelő kapcsolat, a rendőr elidegenedett a társadalomtól. A társadalom potenciális támogatásának lehetőségével a rendőrség nem él, a rendőrség egymaga kívánja megoldani a jelentkező feladatokat, így egyfajta „tűzoltó” szerepben jelenik meg. Mindezek egyik következménye, hogy a rendőrség egyre kevesebb információval rendelkezik arról, hogy mi is történik. Az elkövetett bűncselekmények jelentős részét nem a rendőr észleli, ezért a társadalomtól történő eltávolodás hátrányos következményekkel jár. Bizonyos bűncselekmények (például: prostitúció, illegális szerencsejátékok, drogfogyasztás) esetében a rendőrség nagyon keveset tud tenni, mivel ezeknél az elkövetők szándéka egy irányba mutat, és erős kooperáción alapul. Szintén ez az a terület, ahol a rendőri korrupció magas lehet. Tettezés hiányában nehéz a bizonyítás, így a nyomozati szakban jelentkező jelentős adminisztratív feladatok ellátása kontraproduktív lehet. A hivatkozott tanulmány kimutatta, hogy a bűnügyek 75%-a jelentősebb tárgyi súlyú, korábban elkövetett vagy hosszabb ideje folyamatban lévő (folytatólagosan elkövetett) bűncselekmény, amelyet „felfedezésük” után kezd el feltárni a rendőrség. A rendőr és a társadalom egymáshoz való viszonyát jól jellemzi, hogy az esetek 25%-ában az állampolgár, aki bűncselekmény elkövetését észleli, nem a rendőrséget értesíti, hanem szomszédot, családtagot, ismerőst hív fel.¹⁷⁰

A korábbi rendőrségi szolgálat ellátása a közterületeken elkövetett bűncselekményekre fókuszált, miközben (ahogy azt a tanulmány kimutatta) az elkövetett bűncselekmények 90%-át nem közterületen, hanem magánterületen követik el. A

¹⁷⁰ Denis BERGMANS: Loc. cit. 3.p.

közterületi rendőri jelenléténél maradván az általánosan alkalmazott rendőrségi eljárási taktika is vizsgálat alá került. A rendőrök fizikai védelme érdekében az intézkedő rendőrt speciális felszerelés védi (ezt a tanulmány pozitívan értékeli), ugyanakkor a rendőri taktika nem számol azzal a ténnyel, hogy jellemzően a rendőrt ért támadások során a támadó nem ismeri a rendőrt, így a támadó-rendőr viszonylatában két idegen fél kerül egymással szembe. A támadás negatív fizikai hatásainak a csökkentése mellett azonos mértékben fontos kell, hogy legyen a támadás megelőzése. Ebben fontos szerepe lehet annak a körülménynek, hogy a rendőrt ismeri a környezete, esetleg a rendőr és a potenciális támadó ismerik egymást. Ezen körülmények jelentős mértékben lecsökkenthetik a fizikai támadás lehetőségét. Felismerték, hogy a rendőrség és a társadalom kapcsolata alapvetően meghatározza a rendőrség eredményességét.

A felülvizsgálatról készült tanulmány számos elgondolkoztató megállapítást tesz, ezek közül a „legértékesebbeket” igyekeztem az értekezésemben rögzíteni. A reformkoncepció két gondolatkörből indult ki. Egyrészt világosan kimondta, hogy a tradicionális eljárások, szervezetek sikertelenségük miatt felülvizsgálatra szorulnak, másrészt megfogalmazta azt, hogy a közösségi rendészeti koncepciót kell alkalmazni, átültetni a gyakorlatba.¹⁷¹ Az állampolgár és a rendőr kapcsolatrendszerét értelmezve három javaslatot tettek:

1. Harmonikus, kooperatív kapcsolat kialakítására kell törekedni, le kell bontani a meglévő falakat.
2. A felek kölcsönösen partnernek kell, hogy tekintsék egymást.
3. A társadalom felé történő nyitás új szemléletének a probléma-orientált megközelítésen kell alapulnia.

A probléma-orientált közösségi rendőrségi koncepció adaptálása komplex változtatást jelent, ennek megvannak az intézményi elemei is. Szervezeti szempontból a korábban már ismertetett „3d” modell elemeinek az implementálása kezdődött meg. A reformelgondolás további kritikus eleme a szolgáltatás irányába történő elmozdulás volt. Kiemelt területként kezelték az alábbi pontokat:

- kulturális és strukturális faktorok (szolgáltató szervezet, csökkentett hierarchia, csökkentett belső adminisztratív, bürokratikus terhek, probléma-orientáció stb.)
- vezetés, vezető (a vezető személyéhez kapcsolódó mítoszokat, felsőbbrendű karakter jelleget, tévedhetetlenséget felváltotta a vezető iránymutatása, a konvencionális piramis rendszert átértelmezték, jövőképpalkotás)
- vezetői karakterek (iránymutatás, elkötelezettség, az állományt motiváló vezető)¹⁷²

¹⁷¹ DCAF honlapja. I.

¹⁷² Denis BERGMANS: op. cit. 5.p.

A reform központi eleme a szervezetek integrálását jelentette. Az első tanulmány, amelyet egy szakértői bizottság dolgozott ki, a csendőrség és a bűnügyi rendőrség összekapcsolását célozta meg, megtartva az önkormányzati rendőrség szervezeti önállóságát. Ezt a javaslatot politikai okok miatt nem fogadták el. A kialakult patthelyzetet a kormányzat oldotta fel azzal a javaslattal, amely a csendőrség és a bűnügyi rendőrség integrációját jelentette, ez egyben egy új, integrált rendőrséget hozott létre. Az integrált rendőrség állománya 47.000 fős, ebből mintegy 39.000 fő hivatásos állománykategóriába sorolt. Az integrált rendőrség finanszírozását a központi költségvetés keretébe illesztették be, ezzel minden szempontból erősen központosított szervezetet hoztak létre. Az önkormányzati rendőrség szervezeti önállósága továbbra is megmaradt, fenntartásuk továbbra is az önkormányzatokat terheli.¹⁷³

A szövetségi (állami) szintű integrált (egységes) rendőrség 2001. január 1.-vel kezdte meg a működését. Az önkormányzati rendőrség 196 rendőri körzetben van jelen, felelőssége elsősorban arra terjed ki, hogy biztosítsa saját területén az alapvető rendőri szolgáltatásokat, fenntartsa a közrendet, közbiztonságot. Az önkormányzati és a szövetségi rendőrség között nincs alá-fölérendeltségi viszony, a kapcsolatuk mellérendelt. Jellemzően az önkormányzati rendőrség irányában a szövetségi rendőrség támogató szerepe érvényesül, míg speciális szakterületeken elsődlegesen a szövetségi rendőrség jár el.

Az új rendvédelmi szervezeti modellt jelentős előrelépésként lehet értékelni. Jellemzője, hogy egyaránt megőrizte a decentralizált és dekoncentrált jellegét. Megítélésem szerint érdemi válaszokat tudott adni a korábban meglévő problémákra, jelentősen növelte a hatékonyságot, és indokolatlan szervezeti párhuzamosságokat szüntetett meg. Az előnyök mellett érdemes azt is megjegyezni, hogy politikai megegyezés hiányában elmaradt az egységes fővárosi rendőrség létrehozása. A szövetségi rendőrség felügyelete megosztott a belügyi és az igazságügyi tárca között, ez megítélésem szerint nem kedvező elem, csökkentheti a működés hatékonyságát.¹⁷⁴

A fent bemutatott belga rendvédelmi szervezeti modellt közel 15 éve dolgozták ki. Az eltelt időszak alatt nem került sor olyan jelentős reformra, ami a modell alapját érintő érdemi változást generált volna. A helyi rendőrségek viszonylatában megmaradt a 2000-ben elfogadott felépítés, napjainkban is 196 rendőrségi körzet van. 2001-es megalakulása óta a szövetségi rendőrség belső tagozódása részben változott, azonban ez

¹⁷³ Elke DEVROE – Paul PONSAERS: op. cit. 85.p.

¹⁷⁴ Szerzői megjegyzés: A rendvédelmi szervezeti modellt megváltoztató reformokkal egyidőben zajlott az úgynevezett „Copernic” kormányzati reform. Ennek egyik eredményeként a korábbi minisztériumi elnevezések megváltoztak (kizárólag a védelmi tárca nevében maradt meg a minisztérium kifejezés). Belgium kormányának honlapja.

nem érte el azt a szintet, amit reformnak lehetne tekinteni. A jelenlegi struktúrában öt főigazgatóság található, a következő bontásban: adminisztrációs főigazgatóság, bűnügyi főigazgatóság, műveleti főigazgatóság, személyügyi főigazgatóság illetve a logisztikai és pénzügyi főigazgatóság.¹⁷⁵

A francia csendőrség

A francia csendőrség (Gendarmerie) az egyik legrégebbi rendvédelmi intézmény. Nemcsak történelmi múltja miatt jelentős, hanem a napjaink francia rendvédelmi szervezeti modelljében betöltött szerepe miatt is, ugyanis a csendőrség illetékességi területe az ország teljes területének 95%-ka, míg a francia lakosság felének a csendőrség nyújt védelmet és biztonságot a mindennapok során.¹⁷⁶

A francia csendőrség „globális hatását” értékelve elsőként azt kell tisztázni, hogy a francia csendőrség mintáját követve nemcsak Európában, de globálisan is elterjedt a csendőrség intézménye. A globális jelző használata nem túlzás, legalább négy kontinensen van jelenleg is csendőrség, amely nevében a „gendarmerie” kifejezés szerepel. „Ország-specifikus” kutatásom alapján arra a megállapításra jutottam, hogy legalább harminc csendőri szervezet van az ENSZ-tagállamok soraiban.¹⁷⁷ Ez egy szűkebb értelemben vett lista, hiszen csak azok az országok szerepelnek rajta, amelyek esetében a szervezet elnevezésében a „gendarmerie” kifejezés expressis verbis szerepel. Ebbe a harmincas listába nem tartoznak bele azon országok:

- 1) ahol funkcióját tekintve hasonló vagy azonos szervezet működik, de nem gendarmerie elnevezés alatt, például: az olasz Carabinieri, portugál Guarda Nacional Republica, holland Koninklijke Marechaussee,
- 2) illetve azon országok sem, ahol felszámolták a csendőrség intézményét, például: Albánia, Ausztria, Columbia, Görögország, Irán, Luxemburg, Magyarország, Peru stb. A harmincas lista földrajzilag is kiterjedt, több kontinenst érint, és jól érzékelhető, hogy napjainkra a csendőrség „legerősebb erődítményei” Afrikában vannak. Mintegy húsz ország esetében (jellemzően volt francia, belga gyarmatok) találunk csendőröket az afrikai kontinensen. Derek Lutterbeck a gendarmerie kifejezés értelmezése kapcsán arról ír, hogy nincs elfogadott definíció, ezért leginkább a francia csendőrség intézményét célszerű modellként tekinteni.¹⁷⁸ A definícióalkotás nem könnyű, mert nincs egységes

¹⁷⁵ Belgium rendőrségi honlapja

¹⁷⁶ Francia Nemzeti Csendőrség honlapja.

¹⁷⁷ Algéria, Argentína, Benin, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Comoros szigetek, Csád, Djibouti, Elefántcsontpart, Franciaország, Gabon, Guinea, Jordánia, Kambodzsa, Kamerun, Kongói Demokratikus Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság, Libanon, Madagaszkár, Mali, Marokkó, Mauritánia, Románia, Ruanda, Szerbia, Szenegál, Togo, Törökország, Vatikán.

¹⁷⁸ Derek LUTTERBECK: *The paradox of Gendarmeries: between expansion, demilitarization and dissolution.*

csendőrségi modell. A fentiek tükrében nem meglepő, hogy a gendarmerie kifejezés alatt érthetünk egy intézménytípust és akár konkrétan a francia csendőrséget is.

Szintén hosszan lehetne elemezni a csendőrség intézményének történetét¹⁷⁹. A kutatási iránytól nem eltérve, röviden annyit kívánok rögzíteni, hogy a gyökerek a középkori Franciaországba nyúlnak vissza. A XIII. századi Franciaországban két intézmény létezett a belső rend védelmére, egyik ezekből a „Francia Marshall” volt, a másik a „Connétablié”. A két intézményt a XVI. század során összevonták, az új szervezet rövid elnevezése a Maréchaussée lett (connétablie et maréchaussée de France). A Maréchaussée intézménye két területen vált meghatározóvá, ezek: 1) a közbiztonság fenntartása (rendvédelmi feladatok) és a 2) királyi család védelme. A francia forradalom időszakában a Maréchaussée Royale elpártolt a királytól, és a forradalmi erők mellé állt. 1791-ben Gendarmerie National néven alakult újjá, területi alapon szervezték, telepítették az erőket mintegy 28 igazgatási egység keretében.¹⁸⁰

1797-ben a csendőrségről meghozott törvény részletesebben szabályozta a csendőrséget. E törvény szerint a csendőrség az „állam belterületén a rend fenntartásának és a törvények végrehajtásának biztosítására rendelt fegyveres erő”. Továbbá rögzítette, hogy a csendőrség a hadsereg része, melyből következett, hogy a katonai szabályzók vonatkoztak a testületre.¹⁸¹

Az eltelt több mint két évszázad során a francia csendőrség jogfolytonossága nem szakadt meg, ma is meghatározó tartópillére a francia rendvédelmi rendszernek. Számos esetben kiváló hadi sikereket ért el (a csendőrségi zászlón öt jeles, győztes ütközet örökíti meg a csendőrök helytállását),¹⁸² és eredményesen oldotta meg a rendvédelmi feladatait is.

A közelmúlt szintén kihatással volt a francia csendőrségre, több egymást követő reform alakította ki a mai arculatot. Az 1950-ben bevezetett változások révén a francia csendőrség közvetlenül a francia védelmi miniszter irányítása, felügyelete alá került, beleértve a szervezeti és személyi kérdéseket. A következő jelentős változás 2002-ben következett be, amely során a belügyekért felelős miniszter a belbiztonság

¹⁷⁹ Szerzői megjegyzés: a csendőrségről, annak történetéről nagyon bőséges irodalom áll a kutatók rendelkezésére. A Magyar Királyi Csendőrség történetének tudományos feldolgozása megtörtént, ebben számos jeles hazai kutató vett részt.

A Magyar Királyi Csendőrség történetével foglalkozó monográfiák: CSAPÓ Csaba ; KAISER Ferenc ; PARÁDI József: *A határszéli csendőrség 1891-1914.* ; Idem: *A Magyar Királyi Csendőrség. Az első magyar polgári, központosított közbiztonsági őrtestület 1881-1945.* ; REKTOR Béla: *A Magyar Királyi Csendőrség oknyomozó története.* ; SZAKÁLY Sándor: *A magyar tábori csendőrség.* ; Idem: *Akik a Magyar Királyi Csendőrséget 1919 és 1945 között vezették.*

¹⁸⁰ Franciaország kormányzatának honlapja. 3.

¹⁸¹ SALLAI János: Francia, osztrák, magyar csendőrség fegyverhasználat a XIX. században. 154.p.

¹⁸² Ezek helyszínei: Hondschoote (1793); Villodrigo (1812); Taguin (1843); Szevasztopol (1855); Indokina (1945/1954); A Francia Nemzeti Csendőrség honlapja.

vonatkozásában irányítási és felügyeleti feladatkört kapott a csendőrség felett. Ez áttételesen már biztosítva volt, a belügyi tárcavezető ugyanis a 2002-es változásokat megelőzően is indirekt módon a központi kormányzatot képviselő prefektusok révén rendelkezett jogkörökkel. A 2002-es változásokat követően a prefektus szerepe tovább erősödött. Fontos kiemelni, hogy a csendőrség nyomozó hatósági jogkörben is eljár, ebben az esetben az intézmény feletti irányítói jogköröket az igazságügyi tárcát vezető miniszter látja el. Ez utóbbi kérdéskört nem érintve a 2002-es változás alapján a belügyi és a védelmi tárcák vezetői együttesen gyakorolnak jogköröket. 2005-ben, alkalmazkodva a francia közigazgatás általános reformjához a csendőrség vezetési rendszere átszervezésre került, ennek keretében 22 régióba osztották a korábbi csendőrkerületeket. (Ez teljesen összhangba hozta a csendőrség területi illetékességi rendszerét a közigazgatás területi egységeivel.) 2009-ben újabb változások következtek be, a belügyi tárca további fontos területek felett kapott kizárólagos ellenőrzési jogköröket, ezek: a pénzügyi és a személyügyi kérdések köreire terjednek ki.¹⁸³ 2011-ben tovább csökkentették a rendőrség és a csendőrség közötti szervezeti különbségeket, megteremtették annak a lehetőségét, hogy a két szervezet bizonyos személyi állománya ideiglenesen a másik szervezetnél teljesíthessen szolgálatot.

A kortárs francia csendőrség létszáma megközelítőleg 105.000 fő. A Nemzeti Csendőrség területi tagozódása pontosan megfelel a katonai-védelmi rendszer tagozódásának. A három régió (Franciaország tengeren túli területeit nem számítva, ahol jellemzően a csendőrség a legfőbb rendvédelmi szerv) továbbiakban kilenc csendőrkerületre oszlik majd ezek tovább tagozódnak régiókra. A csendőrség legkisebb szervezeti egysége a brigád. A csendőrség legfőbb parancsnoka a köztársasági elnök. A csendőrség feladatrendszere összetett és szerteágazó. Ellát bűnügyi, közrendvédelmi, vízi-rendészeti, közlekedésrendészeti és speciális feladatokat is. Ez utóbbi körbe lehet sorolni a hegyi mentőket, a barlangászokat, a légi csendőrséget, a mobil csendőrséget és a különleges bevetési alakulatokat. A csendőrség egyik leglátványosabb egysége a Köztársasági Gárda.¹⁸⁴

A feladatok jellegéből adódóan más bontásban is lehet értelmezni a Nemzeti Csendőrség feladatrendszerét. Közelebbről vizsgálva látható, hogy az igazságügyi hatalmi ág ellenőrzése alá tartozó szakterületen 26.000 fős, elsősorban nyomozati tevékenységet ellátó humán erősséggel rendelkező szervezet.¹⁸⁵ Ettől teljesen eltér a védelmi jellegű feladatok rendszere. Ebben elsősorban a nemzeti szempontból kiemelten

¹⁸³ A Francia Nemzeti Csendőrség honlapja: op. cit.

¹⁸⁴ SZÜCS János: A francia csendőrség helye, feladatai napjainkban. 189–192.p.

¹⁸⁵ A Francia Nemzeti Csendőrség honlapja: op. cit.

fontos területek, objektumok védelme tartozik, de akár ide sorolható az a misszió is, amely során a külföldi küldetést ellátó francia katonai erő mellett települve a csendőrök katonai rendészeti feladatokat látnak el. Ez utóbbi széles kört takar, beletartoznak bilaterális alapon teljesített katonai küldetések, és olyan missziók is, amelyek az EU vagy az ENSZ égisze alatt működnek. Közrendvédelemhez közel álló szakterületen az állam teljes területét lefedő módon telepített mobil csendőri erők mellett speciális feladatokra, helyzetekre a már említett kapacitások (beavatkozó egységek, légi, vízi csendőri egységek) is rendelkezésre állnak.

A közelmúlt változásai jellegüket tekintve a védelmi irányvonal egyes elemeinek a feladását, „civilizációt” hozott. Egyrészt a belügyi tárca egyre több területen kapott kompetenciákat, másrészt a csendőrséget és a rendőrséget a hagyományosan konkuráló kontextusból a kooperációra építő modell felé pozicionálta a kormányzat. Csökkentették a párhuzamosságokat, például regionális szinten közös beavatkozó erőket hoztak létre. A katonai jelleg azonban számos jól látható területen megmaradt. A csendőrséget vezető tábornokok jellemzően (2004-től) katonai háttérrel rendelkeznek, megmaradt a katonai rendfokozatok rendszere, katonai jellegű fegyverzetek, közlekedési eszközök is megmaradtak, a csendőrképzés elsősorban katonai elemekre épül.¹⁸⁶ Nem lehet azt állítani, hogy a csendőrség feladta a katonás jellegét, csupán lépésről lépésre tolódik el ettől a polgári örtisztületi jelleg irányába. Mivel a francia csendőrség továbbra is része a francia haderőnek, a csendőrök jogilag katonának tekinthetők, ezért nem sztrájkolhatnak, nem hozhatnak létre érdekképviselői szervezeteket.¹⁸⁷ A rendőrökhöz képest más elvárásoknak kell megfelelniük, állandóan rendelkezésre kell állni, a parancsok végrehajtása és az általános fegyelem vonatkozásában is azt várják el a csendőröktől, mint a többi haderőnem tagjaitól.

2005: Az osztrák rendvédelmi reform

2003–2005 között Ausztria rendvédelmi rendszere egy átfogó reform keretében teljesen megújult. A reformot megelőzően a csendőrség, a rendőrség és a bűnügyi rendőrség szervezetenként különállóan, de egymáshoz viszonyítva nagyon hasonló struktúrában működött, a párhuzamosságok helyi, tartományi és szövetségi szinten is jól észlelhetőek voltak.

A kormányzat az 1960-as évektől kezdve több próbálkozást tett a rendőrségek és a csendőrség összevonására, azonban ezek nem jártak sikerrel. Ennek ellenére a 2002-es kormányprogram egyik lényeges eleme volt a szervezeti integráció megvalósítása. Az

¹⁸⁶ Derek LUTTERBECK: op. cit. 23.p.

¹⁸⁷ LOI n. 2009-971 du 3 août 2009.

integráció célja volt a szervezeti párhuzamosságok megszüntetése, egységes, közös vezetéssel funkcionáló rendőrség kialakítása.¹⁸⁸

A 2005-ös reformot megelőzően több jelentős változás következtében a rendvédelmi szervezeti modell jelentősen megváltozott. Az 1830–2004 között működő osztrák vámőrségnek (Österreichische Zollwache), Ausztria legrégebbi központi rendvédelmi testületének feladata többek között a vámhatárok és határátkelőhelyek ellenőrzése volt. A kelet- és közép-európai EU-tagországok 2004. május elsejei csatlakozásával az osztrák vámőrség megszűnt, és a Szövetségi Csendőrséghez (Bundesgendarmerie), valamint a Szövetségi Közbiztonsági Rendőrséghez (Bundessicherheitswachekorps) csoportosították át. A Kelet-Európa felé történő határnyitást követően a csendőrség új kihívásokkal szembesült, ezért szolgálati rendszerét már 1993-ban átszervezték, hogy eleget tehessen a korszerű követelményeknek. Az intézkedések célja a közterületi csendőri jelenlét fokozása volt. Ausztria európai uniós csatlakozásával (1995.) és az „acquis communautaire“-be beemelt Schengeni Egyezmények elfogadásával a csendőrségen belül úgynevezett. „határcsendőrség“ került felállításra az EU külső határainak védelme érdekében.¹⁸⁹

A reformok bevezetése előtt a Belügyminisztérium keretein belül működő Közbiztonsági Főigazgatóság jelentette a legfelsőbb irányítói szintet (ez a szint a reformokat követően is megmaradt, csupán struktúrája változott meg). A központi irányító szervnek az alárendeltségében működött a modell tartópillérét jelentő Szövetségi Rendőrség és a Szövetségi Csendőrség. A szövetségi tartományok mindegyikében közbiztonsági igazgatóság, valamint Bécs kivételével csendőrparancsnokság, illetve rendőrparancsnokság működött. A két szervezet struktúrája párhuzamos jegyek mentén épült fel. A csendőrség élén a közbiztonsági felügyelő állt, ettől lefelé katonai szervezésű alá-fölérendeltségi viszonyban tartományi, majd kerületi parancsnokságok, végül csendőrőrsök voltak. A rendőrségnél a közbiztonsági főfelügyelő alá rendelt tartományi igazgatók, lejjebb kerületi közbiztonsági igazgatók, rendőrkapitányok álltak.¹⁹⁰ Ez a modell egy hosszan tartó történelmi fejlődés eredménye volt, azonban a jól látható párhuzamosságok és az ebből adódó hatékonyság csökkenés indokoltá tette a modell reformját.

¹⁸⁸ Marius GAUTSERER: Új végrehajtó erő. Ausztria Szövetségi Csendőrségének és rendőrségének egyesülése. (A „Team 04” projekt). 211.p.

¹⁸⁹ Karl HANDLER: Az osztrák tartományi csendőrség határszolgálatának rendőrséggel történt fúziójának tapasztalatai illetve a magyar rendőrség és határőrség integrációjának hatásai Ausztriára. 31.p.

¹⁹⁰ ZACHAR József: Az osztrák rendvédelmi modell történelmi gyökerei. 205–206.p.

Ludwig Zwickl 2006-os tanulmányában a 2003–2005. évi reformot úgy jellemzi, hogy: „az osztrák közigazgatás 1945 óta végrehajtott legnagyobb reformprojektje a csendőrségnek, a rendőrségnek, a bűnügyi rendőrségnek, valamint a vám- és pénzügyőrségnek egy közös rendvédelmi szervbe, a „szövetségi rendőrség” - be való összevonása volt.”¹⁹¹

A reformot relatíve rövid idő alatt végrehajtották, a következő állomások kiemelésével könnyen tanulmányozható a reformfolyamat.

- 2003.03.01. Strasser belügyminiszter elrendeli a rendvédelmi reform kidolgozását, a reformban érintett szervezetek: szövetségi rendőrség, szövetségi csendőrség, bűnügyi szolgálat, valamint a vám- és pénzügyőrség és a vízi rendőrség egyes részei.
- 2004.03.11. A belügyminiszter a kidolgozott reformjavaslatokat a kormány elé terjesztette.
- 2004.07.01.–2004.09.01. A reform egyik kritikus eleme az új egységes munkaidő-beosztási rendszer, ennek a tesztelése zajlott négy helyszínen három hónapon keresztül.
- 2004.10.05. A parlament elé terjesztik az új rendőrségi törvényt.
- 2004.10.18. A szövetségi kabinet kiadja a projektmegbízást a projektvezető csoport mellett további 32 munkacsoport alakul négyszáz fővel.
- 2004.12.20. A parlament alsóháza után a felsőház is jóváhagyja a rendőrségi törvényt.
- 2005.07.01. Az új rendőrségi törvény hatályba lépése.¹⁹²

A rendvédelmi reform által elért eredmények:

- 1) Rendvédelmi intézmények integrálása révén párhuzamosságokat szüntetett meg.
- 2) Racionalizálta és hatékonyabbá tette a rendelkezésre álló rendvédelmi kapacitásokat.
- 3) Csökkentette a területileg illetékes rendőrségi szervek számát (14-ről 9-re).
- 4) Csökkentette a felső- és középvezetői szinteket.
- 5) Csökkentette a belső adminisztráció mértékét.
- 6) Növelte az új rendőrség reagálási képességét.
- 7) Korszerűvé tette az ország rendvédelmi rendszerét.¹⁹³

A fenti eredmények révén az ország méretének és lakosságának megfelelő, modern, illetve szolgáltató jellegű rendőrséget eredményezett a reformfolyamat. Külön értéke, hogy mindezt relatíve gyorsan sikerült elérni. Megítélésem szerint a valamivel több mint két éves reformfolyamat hossza arányban állt a feladat nagyságával, amely öt rendvédelmi szervezet, több mint 30.000 dolgozóját érintette.

¹⁹¹ Ludvig ZWICKL: Az osztrák rendőrség és csendőrség. 110.p.

¹⁹² Loc. cit. 111.p.

¹⁹³ Ludvig ZWICKL: Loc. cit. 112.p.

Ciprusi rendvédelem ENSZ-békefenntartó misszióval

Az 1959-es zürichi egyezmény aláírását követően a Ciprusi Köztársaság függetlenségét 1960. 08. 16-án nyerte el, egy hónappal később már az Egyesült Nemzetek Szövetsége is felvette a tagállamok sorába. A sziget elnöki köztársaság lett, ahol az elnöknek mindig görög, az alelnöknek mindig török származásúnak kellett lennie, mint ahogy a vezetésben mindenütt a 70%-os görög és 30%-os török etnikai arányt kellett megvalósítani. Az 1959-es egyezmény a török etnikumnak 30%-os részvételt biztosított a rendőrségben és 40%-os részvételt a hadseregen belül.¹⁹⁴

A többnemzetiségű szigetállam rendvédelmének két pillére volt, egyrészt a ciprusi rendőrség, másrészt a csendőrség. A rendőrséget, amely a városok és a nagyobb települések biztonságáért felelt, görög származású ciprióta vezette, míg a csendőrséget, amely a gyéren lakott vidékek illetékes rendvédelmi szerve volt, török ciprióta vezette. Megítélésem szerint szakmai szempontból nem volt feltétlenül indokolt két rendvédelmi szerv létrehozása (a terület és lakosság szám ezt nem indokolta), sokkal inkább politikai jellegű megfontolások döntöttek. Ahogy szintén politikai megfontolások szerint választották ki a rendvédelmi szervezetek görög és török származású ciprióta vezetőit, ezzel a többnemzetiségű karakterből adódó politikai racionalitásnak feleltek meg. A történelmi kontextus kedvéért érdemes megjegyezni, hogy 1960-ban mind Görögországban, mind Törökországban évszázados hagyománnyal működött csendőrség, amely 1984-ben került felszámolásra Görögországban, míg Törökországban továbbra is létezik csendőrség. Tehát 1960-ban mind a török, mind a görög példák inspirálhatták a ciprusi rendvédelmi politika irányítóit abban a döntésben, hogy duális karakterű legyen az új rendvédelmi szervezeti modell.

Ez a modell 1964-ig állt fenn, a változást a görög és török ciprióták közötti eszkalálódó politikai konfliktus eredményezte, amely politikai természetű mellett fegyveres jelleget is öltött 1963 decemberétől. Az államalkotó nemzetiségek közötti konfliktus anyaországi támogatással felerősödött, a török ciprióták kiléptek a csendőrség és a rendőrség állományából. 1964-ben a két rendvédelmi szervezetet egybeolvasztották, létrejött az integrálódott ciprusi rendőrség (de facto a szigetország görög ciprióta felén), és ezzel egyidejűleg megszűnt a ciprusi csendőrség.¹⁹⁵ Szintén 1964 elején az ENSZ Biztonsági Tanácsa kimondta, hogy a béke helyreállítására tett erőfeszítések nem jártak eredménnyel, és elfogadták a 186. számú (1964.03.04) határozatot.¹⁹⁶ A határozat – a ciprusi kormányzat egyetértésével – felállított egy három hónaposra tervezett katonai

¹⁹⁴ BALOGH Ádám: *Fejezetek Görögország újkori történetéből*. 117.p.

¹⁹⁵ Policing Cyprus.

¹⁹⁶ Szerzői megjegyzés: a 184. számú határozatot az ENSZ BT. 1964. III. 4.-én egyöntetűen hozta meg az Egyesült Királyság és Ciprus által 1964. II. 15.-én sürgősséggel benyújtott kérvény alapján.

békefenntartó missziót (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, UNFICYP). Az ország fővárosát, illetve a sziget egészét 1983 óta osztja ketté az úgynevezett Zöld vonal, megközelítőleg 180 kilométer hosszan.¹⁹⁷

A fenti 186-os sz. határozat meghozatala óta több mint fél évszázad telt el, az ENSZ békefenntartó missziója folyamatosan Cipruson van, és a mandátumának megfelelően ellátja a katonai megfigyelői feladatokat, felügyeli a tűzszünetet, fenntartja a felek közötti demilitarizált övezet biztonságát, a katonai status quot. A mandátum fenti elemei már magukban foglalják azokat a kiterjesztett feladatokat is, amelyeket az ENSZ BT. 1974-ben fogadott el a kiújult fegyveres konfrontációt követően.¹⁹⁸ Az ENSZ-misszió 69 fős rendőri komponenssel is rendelkezik. Elsődleges feladatuk a napi kapcsolattartás a görög ciprióták és a török ciprióták rendőri szerveivel, és elősegítik a demilitarizált zónákon (de facto határátkelőhely) átkelő személyek biztonságos mozgását. A demilitarizált zóna vonatkozásában az UNFICYP rendőri komponense elősegíti a görög ciprióták és a török ciprióták rendőri szervei közötti bűnügyi jellegű információcserét. Az ENSZ-misszió mellett a ciprusi rendőrség jelentős reformot hajtott végre. Az irányát tekintve a hierarchikus szemlélet elvetéséből indultak ki, és eljutottak a civil közösségek felé partnerként, biztonságot szolgáltató rendőrségi szemlélet megteremtéséig.¹⁹⁹

Rendvédelmi szempontból további változásokat generált az a 2003-ban török ciprióták által meghozott politikai döntés, amely lehetővé tette számos új átkelőhely megnyitását a demilitarizált övezeten keresztül. Szintén 2003-ban a ciprusi görög és ciprusi török oldal vezetői 12 hónap alatt 71 alkalommal találkoztak a probléma politikai rendezése érdekében, azonban megegyezés nem született.²⁰⁰ Az Európai Unió 2004-es bővítése is kihatott a rendvédelmi szervezetekre, ugyanakkor le kell szögezni, hogy a Ciprusi Köztársaság nem csatlakozott a Schengeni Végrehajtási Egyezményhez. Az államalkotó nemzetiségek közötti súlyos megosztottság következményeként a schengeni határellenőrzési rendszer bevezetésére a jelenlegi status quo mellett nincs lehetőség.

A ciprusi rendvédelem a II. fejezetben már részletesen bemutatásra került. Ezért a jelen alfejezet inkább azt célozta meg boncolgatni, hogy speciális (külső és belső) politikai hatások eredőjeként a rendvédelem milyen változásokkal, kihívásokkal szembesül. A politikai megosztottság fennmaradása esetén a szigetországra jellemző status quo közép- és hosszútávon is fennmaradhat, ez determinálhatja a rendvédelem jövőbeli fejlődését is. Az Európai Unió tagállamai sorában a ciprusi rendvédelem egyedülálló, mivel a külső környezet döntő mértékben gyakorol hatást a rendvédelemre.

¹⁹⁷ GÖRBE Attiláné Zán Krisztina: A görög–török fal = Határbiztonság. 79.p.

¹⁹⁸ Az ENSZ honlapja.

¹⁹⁹ Cyprus Police Annual report 2006.

²⁰⁰ BALOGH Ádám: op. cit. 120.p.

A görög ciprióta és a török ciprióta felek között fennálló konfliktus ebben a kontextusban csak az egyik tényező. A rendvédelmi szerveket érintő fejlődés „terepén” jelen van még egy másik szereplő is, ez pedig az ENSZ békefenntartó missziója. Az ENSZ kéksapkások ötvenéves jelenléte mellett fejlődött ciprusi rendvédelmi intézményrendszer specifikus esete annak, amikor egy állam rendvédelme külső támogatások, hatások mentén fejlődik. Az EU-tagállamainak vonatkozásában ez nemcsak specifikus jelenség, hanem egyedülálló is.

Gyakorlati ajánlások nagyvárosi rendőrségek esetében

A rendvédelmi szervezeti modelleket érintő reformok kutatása, feldolgozása során akaratlanul is kiszélesítettem a kutatási kört. Ezt nem tekintem hátrányosnak, mert egy szélesebb kitekintés alaposabb, összetettebb ismeretek révén segíthet a témakör eredményes feldolgozásában. Azt tapasztaltam, hogy rendvédelmi reform meglepően sok országban napirenden lévő kérdés, vagy a közelmúltban napirenden volt. Azonban ritkán lehet olyan publikációt találni, amely tudományos igényvel közelíti meg a reformfolyamatot, ezért az ilyen publikációk kifejezetten értékesek. Az amerikai Trent Ikerd és Samuel Walker 2010-es publikációja olyan gondolatokat tartalmaz, amelyeket érdemes továbbgondolni, rendőrségi, illetve rendvédelmi reform esetén adaptációjának lehetőségét megvizsgálni.²⁰¹ A szerzők több amerikai nagyvárosi rendőrségi reformot tanulmányoztak, értékelték ki, és tizenegy pontban fogalmazták meg a gyakorlatban is hasznosítható ajánlásukat. Ezek:

1. Rendőrségi reform megvalósítása során figyelembe kell venni a meglévő szervezeti kultúrát.
2. A reform jelentős pénzügyi forrásokat és elegendő időt igényel. Ezt megfelelő módon elő kell készíteni, erre alkalmas bizottságokat, szakértői tervező csoportokat kell létrehozni.
3. A megvalósításra kerülő értékrend, koncepció (pl.: közösségi rendészeti koncepció) tükrében kell az állomány toborzását végrehajtani.
4. Az új rendőrségi filozófia, értékrend, koncepció mentén kell kialakítani a kiképzési, továbbképzési programokat.
5. A rendőrségi reformnak tükröződnie kell az előmeneteli rendszerben, a teljesítményértékelésben és az elismerések rendszerében.
6. A rendőrségi állománynak meg kell értenie a változások szükségességét, és értenie kell a megfogalmazott szervezeti célkitűzéseket.

²⁰¹ Trent IKERD – Samuel WALKER: *Making police reforms endure: the keys for success.*

7. A teljes állománynak részt kell venni a reform kivitelezésében, megvalósításában. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a folyamat kudarcra járt, amikor egy kisebb csoport (többségi passzivitás mellett) törekedett a reform megvalósítására.

8. Amennyiben a reform a közösségi rendszet koncepciójára épül, a közösség bevonása a stratégia gyakorlatba történő átültetése során elengedhetetlen.

9. A technológia fejlettség adta előnyöket ki kell használni, magas szintű technológiai háttér kialakítása növeli a reform hatékonyságát.

10. Célszerű kialakítani egy büntügyi elemző csoportot annak érdekében, hogy a probléma megoldás képessége kiteljesedjen.

11. Fontos felismerni, hogy a középvezetői kör által képviselt kultúra kiemelt jelentőségű a reformok bevezetése során.

A publikációban a szerzők példával alátámasztva következetesen érvelnek, számos esetben elemezve azt a hiányosságot, hibát, amelyet valamely idézett rendőrség vonatkozásában elkövettek; ezért is külön értékes a tanulmány. Megítélésem szerint a fenti tanulmány több olyan gondolatot tartalmaz, amely akár hazai kontextusban is értelmezhető lehetne.

3.1.3. Rendészeti koncepciók

A rendészeti koncepciók, szabályrendszerek halmazában iránymutatást adnak, értékrendet képviselnek, ezzel önálló értéket teremtenek. A rendészeti koncepció pozitív, fejlesztő hatásait egyértelműen el kell ismerni. Napjaink rendőrségi rendszereiben több koncepció is fellelhető, akár arra is lehet példát találni, hogy egy szervezet egyazon időben több koncepció adaptálására törekszik. Ez általában nem jelent problémát. A közös gyökerek, közös értékrend, esetleges átfedések miatt több koncepció harmonikusan megférhet egymás mellett. Sokkal inkább az a helyzet okozhat problémát, amikor hiányzik a koncepció vagy az, hogy az állomány jelentős része által nem ismert, nem elfogadott. A továbbiakban azokat a koncepciókat igyekszem bemutatni, amelyek a napjainkban a vizsgált államok vonatkozásában meghatározó jelentőséggel bírnak.

„Totális rendészet” („Total Policing”)

A fenti angol kifejezést és a mögötte megjelenő koncepciót talán totális rendészetként célszerű értelmezni. A gyakorlati megvalósítása olyan jegyeket tükröz, amelyek alapján totális rendőrségi fellépésként is lehet értelmezni. Ez relatíve egy új irány, jelentősége három területen ragadható meg, minden esetben totális megközelítést alkalmaz, ennek elemei:

- 1) Totális háborút hirdet a bűnelkövetéssel szemben.
- 2) Totális gondoskodást, védelmet kíván nyújtani a bűncselekmények áldozatainak.
- 3) Totális professzionalizmusra törekszik a szervezet állományát illetően.²⁰²

A „Total Policing” kidolgozása Bernard Hogan-Howe a londoni rendőrség (Metropolitan Police) vezetője nevéhez köthető. Hogan-Howe főkapitány 2011. szeptemberi kinevezése során fogalmazta meg és vezette be a “Total Policing” koncepciót. Ezt a koncepciót elsősorban az Egyesült Királyságban alkalmazzák. Megítélésem szerint elképzelhető közös elméleti szál a bűncselekményekkel szemben totális háborút deklaráló brit fellépés és az amerikai nagyvárosokban pár évtizede (például New Yorkban) megfigyelt zéró tolerancia deklarálása között. A zéró tolerancia egyik emblemikus képviselője William Joseph „Bill” Bratton jelenlegi (és korábbi 1994–1996) New Yorki rendőrfőnök.²⁰³

Probléma-orientált megközelítés, alváltozatok

A probléma-orientált rendészeti koncepcióról (az Egyesült Államokban: Problem-oriented policing, Egyesült Királyságban: Problem-oriented partnership) több mint 30 évvel ezelőtt jelent meg az első publikáció. Bár a szerző (Herman Goldstein) amerikai példákat tanulmányozva fogalmazta meg a koncepciót, ennek ellenére jelentős mértékben befolyásolta az európai fejlődési irányt (jellemzően a nyugat-európaiakat) is. A koncepció lényege az, hogy a rendőrségnek úgy kell megközelítenie az adott problémát, hogy maximalizálja azon képességét, amellyel képes hatékonyan megelőzni, és képes kontrollálni a közbiztonságra veszélyt jelentő eseteket.²⁰⁴ A koncepció az általános rendőri gondolkodást, kritikus helyzetekre adott válaszokat vizsgálja.

A korábbi londoni rendőrfőkapitány, Lord Stevens szemléletesen ábrázolja, hogy a rendőrség gyakran elmulasztja a probléma elemzését, és csak a megoldásra koncentrálnak. Taktikai, műveleti szinten eltérő módszereket alkalmaz egyazon problémátípusra anélkül, hogy megvizsgálná a helyzetet eredményező, kiváltó okokat, és azok megszüntetésére tenne kísérletet.²⁰⁵ A probléma-orientált rendészeti koncepció európai szálai ismét az Egyesült Királyságba vezetnek, azonban az angol szavakból alkotott POP rövidítés utolsó eleme már más kifejezést tartalmaz. Az angolok a „problem-oriented partnership” elnevezést követik, ami azonban a koncepció lényegi elemeit tekintve nem tér el a goldsteini vonaltól.

²⁰² Az Egyesült Királyság London Metropolitan Police honlapja 3.

²⁰³ Szerzői megjegyzés: a zéró tolerancia elvének rendőrségi alkalmazását, annak rendészeti és társadalmi hatásait Maurice PUNCH: *Zero tolerance policing* tanulmánya részletesen mutatja be.

²⁰⁴ Herman GOLDSTEIN: *Problem oriented policing*. 34.p.

²⁰⁵ Michael SCOTT – Stuart KIRBY: *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency*. 5.p.

A koncepció alapelgondolását továbbfejlesztve újabb „iskolák”, irányvonalak bontakoztak ki, amelyek a koncepció gyakorlati életbe történő átültetését is elősegítik. Ezek megőrizték az eredeti koncepció szellemi értékeit, így egymástól csupán egyes alkotóelemeikben, hangsúlyozásban térnek el.

A teljesség igénye nélkül:

1) „Megvizsgálás, elemzés, válasz, értékelés” („Scanning, Analysis, Response, and Assessment” [SARA]) – ez az irányzat John Eck 1987-es munkája révén vált közzismertté.²⁰⁶

2) Intelligence, interventions, implementation, involvement, and impact (5i) – ezt az irányzatot az Egyesült Királyság belügyi tárcája (Home Office) jegyzi.²⁰⁷

3) A probléma-orientált rendészeti koncepció kanadai változata. (“Clients, Acquiring and analysing information, Partnership, Response, and Assessment” [CAPRA]).

Az utóbbi irányzatot a Kanadai Rendőrség (Royal Canadian Mounted Police) képviseli, gyakorlatilag a SARA egyfajta bővített változata, új elem a partneri kapcsolat, amely kliens-orientált nézőponttal párosul. Ez a modell egyben magában ötvözi a közösségi rendészeti koncepciót is, annak egyfajta kanadai változata. (X. sz. melléklet.)

Közösségi rendészet koncepciója (community policing)

Megítélésem szerint a közösségi rendészet gondolatainak csíráit Sir Robert Peel vetette el. Teljes munkássága, az általa megfogalmazott és ma is gyakran idézett alapelvek tekinthetők a közösségi rendészet gyökereinek. Az azóta eltelt közel két évszázad fejlesztette tovább az alapvető téziseket, és a közösségi rendészet koncepciója globálisan elterjedt. Az elmúlt 20–30 év során kifejezetten népszerűvé vált, nem könnyelműség azt állítani, hogy az összes fellelhető rendőrséggel foglalkozó koncepció közül ez a leginkább ismert és alkalmazott. Véleményem szerint a közösségi rendészet koncepciója jó értelemben egyfajta visszatérés a helyes alapokhoz, amire azért is szükség van, mert a centrális irányba fejlesztett rendőrségek, rendvédelmi szervezetek eltávolodtak a társadalomtól. A koncepció a rendőrség, illetve a rendőr és a társadalom kapcsolatrendszerét helyezi a középpontba. A lényege az együttműködés, olyan felismerés alapján, hogy a rendőrség (más rendvédelmi szervezetekkel együtt) nem az egyedüli kizárólagos őr a közbiztonságnak, a közbiztonság társadalmi kérdés.²⁰⁸ Az adott területen élő közösség tagjai a közbiztonság megteremtése, fenntartása érdekében aktív szerepet kell, hogy vállaljanak.

²⁰⁶ John ECK – William SPELMAN: *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*.

²⁰⁷ Paul EKBLÖM: *Crime Prevention, Security and Community Safety Using the 5Is Framework*. 3.p.

²⁰⁸ Bureau of Justice Assistance: *Understanding Community Policing. A Framework for Action*.

A közösségi rendészet gyakorlatba történő átültetése jelentős mértékben, de nem kizárólag a megelőzéshez kapcsolódó rendőrségi feladatoknál jelentkezik. A külföldi és hazai rendészettel foglalkozó kutatások bebizonyították, hogy a csak reagáló típusú rendészeti tevékenység lehetőségei a bűnözés elleni küzdelemben kimerültek.²⁰⁹

A közösségi rendőrség gyökereit keresve látható, hogy a Normandiai I. Vilmos korából származó angol uralkodói felfogás, miszerint a helyi közösség joggyakorlatát, rendvédelmi kérdéseit a közösségre bízták, azt is eredményezte, hogy a közbiztonság az egyén és a közösség együttes felelőssége lett. Jellemzően az Egyesült Királyságban a közösséget alkotó egyén ma is több felelősséget érez a helyi közbiztonság fenntartása érdekében, mint a kontinentális Európa területén élők.

A koncepció megvalósítása csak hosszútávon értelmezhető, amely partneri együttműködést, kölcsönös bizalmat, folyamatos kapcsolattartást, megfelelő kommunikációt, kiszámíthatóságot, stabilitást igényel. Ezen túl a koncepció megértését, elfogadását mindkét fél részéről, ami szintén komoly kihívást jelenthet.

„Intelligence-led policing”

A fenti fogalom pontos magyarra fordítása nem egyszerű kérdés. Úgy vélem, hogy az „információ orientált rendészet” elég közel áll az angol jelentéshez. A pontos fordítás „hírszerzés vezette rendészet” szakkifejezést eredményezne, ami a magyar értelmezés szerint a bűnügyi hírszerzésre utalna, ez tévútra vezethet. Megítélésem szerint az „információ-orientált” kifejezés arra utal, hogy a rendszert alkalmazó rendőrség (vagy más rendvédelmi szervezet, például terror elhárítási feladatokat ellátó szervezet) a releváns adatok feldolgozásának, elemzésének az eredményeit használja fel.

Az „intelligence-led policing” gyakorlati alkalmazása, metodikája arról győzött meg, hogy célszerűbb a hírszerzés kifejezés helyett az információ-orientált megközelítést használni, hiszen alapvetően nyílt információk célirányos rögzítését, elemzését és ennek rendészet-specifikus felhasználását jelenti. Más magyar nyelvű publikációban az „adatfeldolgozás által vezérelt rendőrség” terminológia használatával találkoztam.²¹⁰ Salgó László egy 2007-es tanulmányában utal az angol kifejezés magyarra fordításából adódó problémára. Salgó László úgy foglal állást, hogy az „intelligence-led policing” olyan működési mechanizmust jelent (célkitűzés, feladat-meghatározás, projektvezetés és végrehajtás), amely az intelligence-re, az elemzett bűnügyi információra alapul. Információ + elemzés = intelligence. Az „intelligence-led policing” magában foglalja a vizsgált problémával vagy jelenséggel kapcsolatos rendelkezésre álló információk

²⁰⁹ PANULIN Tamás: A közösségi rendőrség gyakorlati bevezetése Magyarországon. 114.p.

²¹⁰ MÓRÉ Sándor: A helyi rendőrségek létrehozása és szabályozása Romániában. 5.p.

gyűjtését és rendszerezését. Ezek az információk az elemzés során alakulnak át az „intelligence” által takart fogalommá.²¹¹ Megítélésem szerint a koncepció nem kizárólag rendőrség-specifikus, más szolgálatok is alkalmazzák.

A gyökerek megértése segíthet a koncepció tartalmának a megragadásában. A 2001. 09. 11-i amerikai terrortámadás és a támadást feltáró vizsgálatok megértették az elhárítással foglalkozó szakemberekkel, hogy a globalizáció nemcsak új gazdasági környezetet teremtett, de új biztonsági környezetet is. Az ehhez való alkalmazkodás alapvető változásokat indukált. Ennek egyik következménye a feldolgozott információ irányította tervezés és művelet rohamos elterjedése. Érthető módon a példák elsősorban a jelentősebb terrorveszélyeztetettségnek kitett országok, nagyvárosok rendvédelmi szerveinek vonatkozásában értelmezhetőek. Röviden két példán keresztül kívánom bemutatni, mit is érthetünk ezen a koncepción.

Londonban több mint 40.000 nyilvános helyen elhelyezett videó kamera rögzíti a közterületen történt eseményeket. A felvételeket 30 napig őrzik meg. A kamerák magántulajdonban vannak, viszont a rögzített videó felvételeket csak rendőrök kezelhetik. Atlantában (USA) több világviszonylatban jegyzett óriáscég képviselője felajánlott 1 millió dollárt, hogy kamerázzák be a közterületeket. A londoni helyzethez hasonlóan a rendőrség itt sem kapta meg a kamerák tulajdonjogát, az üzemeltetés a londoni megoldással mutat rokon vonásokat.²¹² Nemcsak az információ megszerzése és későbbi elemzése, de a valós időben történő biztonságos továbbítása a felhasználónak is kritikus elem. Ehhez megfelelő technológiai háttér kell. Szintén jó gyakorlati példa lehet a mobil információs központok (Mobil Display Terminal) szolgálati gépjárműben történő kialakítása. Ez számos világviszonylatban vezető rendőrségnél már megtörtént. A rendőrségek mellett a nemzetbiztonsági szolgálatok, migrációs és határvédelmet ellátó szolgálatok is adaptálták ezt a koncepciót.

A példák csak szűk területre fókuszálnak, ennél sokkal több területet fed le az információ-orientált rendészeti koncepció. Érdeemes megjegyezni, hogy a technológiai fejlődés stratégiai, műveleti és taktikai szinten is változásokat generál, ez a szakterület kifejezetten dinamikus jellegű. Az alkalmazható technológia fejlődésével, elterjedésével párhuzamosan újabb és újabb lehetőségek nyílnak meg, erre minden rendőrségnek, rendvédelmi szervezetnek valahogy reagálnia kell, a technikai fejlődéssel történő lépéstartás elutasítása rossz válasz lehet. Az elérhető legmodernebb technika számos esetben pénzügyi korlátok miatt nem telepíthető, illetve technikai amortizáció miatt

²¹¹ SALGÓ László: Az Europol a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen. 7.p.

²¹² Mark RIEBLING: Hard won lessons: the new paradigm – merging law enforcement and counterterrorism strategies.

viszonylag gyakran frissítésre szorul. Az elérhető technika nyújtotta előnyök egyben technikai és pénzügyi függőséget és sebezhetőséget is eredményezhetnek, ezzel jelentős hátrányt okozhatnak. A másokkal szemben elérhető technikai előny fenntartása folyamatos versenyhelyzetet indukál. Megítélésem szerint ennek számos további kihatása lehet, az egyik a növekvő pályára állított forrásigény.

Az „intelligence-led policing” nemcsak műveleti, de stratégiai szinten is előnyösen alkalmazható, erre világít rá Salgó László, amikor leírja az Európánál történő alkalmazás metodikáját. Az „intelligence-led policing” segítségével nem csupán ügycentrikusan és utólag lehet reagálni, hanem a felfedett folyamatokat kellően időben, előre tervezetten, proaktívan lehet kezelni.²¹³

3.1.4. Trendek, fejlődési irányok

A közösségben élőknek és akár az elszigetelten élő embernek is folyamatosan fenn kellett és kell tartani azon képességét, hogy észleli a környezetben beálló változásokat, és azokra adekvát módon reagálni. Ez a túlélés, a fennmaradás alapja.

A hidegháború befejezésétől napjainkig eltelt közel két és fél évtized kifejezetten a változások korszaka volt Európában és globálisan egyaránt. „Az elmúlt évtizedben bekövetkezett változások a régiók egyre inkább eltérő biztonsági problémáira irányították a figyelmet.”²¹⁴ Változott a politikai, a társadalmi, a gazdasági környezet. Exponenciálisan bővül a megszerzhető információ mennyisége. A globalizáció hatásai megváltoztatták az egyén mikro- és makró környezetét egyaránt. A vizsgált államok rendvédelmét, különösen a közelmúltra tekintettel, szintén nagyon intenzív változások jellemezték. Ebben az értelemben külön érdemes vizsgálni azt, hogy milyen változások érték a rendvédelmi rendszereket és azt, hogy azokra milyen válasszal élt az adott rendvédelmi szektor, illetve szervezet. Ez az alfejezet elsősorban az előző mondat második felére koncentrál, arra keresi választ, hogy az egyes államok rendvédelmi rendszereinél észlelhető-e tendencia, van-e olyan közös elem, ami azt mutatja, hogy a változások homogén jellegűek.

A volt keleti blokk országaiban az 1990-es évek során bekövetkezett rendvédelmi átalakítások homogenitást mutatnak mind időben, irányultságukban, mind a megfogalmazott célokban egyaránt. Közös pont lehet az erősen hierarchikus jelleg megszüntetése, a decentralizáció, dekoncentráció mértékének csökkentése, a politikai

²¹³ SALGÓ László: op. cit. 11.p.

²¹⁴ MATUS János: A biztonság és a védelem problémái a változó nemzetközi rendszerben. 3.p.

befolyás megszüntetése, a rendvédelmi szervek civil kontrolljának a megteremtésére irányuló törekvés. Mindez alapjaiban változtatta meg a rendvédelmi szervek és a társadalom egymáshoz való viszonyát. Visszatekintve úgy érdemes fogalmazni, hogy a volt keleti blokk országában az 1990-es rendszerváltó folyamat keretében rendvédelmi reformot meghaladó mértékű átalakulás zajlott le. A következő jelentősebb változást generáló folyamat már tisztán reformhullámnak tekinthető, ez a 2000–2015-ös időszakra datálható. Ezt érdemes második rendvédelmi reformnak tekinteni (azzal a megjegyzéssel, hogy az első meghaladta a reform kereteit). A második reformhullám esetében az összkép már csak csekély mutat homogenitást. A balti államok körében az tapasztalható, hogy kizárólag Észtország hajtott végre második generációs reformot. Lettország és Litvánia, bár tett modernizációs lépéseket, rendvédelmi reformban nem gondolkozott. Az észtek esetében az első generációs változások alapvetően politikai, társadalmi irányultságú változások, amire a demokratikus berendezkedés kialakítása miatt volt elengedhetetlen szükség. A második generációs reformot már inkább rendvédelem specifikus politikai, gazdasági okok vezették. Természetesen a környezetben is jelentős változások következtek be. 1985-ben írták alá a Schengeni Egyezményt, majd 1990-ben a végrehajtására vonatkozó, Schengeni Végrehajtási Egyezményt. Ezt követte 1997-ben az Amszterdami Szerződés keretében született döntés, amely arról szólt, hogy a határőrizet kérdéseit közösségi szintre emelik.²¹⁵ A 2004-es EU-bővítés és később a Schengeni Végrehajtási Egyezmény területi hatályának kiterjesztése jelentett újabb, rendvédelmi szervezeti modelleket is érintő kihívást. Fontos megjegyezni, hogy az Európai Unió nem határozza meg konkrétan, hogy az államhatár rendészetét ellátó szervezeteknek milyen szervezettel és milyen jogszabályi felhatalmazással kell rendelkezniük.²¹⁶ A szervezeti jellegű kihívások mellett biztonsági kihívások is jelentkeztek. Már 1985-ben, a Schengeni Egyezmény aláírásakor az aláíró államok számítottak arra, hogy a kieső határellenőrzések miatt egy biztonsági deficit keletkezhet.²¹⁷

Érdemes szintén figyelembe venni Észtország területi kiterjedését (45.000 km²) és lakosságát (1.3 millió) is, amikor a 2000-es évek elején végrehajtott rendvédelmi reformot vizsgáljuk. A reformfolyamat tartalmazott egy integrációs elemet, nevezetesen a korábban szervezetenként különálló rendőrséget, határőrséget, migrációs szolgálatot, a központi bűnügyi szolgálatot és a személyvédelmi szolgálatot egy szervezetben egyesítették.²¹⁸ A lakosság és a területi kiterjedés tükrében indokolatlannak tűnt a fenti

²¹⁵ RITECZ György: Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és a további feladatok Magyarországon. 7.p.

²¹⁶ KOVÁCS Gábor: A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei. 26.p.

²¹⁷ VERHÓCZKI János: A schengeni integrált határbiztonsági rendszer. 337.p.

²¹⁸ Security Sector Reform Resource Center honlapja.

szervezetek független státuszának a fenntartása. Az integráció előnyei részben az indokolatlan párhuzamosságok felszámolásával jelentkeztek (különösen pénzügyi, humán, adminisztrációs területeken). A reformra azért is szükség volt, mert az első generációs változásokat nem sikerült minden területen befejezni, különösen a decentralizáció, a dekoncentráció és depolitizáció területén maradtak megoldatlan kérdések.²¹⁹ A korábbi négy, területi alapon szervezett regionális egység rendszerét is megváltoztatták, a reagálási képességet növelték.

Az észti példa azt prognosztizálhatja, hogy további, második generációs reformok várhatóak a Baltikumban, illetve a volt keleti blokk országokban egyaránt.

Erre szintén jó példa a cseh rendőrségi reform, ami az észti példával jelentős mértékben rokon vonásokat mutat. Az 1991–1993 között végrehajtott alapvető változásokat követően a 2000-es évtized közepén reform vált indokolttá, azonban ez már nem a rendvédelem egészét érintette, csak a cseh rendőrséget. A bemutatásra kerülő rendőrségi reform nem érintette az önkormányzati rendőrséget, kizárólag a nemzeti rendőrséget. A reformfolyamat 2006-ban kezdődött és az új rendőrségi törvény 2009. I. 01-vel történő hatályba lépésével ért véget.

A kutatásaim során három okot tudtam elkülöníteni, ami megalapozta a cseh rendőrségi reformot. Ezek: 1) az első generációs változásokat követően fennmaradt megoldatlan problémák; 2) szervezeti, strukturális átalakítások (a közigazgatási rendszerrel harmonizáló területi igazgatási térségek kialakítása) hatékonyság növelése mellett; 3) modern, professzionális rendőrség kialakítása.²²⁰

Tíz pontban foglalták össze a reformcélkitűzéseket, ezek a következő területeket fedték le.

1. A belbiztonság megteremtése érdekében a rendőrség és más rendvédelmi szervezetek megfelelő jogkörökkel történő felruházása.
2. Illetékességi területek és szervezeti struktúra felülvizsgálata.
3. Rendőrség gazdasági pozíciója.
4. Külső és belső kontroll.
5. Oktatás – professzionalizmus kulcsa.
6. Szolgálati törvény – humángazdálkodás.
7. Project P-1000. (rendőrségi infrastruktúra fejlesztése.)
8. A nem egyenruhás állomány új struktúrája.
9. Elektronikusan vezetett bűnügyi alkalmazások.

²¹⁹ Mike KING – Arianit KOCI – Antanas BUKAUSKAS: Policing Social Transition: Public Order Policing Change in Lithuania. 428.p.

²²⁰ Cseh rendőrség honlapja.

10. Bürokrácia csökkentés.²²¹

A reform kidolgozását jelentős társadalmi konzultáció előzte meg, illetve konzultációk az érintett állománnyal, vezetőkkel.

A hivatkozott tanulmány alapján a reform kiemelkedő értékének tartom az alkalmazott módszerek objektivitását. A reform során olyan indikátorokat is alkalmaztak, amelyek jól mérhetővé teszik a szervezeten belüli állománycsoportok, állománykategóriák összehasonlíthatóságát. Ezek:

1. vezető – beosztott létszámcsoporthoz aránya, (elért arány: 1:11)
2. végrehajtó állomány – támogató és kiszolgáló állomány aránya (elért arány: 8,5:1)
3. hivatásos állomány – nem hivatásos állománycsoport aránya (elért arány: 4,5:1)

Megítélésem szerint a második pontban feltüntetett szervezeti, strukturális átalakítás jelentette a legnagyobb kihívást. A korábbi „district” vezetői szintet megszüntették, így középvezetői szinten 320 vezetői pozíció szabadult fel.

A rendőrségi reformot megelőző időszak során a cseh közigazgatás 8 területi egységre (kerület) támaszkodó struktúrából állt. Ebbe a rendszerbe kellett beiktatni 6 új kerületet, átállva a közigazgatás 14 kerületre épülő rendszerére. A közigazgatási rendszer teljes átalakításáról szóló hosszú vita egy részét 1997-ben sikerült lezárni. Ekkor fogadták el a 14 kerületet mint keretszámot. 2000-ben zárult le véglegesen a közigazgatás rendszerének az átalakítása összesen négy új törvény elfogadásával.²²² A kerületi rendszer által indukált közigazgatási változások is jelentős szerepet játszottak a bemutatott rendőrségi reformban. A két közigazgatási rendszert, illetve különbségeit a XI. számú melléklet szemlélteti.

Értékes tanulmány lehet a Lettország büntetés-végrehajtási szervezetének intézményi korszerűsítése. A példa egyediségét az adja, hogy Lettországnak mint uniós tagállamnak Norvégia (nem uniós tagállam) nyújt ebben a projektben 100%-os pénzügyi támogatást. A projekt jellemzői számokban: 2012 novemberétől 2017 áprilisáig tart (tervezetten), mintegy 13 millió euróba kerül, és bilaterális alapon, a norvég büntetés-végrehajtási szervezet támogatja civil szakértőkön keresztül. Speciális területeket céloztak meg, ezek három körbe csoportosíthatóak: 1) a büntetés-végrehajtási intézmények épületeinek korszerűsítése, különös tekintettel a fogva tartó helyiségek területére, 2) képzések, 3) speciális intézkedések bevezetése, amelyek a drogfüggő elítéltek intézményi rehabilitációját segítik elő.²²³

²²¹ Czech Police Reform. (Cseh rendőrségi reform.) 4.p.

²²² BENCSIK András: *A cseh önkormányzati rendszer.* 97–98.p.

²²³ European Economic Area and Norway Grants. [Az Európai Gazdasági Térség és a Norvég Alap közös honlapja.]

A rendvédelmi reformok Európa nyugati felét sem kerülték el. A közelmúlt erre számos példával szolgálhat, elég csak a már bemutatott belgiumi, osztrák rendvédelmi reformra utalni, de lehet a luxemburgi, skót vagy a holland rendőrségi reformot is idézni. Ezekben az esetekben nem beszélhetünk első és második generációs reformokról. A reformokat kiváltó okok nem vezethetők vissza olyan alapvető politikai, társadalmi változásokra, amelyekkel a keleti blokk országainak kellett megbirkózni. A vizsgált államok e körében a reformokat modernizációs igények, szervezeti, szerkezeti változtatások révén elérhető hatékonyságnövelés, a rendvédelmet ért új kihívások, illetve korábbi kihívások átalakulása, jellegének a megváltozása indukálta. A volt keleti blokk államaiban tapasztalt második generációs reformoknál is hasonló kiváltó okokat találunk.

Amennyiben nem egyedi államokat, hanem folyamatot vizsgálunk, akkor két, esetleg három körbe lehet rendezni a 28 tagállamot. Az elsőbe azokat sorolom, amelyek a közelmúlt során végrehajtottak jelentős rendvédelmi vagy rendőrségi reformokat. A másodikba azokat, amelyek kisebb, apró lépések mentén törekednek korszerűsíteni, modernizálni a rendvédelmi szervezeteiket, de feltehetően elérkeznek ahhoz a ponthoz, amikor egy nagyobb, átfogó rendvédelmi reform már elodázhatatlan. Esetlegesen egy harmadik csoportot alkothatnak azok az államok, amelyek a korszerűsítést folyamatosan szem előtt tartva fejlesztnek, és bizonyos megfontolások miatt (például: tradicionális értékek, nehezen elérhető politikai konszenzus) nem gondolkoznak reform méretét elérő változásokban.

A külső környezetben bekövetkező gyors változások nem feltétlenül reformintézkedéseket követelhetnek meg. Változtatni egy rendvédelmi rendszeren reform vagy jelentősebb átszervezés nélkül is lehet.²²⁴ Jó példa erre a jelenlegi londoni rendőrfőkapitány, aki a „total policing” koncepció bevezetésével az állomány szemléletmódját változtatta meg. Ez a stratégiai szintről indult változás ma már meghatározza a műveleti és a taktikai szinten alkalmazott eljárásokat. Egy új koncepció bevezetése általában nem érinti jelentősen a forrásigényt, a szervezet által használt infrastruktúrát, a személyi állomány összlétszámát. A társadalom viszont azt érzékelheti, hogy a rendvédelmi rendszer teljesen megváltozott, ez pedig alapvetően meghatározhatja a szubjektív biztonságérzetet. A *miért*, a *mi* és a *hogyan változik* kérdések a lényegesek, de ettől még az alapvető keretek (pénzügyi, infrastrukturális, humán) változatlanul megmaradhatnak.

Tendenciák, trendek vizsgálata során tapasztalt általánosan jellemző szemlélet, hogy a rendvédelem rendszere legyen költséghatékony, tehát kevesebb ráfordítással

²²⁴ KOZMA Tibor: op. cit. 89.p.

minőségileg igényesebb és hatékonyabb. A költséghatékonyság könnyen elérhető a rendszerekben meglévő párhuzamosságok csökkentése, megszüntetése révén is. Ez a rendvédelmi rendszer egészét szemlélve a szervezetek közötti kooperáció növelésével, összevonhatóan fenntartható alrendszerek együttes kiépítésével, ezek részleges összevonásával, illetve teljes mértékű integrációval is elérhető. Ez utóbbira példa az osztrák, és a belgiumi csendőrség integrációja egy új rendőrségi szervezetbe.

Kifejezetten a centralizáció irányába mutató jelentős lépés volt Skóciában az integrált rendőrség létrehozása. 2012-ben a skót parlament elfogadta azt a reformtörvényt, amely a korábbi nyolc területi alapon szervezett – ezért szervezetileg elkülönülten működő – rendőri szolgálatokat, a már korábban központosított, szakterület specifikus rendőri szolgálatokkal vonta össze. Új szervezatként jött létre a hierarchia legmagasabb fokán álló szervezet, a Skót Rendőrségi Szolgálat, melynek vezetője (chief constable) a belügyminiszter útján kerül kinevezésre.²²⁵ Szintén a fenti törvény értelmében került átszervezés keretében központosításra a különböző „polgári vészhelyzetek” elhárítására, a vészhelyzetek kezelésére hivatott szervként a „Scotish Fire and Rescue Service”.²²⁶ A fenti 2012-es törvényt megelőzően a skót rendőrség duális jellegű volt, egyes elemeit területi alapon szervezték meg igazodva a közigazgatás rendszeréhez. Bizonyos rendőri szakterületek (rendőrképzés, bűnügyi nyilvántartás, kábítószer-ellenes szolgálat stb.) korábbi szabályozásnak köszönhetően centrális szerkezetet vettek fel.²²⁷

A fenti trendhez kapcsolható az elmúlt tíz év során kibontakozott németországi rendőrségeket érintő reformfolyamatok összessége. A tartományi rendőrségek mellett számos alkalommal fogalmazódott meg az igény szövetségi szintű rendőrségi szervek felállítására. Indokolt kiemelni a 2005-ös vitát, illetve alkotmányjogi állásfoglalást, amely lehetővé tette az akkori szövetségi határőrség szövetségi rendőrséggé történő átszervezését. Alkotmánybírói állásfoglalás alapján a speciális rendőrségi feladatok átvétele nem ütközik a köztársaság alkotmányába, ennek megfelelően a német törvényhozás megszavazta a fenti átszervezést. A létrejött szövetségi rendőrség nem áll a tartományi rendőrségek felett.²²⁸ Főrizs Sándor részletes elemzésében feldolgozza több szövetségi tartomány rendőrségét és bemutatja a napjainkban is tartó rendőrségi reformokat. Az elemzésekben bemutatott tartományok (Brandenburg, Berlin, Szászország és Baden-Württemberg) kisebb időbeli eltérések mellett, nagyon hasonló

²²⁵ Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012. I. fejezet

²²⁶ Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012. II. fejezet

²²⁷ 1967/Scotland: Police Act.

²²⁸ FŐRIZS Sándor: Gondolatok Németország rendőrségi rendszeréről. 52.p.

koncepció alapján dolgoztak ki tartományi rendőrségi reformokat.²²⁹ A North Rhine-Westphalia szövetségi tartomány rendőrségi reformja (2005–2007) három pilléres szerkezetben került megfogalmazásra. Ezek: a rendőrhatóságok modernizációja, szükségtelen bürokratikus elemek kiiktatása, a rendőrhatósági rendszer struktúrájának a racionalizálása.²³⁰ A reform nagyon jelentős változásokat hozott. Ez különösen a struktúra vonatkozásában szembetűnő, ami nemcsak a rendőrségeket, de a tartományi Belügyminisztériumot is érintette.

Az egyes reformelemeket vizsgálva látható, hogy trendszerűen azonos súlyponti elemek jelennek meg. Ezek: 1) létszám megtakarítás, hatékonyabb felhasználás 2) vezetői, irányító szintek csökkentése, összevonása, 3) végrehajtói szint, illetve ehhez közvetlenül kapcsolódó műveleti képességek megtartása, 4) reális, előremutató helyzetértékelés ami figyelembe veszi a demográfiai változásokat, bűnügyi, közlekedési, közbiztonsági jellemzőket, 5) költséghatékonyság, 6) szervezeti elemek számának csökkentése, akár úgy is, hogy a közigazgatási struktúrától eltér a rendőrségi rendszer felépítése.

A svéd rendvédelmi szervezeti modell is jelentős változása köszönhető annak a rendőrségi reformnak, amely 2015. I. 01-től egységes, centralizált szerkezetbe rendezte a svéd rendőrséget. A reformot megelőzően a svéd rendőrség széttörözött volt, a rendőrséget 21 régió rendőrsége alkotta. Régió rendőrségek nagyfokú önállóságot élveztek, döntően decentralis jegyeket hordozott ez a struktúra. Érdekes kiemelni, hogy minden egyes régióban a régió rendőrséget az úgynevezett „rendőrségi tanács” felügyelte.²³¹

A svéd parlament 2012-es döntése indította el a reform folyamatot, amely 2013-2014-es évek során alakult ki és került lépcsőzetesen bevezetésre. A 2015-ös rendőrségi struktúra centralizált rendőrséget hozott létre. A centralizáció mellett, összevonások révén jelentősen lecsökkentették a rendőrségi régiók számát, a korábbi huszonegy rendőrségi régióból hét lett.²³² Növelték a nemzeti rendőrség műveleti képességeit, illetve új elem a svéd nemzeti rendőrség vezetőjének hivatala, amely megfelel a magyar ORFK-nak. (Lásd XII. sz. melléklet.)

Az egységes rendőrségi struktúra kialakítása mellett előrelépésként értékelhető, hogy önálló szervezeti keretet nyert a svéd nemzetbiztonság szervezete (Säkerhetspolisen). A reform nem érintette a minisztériumi felügyelet kérdését, ezt a feladatkört továbbra is az Igazságügyi Minisztérium látja el. A reformokat bemutató

²²⁹ FÓRIZS Sándor: Rendészeti kihívások – Németországi válaszok. 45–50.p.

²³⁰ Bernhard FREVEL: Police Organization and Police Reform in Germany. 60.p

²³¹ DCAF honlapja II.

²³² Svéd Nemzeti Rendőrség honlapja

kiadványuk alapján, a svéd rendőrség számít a legnagyobb állami irányítás alatt álló szervezeti egységnek, összességében több mint 28.000 munkavállalót foglalkoztatva.²³³ Szintén érdemes kiemelni, hogy ilyen mértékű, jelentőségű reformra a svéd rendőrség 1965-ös államosítása óta nem került sor Svédország rendvédelmi szervezeti modelljében.

2012–2015-ös időszak során a holland rendvédelmi szervezeti modell is jelentős mértékben megváltozott, köszönhetően a fenti időszak során bevezetett rendőrségi reorganizációnak.²³⁴ A reorganizáció előzménye volt az 1993-as rendőrségi reform törvény. Az 1993-as törvény 25 regionális rendőrségi központ révén megtartotta a decentralizált szervezeti modellt. A holland rendőrség másik szintjét jelentette a nemzeti, tehát országos hatáskörű szerve. Feladatrendszerét tekintve a nemzeti rendőrség szerepköre elsősorban támogató, koordináló, logisztikai kiszolgáló jellegű volt, bizonyos szakterületeken, például autópálya-rendészet, vízi-rendészet önálló műveleti egységekkel is rendelkezett. Az 1993-as rendőrségi reform nem oltotta ki a rendőrséget érintő vitákat, újabb reformok, illetve azokról rendezett viták vezettek el a 2012-es rendőrségi törvényhez.²³⁵ A 2012–2015-ös rendőrségi reorganizáció legfontosabb eleme az egységes nemzeti rendőrség létrehozása volt. A szervezeti modell centrális irányba történő elmozdulása jelzés értékű. A centralizáció mértékét csökkentő elemek is megfigyelhetők, így például a regionális önkormányzati vezetők a közrend és a közbiztonság vonatkozásában felügyelik, irányítják a rendőrség munkáját.²³⁶ A reorganizáció egyben rendőrségi régiók átszervezését is jelentette, ezek számát tízre csökkentették.

A bemutatott példák alapján látható, hogy az Európában kirajzolódó trend a rendvédelmi centralizáció, koncentráció irányába mutat, igaz, ez nem teljesen homogén folyamat. Megítélésem szerint a centralizáció irányába mutató reformok, reorganizációk egyszerűbb, átláthatóbb struktúrába rendezték az érintett testületeket, ezzel a szervezeti hatékonyság javítását érték el.

Érdemes a rendvédelem humán politikai oldalát is vizsgálat alá vetni. Sajnálatosan összehasonlító elemzésre alkalmas autentikus forrásból származó adatokat a legtöbb vizsgált ország nem tesz közzé, ez ellehetetleníti a rendvédelem specifikus összehasonlító elemzését. Ami elérhető, az a rendőrségre vonatkozó adatsor, ezt az Európai Unió

²³³ Svéd igazságszolgáltatás honlapja, belső kiadvány a rendőrségi reformról.

²³⁴ Szerzői megjegyzés: 2012-es rendőrségi törvény kapcsán a holland nemzeti rendőrség által használt terminológia kerüli a reform kifejezés használatát, helyette a radikális rendőrségi reorganizáció kifejezés szerepel.

Holland rendőrség honlapja

²³⁵ Lex CACHET – Peter MARKS: Police reform in The Netherlands: A dance between national steering and local performance. 93.p.

²³⁶ Jean TERPSTRA: Police reform in the Netherlands and Scotland compared. 32.p.

Statisztikai Hivatala (Eurostat) teszi közzé tagállami tájékoztatók alapján. A közzétett Eurostat-adatok a 2000-es, a 2005-ös és a 2010-es évekre vonatkoznak.²³⁷ Az adatok értékelése során a 2000-es évhez mint bázisévhez viszonyítottan értékeltem a rendőrségi állományok létszámadataiban bekövetkező változásokat. Ezzel kapcsolatban a következő megállapításokat kívánom megtenni:

Az EU-tagállamainak rendőrségeit vizsgálva²³⁸ három kategóriát célszerű kialakítani annak tükrében, hogy a rendőrség állománya növekedést, csökkenést vagy relatíve stagnálást mutat. Amennyiben a bázisévhez képest bekövetkezett változás mértéke a +/- 2%-os sávban maradt, azt úgy vettem figyelembe, hogy nem történt érdemi elmozdulás. A vizsgálat elvégzése után a következő összkép alakult ki:

1. A rendőrség állománya jelentős mértékben növekedett 16 állam esetében, ezek: Belgium, Ciprus, Dánia, Egyesült Királyság²³⁹, Észtország, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Magyarország, Málta, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia és Svédország.
2. A rendőrség állománya stagnált vagy érdemben nem változott 3 állam esetében, ezek: Finnország, Görögország és Olaszország.
3. A rendőrség állománya jelentős mértékben csökkent 8 állam esetében, ezek: Ausztria, Csehország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Németország és Portugália. Azon országok köre, ahol jelentősen növekedett a rendőrségi állomány, pontosan a duplája annak a körnek, ahol csökkent. Az ellentétes irányba mutató folyamatok nem jeleznek egyértelmű trendet.

Azt viszont érzékeltetni lehet, hogy azon országok esetében, ahol rendvédelmi reform zajlott, a vizsgált időszak során csökkent a rendőrség létszáma. Mivel az állománycsökkenést több, természetében eltérő ok is kiválthatta (leépítés, korai nyugdíjazás, kevesebb felszerelő, csökkenő tanintézményi kapacitás stb.) célszerű hozzáadni ezt a faktort (rendőrségi reform hatása a rendőrségi állományra) azon esetkörökhöz, ahol további tudományos vizsgálatok elvégzése lehet indokolt. A reformtól független okok is kiválthatnak fokozott mértékű állománycsökkenést, erre lehet jó példa a londoni rendőrség, amely évek óta jelentős problémaként éli meg a hivatásos állomány tendenciózus csökkenését. Történetesen ebben az esetben a pénzügyi források szűkülése gerjesztette a folyamatot.

²³⁷ Európai Unió Statisztikai Hivatal (Eurostat) honlapja

²³⁸ Szerzői megjegyzés: ténylegesen csak 27 állam szerepel ebben a vizsgálati körben, mivel Bulgária vonatkozásában nem elérhető azonos metodika alapján feldolgozott, publikált adat.

²³⁹ Szerzői megjegyzés: az Egyesült Királyság esetében három alkategóriában szerepelnek a rendőrségek állományára vonatkozó adatok. Az abszolút számok növekedési trendet jeleznek, de ez csak az Anglia és Wales, illetve a Skót koronaterületekre nézve igaz, az Észak-ír koronaterületek esetében több mint 30%-os volt a 2000–2010. közötti rendőrségi állománycsökkenés!

Az Európai Unió Statisztikai Hivatal rendőrségek hivatásos állományára vonatkozó adatait a XIII. számú melléklet tartalmazza.²⁴⁰

Akár önállóan is lehetne vizsgálni azt a kérdéskört, hogy új, rendvédelmi választ igénylő biztonsági kihívások vagy korábban is ismert kihívások változásai mikor és milyen formában jelentkeztek, és erre milyen válaszok születtek. Talán több területet is fel lehet sorolni, ide tartozhat a terrorizmus elleni küzdelem, a szervezett bűnözés, a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények köre, a regionális és globális migrációs folyamatok, rendvédelmi szervezeteket érintő regionális és kontinentális koordinációs, együttműködési kérdések köre. A felsorolást lehetne folytatni, itt csak jelezni kívánom, hogy akár a megjelölt alpontok mentén is érdemes lenne külön-külön vizsgálatot lefolytatni, és az eredményeket kiértékelni. Terjedelmi okokból jelen értekezés keretében erre nem látok lehetőséget.

3.2. RENDVÉDELMI MODELLEK TIPIZÁLÁSA

John Casey a rendőrségi, belbiztonsági modellek tanulmányozása során négy alapvető modellben gondolkozik, ez összhangban van Rob Mawby, Francis Pakes és Philip L. Reichel kutatásainak eredményeivel.²⁴¹ Ezek:

Az **angolszász demokratikus** gyökerű. Erre a modellre jellemző az állampolgárra fókuszáló bűnügyi megközelítés, előtérbe helyezve a bűnmegelőzést és a biztonság szolgáltatását. A szerző kiemeli, hogy ebbe a modell kategóriába sorolható az amerikai modell, viszont az jelentősen fragmentált képet mutat. Az alapjait tekintve ez a modell volt a bölcsője a közösségi rendészeti modellnek.

A **kontinentális demokratikus** gyökerű. Ebben a modellben a hatósági karakter erősebben jelenik meg, a biztonsági szervezetek kormányzati kötődése domináns, az érintett szervezetek jelentős távolságot tartanak az állampolgároktól. A szervezetek erős hierarchikus jegyek mentén, alá-fölérendeltségi viszonyban, centralizált formában működnek. A rendőrségi feladatkört ellátó szervezetek párhuzamosan funkcionálnak. A fékek és az ellenőrzés, mint eszközök hatékony alkalmazása révén érhető el a kiegyensúlyozottság állapota.

²⁴⁰ Szerzői megjegyzés: az adatsor Bulgáriával kapcsolatban hiányos, illetve Magyarország vonatkozásában pontatlan, pontosabban értelmezhetetlen a 2010-es év alatt feltüntetett 8.724 fő. Dr. POZSGAI Zsolt r. dandártábornok, (ORFK Humánigazgatási Szolgálat vezetője) 2014. III. 19-én szignált átirata alapján (száma: 29000/4492–33/2014. Ált.) a magyar rendőrség hivatásos állománya 2010. VI. 1.-vel 34.085 fő volt. Az adatokhoz kapcsolódó elemzés során korrekcióval éltem és az ORFK Humánigazgatási Szolgálat által megjelölt 34.085 főt vettem figyelembe. EUROSTAT honlapja.

²⁴¹ John CASEY: op. cit. 74.p.; Rob MAWBY; Francis PAKES; Philip L. REICHEL

A fejlődő világ. A gyenge gazdasági jellemzők korlátozzák a modellbe sorolható országok belbiztonsági rendszerének kapacitását. Nem áll rendelkezésre elégséges forrás a rendszer működtetéséhez, a munkabér nem elégséges, a jogbiztonság megteremtése és a korrupcióval szembeni fellépés nem hatékony. Szélsőséges esetben a politikai elit nem képes a belbiztonsági szervezetek kontrollját ellátni, az állami ellenőrzés hiányában milíciák, magánkézben lévő „biztonsági szervezetek” jelenhetnek meg.

Autokratikus berendezkedés. A belbiztonsági szervek koncentráltak és jellemzően katonai jellegűek, legitimitásuk a kormányzati erőn alapul. A szervezetek az elnyomás eszközei, gyakran brutális, jogállami normákon kívüli területen működnek. A rezsim ideológiai háttére alapulhat (extrém) vallási berendezkedésen, illetve bevezethet vallási rendszerű jogrendszert is.

Casey megközelítése a létező államok teljes körét veszi figyelembe. Kutatásom szempontjából, a fent bemutatott négy típusból csak a két demokratikus jellegű értékelhető, mivel mind a 28 kutatót állam politikai-társadalmi berendezkedése demokratikus. Ettől eltekintve, Casey által alkalmazott tipizálással és az abból származó megállapításokkal, a tipizálás eredményével alapvetően egyetértek.

Az egyes rendvédelmi szervezeti modellek feltárása, jellemzőinek megragadása során arra a megállapításra jutottam, hogy a Casey által bemutatott kategóriáknál árnyaltabb összkép is kialakítható. Számos más olyan pont van, amely mentén a vizsgált rendvédelmi modellek összevethető és elkülönülő sajátosságok mentén besorolhatóak. Minél több, a gyakorlatban használható tipizálást lehetővé tevő pontot tudunk megadni, annál összetettebb és bonyolultabb rendszerben kell gondolkodni. A további tipizálásra alkalmas elemek bemutatása előtt érdemes még itt megjegyezni, hogy a tipizálás eredményeként kialakuló, illetve elkülönülő csoportok korrelációt, összetartozást és eltéréseket együttesen mutatnak. Az összkép így nagyon árnyalttá válik. A tipizálás eredményeiből újabb következtetések levonására is lehetőség nyílik. Ennek megfelelően, megítélésem szerint a tipizálás tudományos eredménye kettős, magában foglalja a lehetséges típusokat és az abból levonható következtetéseket.

Visszatérve a Casey által felsorolt angolszász és kontinentális csoporthoz, ez alapvetően harmonizál a vizsgált államok jogrendszerével ott, ahol szintén angolszász és (római-germán) kontinentális jogrendszereket, illetve jogköröket lehet elkülöníteni.

A jogrendszer és az alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek közötti közvetlen összefüggés alapján a kontinentális csoportba tartozó országok körén belül (ez a vizsgált államok köréből 26 államot jelent) további alrendszerek elkülönítésére látok lehetőséget.

3.3. RENDVÉDELMI KULTÚRÁK

A kontinentális csoportba sorolt alrendszerek kialakítása a kutatómunkám eredményeinek a rendszerezésére, szintézisére, illetve az abból levonható következtetésekre támaszkodik. A szakirodalom feldolgozása során az általam alkalmazott megközelítéssel nem találkoztam. Az alrendszerek esetében indokoltnak tartom a *rendvédelmi kultúra* kifejezés alkalmazását. Finszter Géza a *rendészeti kultúra* kifejezést használja²⁴², azonban ez – megítélésem szerint – nemcsak nyelvtani, hanem tartalmi szempontból is eltér az általam alkalmazott rendvédelmi kultúra kifejezéstől. A rendvédelmi kultúrával kapcsolatos bővebb indokolás az alfejezet lezárásaként fog szerepelni.

3.3.1. Az angolszász rendvédelmi kultúrakör európai vonala

Az angolszász rendvédelmi kultúrakör európai keretei az Egyesült Királyság (Skócia kivételével) és Írország esetében relevánsak. Az „anyaország” természetesen a történelmi Angol Királyság, illetve az Egyesült Királyság, amely jelentős befolyást gyakorolt az írországi rendvédelem fejlődésére is. Az értekezés különböző részei már tárgyalták az Egyesült Királyság rendvédelemét, ennek megfelelően itt csak az angolszász rendvédelmi kultúra alapvető jellemzői kerülnek ismertetésre.

Szikinger István az „angol modellel” kapcsolatban úgy foglal állást, hogy az angol rendőrség kétségtelenül az úgynevezett „közösségi rendfenntartáshoz” tartozik, amely a külső elnyomó vagy katonai, illetőleg a bürokratikus modellhez képest nagyobb társadalmi beágyazottságra, következésképpen elfogadottságra számíthat.²⁴³

Az angolszász rendvédelmi modell a kontinentális európai rendvédelmi rendszerektől relatíve elszigetelten, más rendvédelmi rendszerekkel kevésbé összekapcsolt módon, külső befolyástól mentesen fejlődött. Értéke, hogy a helyi közösségek számára lehetőséget biztosított a rendvédelmi rendszerük kialakítására. Ez a szemlélet tette lehetővé a közösségi rendészeti koncepció kidolgozását, ugyanakkor ez a koncepció az előtt vert gyökeret és érvényesült, mielőtt még az első gondolkodók fogalomként, új koncepcióként meghatározták volna azt. A modern rendőrség megteremtése (1829. Police Act) is ehhez a rendvédelmi kultúrához köthető, ahogy a

²⁴² FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*. 101–105.p.

²⁴³ SZIKINGER István: *Az angolszász rendvédelem fejlődésének tendenciái a XIX. századtól napjainkig*. op. cit. 174.p.

legújabb modern, illetve kortárs rendészeti koncepciók megjelenése, alkalmazása is. Nem jellemző a katonai szemlélet, a rendvédelmi szervezetek hivatásos állománya nem alkalmaz katonai rendfokozatokat, az alkalmazott rendfokozatok inkább jelzik a hierarchikus rendszerben betöltött pozíciót. Nincs katonailag szervezett őrtestület, nincs csendőrség és kevésbé „felfegyverzett” a rendvédelem. Kompetencia és tudás alapú a rendszer, amelyben dolgoznak. Az olyan nemzetközi szervezeteknél, ahol hivatásos állományú rendvédelmi munkatársat, esetleg vezetőt keresnek, kompetencia alapú tesztekkel végeztetnek. Nem meglepő módon, az ebből a rendvédelmi kultúrában szocializálódott kollégák, az angol anyanyelv előnye mellett, (mivel kompetencia alapú szervezeti kultúrában szocializálódtak) kifejezetten előnyös versenypozícióból indulnak más országokból érkező kollégáikkal szemben.

3.3.2. A kontinentális rendvédelmi kultúrakör

A kontinentális alapokra épülő rendvédelmek elsősorban az alapokban mutatnak rokonságot, a szerkezet további részében az eltérések egyre markánsabban jelentkeznek. Nyilvánvalóan ez a 26 államot magában foglaló csoport (az EU-tagállamok köre az Egyesült Királyság és Írország kivételével) nagyon széles, változatos. Találunk példát az erősen centrális, koncentráls modellektől a kiegyensúlyozott illetve decentralizált, dekoncentrált jellegű modellekig egyaránt. Más megközelítésből vizsgálva ide lehet sorolni olyan modelleket is, ahol a csendőrség és más rendvédelmi testületek nemcsak az állami rendvédelem részesei, hanem a nemzeti rendvédelmi hagyomány ma is létező és megbecsült elemei. Van olyan modell is, ahol nincs csendőrség, és nem is volt soha. Az északi országok rendvédelme szintén számos ponton eltérést mutat ahhoz képest, ami általában jellemzi a kontinentális rendvédelmi modelleket.

A továbbiakban a vizsgált államok rendvédelmének eddig feltárt jellemzői alapján e szűkebb kutatási körön belüli alcsoportok, helyesebben fogalmazva a különböző kontinentális rendvédelmi kultúrák (mint alcsoportok) mentén kívánom az általam azonosnak tartott rendvédelmi kultúrakörbe sorolt államokat rendezni.

Francia rendvédelmi kultúra

A kontinentális francia rendvédelmi kultúra „anyaországa” Franciaország, ide sorolható országok, területek: Belgium (részben), Hollandia (részben), Luxemburg (részben), Spanyolország, Portugália és Olaszország.

A fenti megállapítás azonnal pontosításra szorul. Francia rendvédelmi kultúra csak Franciaországban van. Az összes többi felsorolt ország saját önálló rendvédelmi

szervezeti modellel rendelkezik, amely a franciához hasonló, jellemzőikben, karakterükben, gyökereikben a francia rendvédelemmel mutatnak szoros kötődést. Itt érdemes visszautalni arra, hogy a francia rendvédelmi kultúra körbe sorolt országok és a francia (római-germán) jogcsalád országai jelentős átfedést mutatnak. Ez a kötődés, az összekötő szálak sokasága alapozza meg azt a megállapítást, hogy érdemes ezt az országot a francia rendvédelmi kultúra körébe sorolni. A történelmi szálak, gazdasági, kulturális, részben nyelvi rokonság alkotta összefonódás (például a napóleoni császárság területi, igazgatási összekapcsolása révén létrejött szálak) mellett az egyik legmarkánsabb összekötő rendvédelmi kapocs a csendőrség. A csendőrség vagy a vele egyenértékű, de nevében eltérő rendvédelmi szerv az, amely (más tényezők mellett, pl. a közigazgatás rendszere) összeköti a megjelölt országot, illetve az a tény, hogy legalább duális rendszerű a rendőrségi feladatokat ellátó szervezetek struktúrája. Számos esetben ez három vagy akár öt domináns rendőrségi feladatokat ellátó, tehát pluralista jellegű szervezetet is jelenthet. A legjobb példa erre Olaszország. Ebben a modellben öt állami, országos hatáskörrel rendelkező rendőri feladatokat ellátó szerv van: Állami Rendőrség, Pénzügyi Rendőrség, Carabinieri, Büntetés-végrehajtási Rendőrség és Nemzeti Erdővédelmi Rendőrség (Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Arma dei Carabinieri, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale dello Stato). Ezek mellett két nem állami rendőrségi szerv: Provinciális Rendőrség és az Önkormányzati Rendőrség (Provincial Police, Municipal Police) létezik, illetve több rendőrségi szervezet tagjaiból hoztak létre két speciális rendőrségi elit alakulatot: Maffiaellenes Központ és a Drogellenes Központ (Direzione Investigativa Antimafia és a Direzione Centrale per i Servizi Antidroga). Ebben a rendvédelmi kultúrákörben a centrális és a koncentráls elemek túlsúlya a jellemző. A rendvédelmi intézmények felett az állami hatalom erős, túlzott jellege érvényesül, ezt csak kis mértékben képes ellensúlyozni a decentráls karakterekhez sorolható városi rendőrség, amely kompetenciájában részben korlátozott. A rendőrségek létszáma és a lakosság számadataiból létrehozott arányszámok jellemzően a 300-as érték alatt vannak, ami gyakorlatban azt jelenti, hogy a rendőrségi szervek jól láthatóak, az egyenruhás állomány közterületi jelenléte domináns. Ettől a rendvédelmi kultúrától a közelmúlt során részben eltávolodott a belga és a luxemburgi fejlődés, különösen a csendőrség megszüntetése révén, azonban a koncentrált, centrális jelleg megmaradt.

Német rendvédelmi kultúra

A XX. század első feléig a német rendvédelem fejlődése jelentős kisugárzása révén befolyásolta a közép-európai országok rendvédelmi fejlődését. Németország az EU legnépesebb országa és a gazdasági teljesítménye alapján Európa motorja. Európa

számára általában a németországi fejlődés, a német tendenciák ma is meghatározó jelentőségűek. A kontinentális német rendvédelmi kultúra a szövetségi köztársasági államformába ágyazott. Jellemzőit tekintve egyrészt decentrális jellegű, ugyanakkor tetten érhető a centrális intézményi struktúra is, de csak kizárólag azokon a területeken, ahol országos hatáskörű, központi rendvédelmi szerv létesítése elengedhetetlen. A centrális és a decentrális jegyek kiegyensúlyozottsága a szövetségi államforma keretében szinte egyedivé teszik ezt a kört. A német rendvédelmi kultúra – a franciához képest – kevesebb országot takar, feltétlenül ide lehet sorolni Németország mellett Ausztria és Svájc rendvédelmi rendszerét. Svájc a legjobb európai példája a decentrális és dekoncentrált közigazgatási, illetve rendvédelmi szervezeti modellnek.²⁴⁴

A szövetségi államforma keretében a 26 kanton mindegyike a saját közigazgatási hatáskörén belül szervezi meg a rendvédelmét kantonális szinten. A szövetségi kormányzat csak meghatározott területeken rendelkezik rendvédelmi kompetenciával. Ezek a határellenőrzés, vámszolgálat, polgárvédelem, illetve kifejezetten rendőrségi szakterületen a Szövetségi Bűnügyi Hivatal és egy kis létszámú, speciális szövetségi műveleti egység (Einsatzgruppe TIGRIS) amely 2002-től létezik. Történelmi fejlődés eredményeként a svájci rendvédelmi szervezeti modell döntően kantonális rendszer keretében került kialakításra, Svájc vonatkozásában nem csekély történelmi, kulturális, politikai hagyományoknak megfelelően. A föderális rendvédelmi kompetencia csak és azon speciális szakterületek esetében jött létre, amelyek vonatkozásában a kantonális rendszer a saját (elsősorban földrajzi) korlátai miatt nem tudott eredményes választ adni. Ezen hasonlóságok miatt érdemes a svájci rendszert is a szövetségi államformán alapuló német rendvédelmi kultúrákörhöz sorolni. Ebben a rendvédelmi kultúrában hagyományosan gyenge a központi hatalom, a rendvédelmi szervek a közösségekhez (kanton, tartomány, város) kapcsolódnak. Könnyen meg lehet valósítani a közösségi rendészeti koncepciót, gyakorlatilag minden előfeltétele adott. A rendőr-lakosság arányszám is magasabb, jellemzően a 300-as középérték felett van.

Skandináv rendvédelmi kultúra

A kontinentális jogrendszer kifejezetten nagy területi egységet fog át, ennek egyik részterülete lehet az Európa északi területén elhelyezkedő államok köre. Ezen országok esetében az azonos adottságok és a sok szállal összekapcsolódó történelmük, kultúrájuk, valamint részben nyelvük miatt is érdemes megvizsgálni, hogy lehet-e skandináv rendvédelmi kultúráról beszélni.

²⁴⁴ KONCZ János: Svájc: kantonok, régiók, európai integráció. 17.p.

Az Európa északi részén élő népek, országok történelme gazdag, ennek csak egy a kutatás szempontjából releváns szeletét kívánom kiragadni. 1952-ben alakult meg az Északi Tanács, az európai északi államok: Dánia, Finnország, Izland, Norvégia és Svédország politikai, gazdasági, kulturális összefogását célozva meg. Székhelye Koppenhága és az öt tagállam mellett három autonóm terület is a része (Åland, Feröer-szigetek, Grönland) a megállapodásnak.²⁴⁵ A kutatásom elsősorban az Európai Unió tagállamaira terjed ki, így érdemes rögzíteni, hogy a Feröer-szigetek és Grönland, bár a Dán Királysághoz tartozik, nem része az Európai Uniónak, ahogy Izland és Norvégia sem. Ugyanakkor a skandináv államok körébe, amennyiben erre mint nyelvi közösségre tekintünk, csak Dánia, Norvégia és Svédország tartozik bele. A következő államokban gondolkozva, kiterjesztve (nyelvi közösségi kereteken túlra) értelmezem a skandináv rendvédelmi kultúrát: Dánia, Finnország, Norvégia és Svédország vonatkozásában. A már említett számos közös jellemzőn túl a skandináv rendvédelmi kultúrakör esetében az egyik markáns pont a koncentráció és a centralizáció hiánya. A rendőrség-lakosság arányszámokat vizsgálva látható, hogy a skálán a 407-es arányszámról induló Dániát Svédország követi (453), majd Norvégia (640) jön, és végül a 680-as arányszámmal rendelkező Finnország. A 300-as arányszámhoz viszonyítva a skandináv rendvédelmi kultúra 407–680 sávja a vizsgált államok legfelső szegmensébe illeszti ezen országok körét. Kevesebb rendőrré támaszkodik ez a rendvédelmi kultúra, ennek talán az egyik oka a jelentős államterületből adódó alacsony lakosság/km² mutató, ami azt eredményezheti, hogy a lakosság kevésbé koncentrálódik nagyvárosokba, felértékelődik a vidék közbiztonsága. Itt is komoly táptalajra talált a közösségi rendészeti koncepció. Ezt különösen elősegítette az országok jelentős területi kiterjedése és az alacsony népsűrűsége. E tényezők együttese azt eredményezte, hogy a lakosság jelentős része nem találkozik a mindennapok során egyenruhás rendőrrel, illetve rendvédelmi alkalmazottal.

A kontinentális európai államok vonatkozásában három rendvédelmi kultúrakört különítettem el. További rendvédelmi kultúrák és az esetlegesen ehhez tartozó államok azonosítására csak csökkentett mértékben látok lehetőséget. A fenti országcsoportok felsorolásából kimaradt államok esetében a diverzifikációs faktorok adta különbségek nagyon jelentős mértékű eltéréseket okoznak. A szignifikáns eltérések miatt az esetleges azonosságok mellett felsorakoztatható faktorok ellenére nem tartom megalapozottnak a kontinentális rendvédelmi kultúrán belüli újabb rendvédelmi (al)kultúrákban való gondolkozást.

²⁴⁵ A Nordic Council honlapja.

3.3.3. Gondolatok a rendvédelmi kultúráról

A rendvédelmi kultúra fogalmával, annak definíciójával a kutatásom során nem találkoztam. Amennyiben ez annak tudható be, hogy a rendvédelem e területe nem került még feldolgozásra, akkor a rendvédelmi kultúra fogalmával kapcsolatban a következő definícióval kívánok élni. A rendvédelmi kultúra több mint egy ország rendvédelmi jellemzőinek az összessége. A rendvédelmi kultúra összekötő értékalapú híd országok, rendvédelmek között, amelyek összekapcsolódott történelmi, társadalmi, politikai fejlődés mentén kialakult, jellegzetes szellemi és anyagi értékeken osztoznak.

Az értekezés kidolgozásának megkezdése előtt is foglalkoztatott az a gondolat, hogy milyen hatások eredőjeként milyen rendvédelmi rendszerek alakultak ki. Azt tapasztaltam, hogy eltérő kultúrákörök hasonló kihívásokra számos esetben eltérő válaszokat adnak, változatosan alakítanak ki rendvédelmi rendszereket. A korábban már elemzett tényezőkön kívül, sőt azok eszenciáját adva a kultúra tájegységként, régióként vagy akár még kisebb egységben gondolkozva is jelentősen eltérő lehet, a rendvédelem is hasonló diverzifikációt mutat. Ahogy azonos természetű problémára eltérő kultúrákörök eltérő válaszokat adhatnak, úgy hasonló kultúrákörök a belső közvetlen interakcióik felerősítése révén hasonló, koherenciát tükröző válaszokat adhatnak. Ez a gondolat megjeleníthető a rendvédelemben is. Példákat bőségesen lehet találni. A német egység létrejötte előtt a sok kis német fejedelemség a városok biztonságának a megteremtése érdekében hasonló metódusokat alkalmazott. Természetes volt, hogy az azonos nyelvi és kulturális körön belül egymás mellett létező fejedelemségek egymástól vettek át jogi normákat, rendvédelmi módszereket, rendvédelmi intézmények struktúráját. Így a rendvédelmi kultúrájuk messze a távoli múltban már összekapcsolódott, és ez a kötés megmaradt az évszázadok viharai ellenére is. A kultúra jelentőségét fejezi ki azon törekvésem, hogy ezt a kifejezést illesztettem össze a rendvédelemmel, ami egy új, eddig nem használt jelentéstartalmat vehet fel.

A tudós Kovács Jenő szerint a hadikultúra: „*a hadviselést érintő katonai, szellemi és anyagi értékek azon összessége, amely az ellenség erőinek a felbomlasztásának, illetve a saját csapatok erőinek a megőrzésének az alapirányát jelöli meg. Hadikultúra nevezhető a hadtudomány irányultságának, (áramlatának), a hadsereg karakterének, de másként is.*”²⁴⁶ A fenti definíció, a hadikultúrák tudományos feldolgozásának alapja, a hadikultúrák szakterminológiai bevezetése Kovács Jenő munkásságához köthető. A

²⁴⁶ KOVÁCS Jenő: *Magyarország katonai stratégiája*. (Komplex kutatási téma). II. Kötet, 17–18.p.

hadikultúra relatíve új hadtudományi terminológia, ennek ellenére mára általánosan használt fogalomná vált, 2009-ben tudományos értekezés is született e témakörben.²⁴⁷

Kovács Jenő a mozgás centrikus hadikultúrát, az anyag centrikus hadikultúrát és a gerilla hadviselés hadi kultúráját különítette el. A fenti terminológia nem földrajzi alapon rendszerez, ellentétben a rendvédelmi kultúrákörökkel, amelyek nevükben is utalnak földrajzilag is értelmezhető területekre. A mellékletben a XIV. szám alatt szereplő ábrázolás mellett ismételten jelezni kívánom, hogy a rendvédelmi kultúrák rendszere nyitott, további rendvédelmi kultúrák, illetve alkultúrák azonosítására látok lehetőséget, különösen, ha a jelen értekezés földrajzi korlátai kiterjesztésre kerülnek.

3.4. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A vizsgált államok rendvédelemét jellemző változásokat minden esetben az adott történelmi, társadalmi, gazdasági, politikai kontextusban, komplex módon érdemes és indokolt vizsgálni. Komplex nézőpontot alkalmazva a bekövetkezett változások mögötti ok-okozati összefüggések a mozgatórugóik révén feltárulnak.

A volt keleti blokk országaiban a szovjet politikai befolyás következményeként a rendvédelmi modellek uniformizáltakká váltak. A korábbi nemzeti karakterek elvesztése egy külső erő által oktrojált modell felé taszította a korábbi, szovjeturalmi érába tartozó államokat. 1990-től mintegy két generációnyi idő után ismét gyökeres fordulatot kellett végrehajtani. A visszatérés a régi útra új irányokat keresve csak részlegesen volt sikeres. Részlegesen végrehajtott rendvédelmi reformok jellemzik ezt a folyamatot. Négy kisebb földrajzi egységre bontottam a megadott térséget, és végigkövettem az 1990-es évektől induló rendvédelmi reformokat. Jellemzően azonos problémákkal néztek szembe az érintett államok rendvédelmi rendszerei, de a problémákra adott válaszok már időben, intenzitásukban és irányultságukban is eltértek. Talán a rendvédelmi politika felett álló nagystratégia volt azonos annyiban, hogy minden érintett állam a NATO- és az EU-tagság felé törekedett, ezeket a célokat el is érte (különböző felvételi dátumok mellett), és többségük a rendvédelem szempontjából specifikus Schengeni Végrehajtási Egyezményhez is csatlakozni tudott. Az első generációs változásokat a 2000-es évektől második generációs reformok követték, azonban ez utóbbi már nem általános, hanem egyedi jellemző vonás.

²⁴⁷ FORGÁCS Balázs: *Napjaink hadikultúrái*.

Európa nyugati felén is változások sokasága jellemzi a rendvédelmi modelleket, itt a reformok mozgatórugóját nem földcsuszamlás szerű társadalmi, politikai változások adták, sokkal inkább a külső környezetben beállt változásokhoz történő alkalmazkodás, „kikényszerített” reformok, esetleg modernizációs, korszerűsítési folyamatok révén. Több példán keresztül követtem végig a rendvédelmi, rendőrségi reformokat. Ez lehetőséget adott arra, hogy a rendvédelmi szektort érő aktuális változások, esetleges trendek is kirajzolódjanak. Kisebb kitekintő keretében a nagyvárosok, metropoliszok rendvédelmi, rendőrségi reformjait is érintettem, jeles kutatók által levont értékes és hasznosítható tapasztalatokat igyekeztem összefoglalni.

A rendészeti koncepciók bemutatása révén láthatóvá váltak napjaink meghatározó koncepciói. Jelentőségüket nagyra értékelem. Akár a rendvédelmi rendszerben szolgáló egyén, akár a testület, akár a közösség szempontjából vizsgálom a kérdést, azt látom, hogy értékeken alapul, és maga a koncepció is értéket, a biztonság magasabb fokának az értékét hozhatja létre. A tárgyalt koncepciók nem függetlenek egymástól, van egyfajta közös értékrend, összekötő szálak sokasága, ami hangsúlyokban tér el egymástól anélkül, hogy ellentmondást termelne ki. Úgy vélem, hogy korunk modern rendvédelmi vezetői számára kifejezetten fontos a koncepcióban való gondolkodás, érték alapú szemlélet megteremtése. Nem meglepő módon az ismert rendészeti koncepciók az angolszász modellhez köthetőek. De ez nem zárja ki a kontinentális területen történő megjelenésüket, további adaptációikat, amire feltétlenül a legjobb példa a széles körben elterjedt és ismert közösségi rendészeti koncepció.

Szintén ebben a fejezetben áttekintést adtam azokról a folyamatokról, amelyek nem egyedi, önálló jelenségek, hanem közös jellemzőik révén irányt, trendet jelezhetnek, a rendvédelem esetlegesen prognosztizálható fejlődésére utalhatnak.

A fejezetet részben uraló rendvédelmet érintő változások kutatása mellett arra is ebben a fejezetben kerestem a választ, hogy tipizálható-e a rendvédelem. A tipizálásuk elvégezhető, ezt előttem már más kutatók eltérő szempontok mentén megtették. Egyetértek azzal, hogy globálisan legalább négy jelentős csoport alakítható ki, és ebből az Európai Unió tagállamai szempontjából kettő tekinthető relevánsnak, ezek az angolszász és a kontinentális kategóriák. Inspirált annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy lehet-e ennél alaposabban, további tipizálási pontok megragadása mentén alrendszeret azonosítani.

Az angolszász rendvédelmi kört globálisan tekintve látható, hogy több súlyponti területe is van. Ezek az államok jellemzően nagyon szoros történelmi, kulturális, nyelvi, politikai szálak mentén – a jelentős földrajzi távolságok ellenére is – közel állnak egymáshoz. Felsorolásba nem kívánok bocsátkozni, de itt feltétlenül meg kell említeni az

Egyesült Királyságot, az Egyesült Államokat és Ausztráliát. Az Egyesült Királyság tradicionálisan az angolszász rendvédelmi modell bölcsőjének tekinthető, a történelmi kontextus mellett napjaink egyik típusú angolszász rendvédelmi kultúráját ez a modell jelenti. Az előző mondatokban már megjelent a rendvédelmi kultúra kifejezés, amit definiálni, értelmezni kell. Ezt megtettem, illetve a fejezetet lezáró következtetések sorában ismételten kitérek a rendvédelmi kultúra általam használt tartalmára. Szintén ismertettem a kontinentális egységen belül elkülöníthető rendvédelmi kultúrákat.

A fejezet összefoglalását a következő következtetések ismertetése révén kívánom megtenni:

1. Rendvédelmi reformok általános tapasztalatai.

A rendvédelmi rendszerek gyökeres átalakítása több évig tartó folyamat, míg az intézményi rendszer teljes kiépülése ennél jóval hosszabb ideig tartott. Ez a következtetés összhangban van a korábban, a katalán rendőrség felállítása kapcsán tett megállapítással. Az alapvető változások keretében megcélzott komplex folyamatok nem feltétlenül érnek el minden kitűzött céllal szemben teljes eredményt, maradhat olyan részterület, amit nem, vagy csak kevésbé ért el az átalakítás. Ez később újabb intézkedések, esetleg reformok révén korrigálható. Összevonások, integrációk és egyéb, a rendvédelmi modell szerkezetét megváltoztató reform programok alapos előkészítést igényelnek. A teljes folyamat előkészítése – a megcélzott változások „mélységére” tekintettel – jellemzően legalább egy-két éves időkeretet igényel. Rendvédelmi reformok jellemezték a közelmúltat, ezeket jellemzően a külső körülményekben beállt változások indukálták. A bemutatott reformokhoz hasonló további reformok várhatóak, különösen a környezetben bekövetkező változások indukálása miatt.

2. Rendészeti koncepciók.

A rendészeti koncepciók jelentősége kiemelkedő. A bemutatott koncepciók nem ismeretlenek a hazai szakemberek előtt, rendvédelmi szervezeti modellekre kifejtett hatásaik miatt tértem ki erre a területre. A rendvédelmi szervezeti modell, illetve azon belül a rendőrség egyedi sajátosságainak, a „társadalmi környezetnek” megfelelően kiválasztott és alkalmazott rendészeti koncepció jelentős mértékben növelheti az érintett szervezet hatékonyságát, eredményességét. Ezen ismeretanyag nélkülözhetetlen eleme kell, hogy legyen a modern rendvédelmi, rendőrségi vezetőképzésnek.

3. Trendek, fejlődési irányok.

Periodikusan jelentkező reformok, illetve a reform szintjét el nem érő átalakítások, korszerűsítések, modernizációk állandósulnak, a változás mint alkalmazkodási folyamat töretlenül jelen van. Lehetséges irányok: párhuzamosságok csökkentése, megszüntetése, lehetséges szervezeti integrációk, összevonások, növekvő nemzetközi rendvédelmi együttműködés, új biztonsági kihívásokra adott rendvédelmi válaszok akár intézményi konzekvenciák (megszüntetése, létesítése) árán is. Fontos a jelentkező kihívások és a meglévő képességek folyamatos vizsgálata, szükség esetén a képességek növelése, új képességek kialakítása. Egy lehetséges fejlődési irány lehet a rendvédelmi személyi állomány további növekedése, amit részben ellensúlyoz a technikai modernizáció, és részben generálja is. A technikai fejlődés nyújtotta lehetőségek mint előnyök kell, hogy érvényesítése kerüljenek.

4. Rendvédelmi rendszerek tipizálása, rendvédelmi kultúra.

Léteznek tipikus rendvédelmi rendszerek, elsősorban globális megközelítést alkalmazva érdemes tipizálni. Négy egymástól jelentősen elkülönülő rendvédelmi rendszert lehet alkotni, ezek főbb jellemzőik révén a következők: az angolszász demokratikus, a kontinentális demokratikus, a fejlődő világ rendvédelmi rendszere és az autokratikus berendezkedésű rendvédelmek.

Rendvédelmi kultúra fogalma.

A rendvédelmi kultúra több mint egy ország rendvédelmi jellemzőinek az összessége. A rendvédelmi kultúra összekötő értékalapú híd országok, rendvédelmek között, amelyek összekapcsolódott történelmi, társadalmi, politikai fejlődés mentén kialakult, jellegzetes szellemi és anyagi értékeken osztoznak.

Rendvédelmi kultúrák.

Az értekezés földrajzi keretein belül maradván a rendvédelmi kultúrák rendszerezése megtörtént azzal a megállapítással, hogy a bemutatott rendszer nyitott, újabb rendvédelmi kultúrák beemelése van lehetőség.

Kontinentális rendvédelmi kultúrákör: francia, német, skandináv rendvédelmi kultúrák.
Angolszász rendvédelmi kultúrákör: angol (amerikai és ausztrál) rendvédelmi kultúrák.

IV. FEJEZET

A MAGYAR RENDVÉDELEM ÁTTEKINTÉSE

Jelen értekezés jellemzően egyszerre érint kutatott és publikált területeket, illetve kevésbé kutatott és publikált területeket. A magyar rendvédelem története kifejezetten jól feltárt és publikált terület, nagyon erős alapokat raktak le elődeink, kortárs kutatók, a szakterület jeles művelői. Nem áll szándékomban olyan kutatást folytatni, ami duplikációt eredményezne.

A magyar rendvédelem története fontos és nélkülözhetetlen eleme az értekezésnek. A rendvédelem eszenciájának a megragadása, a folyamat megértése, a nemzeti fejlődési jegyek, értékek, sajátosságok feltárása hozzásegíthet a jelenkor rendvédelmének a megértéséhez.

A jelenkor rendvédelmét több irányból megközelítve kívánom bemutatni. Ennek része a rendvédelmi szervezetek feladatrendszere, forrásigénye és azok felhasználása, illetve a szervezetek külső ellenőrzése, irányítása, felügyelete, társadalmi kontrollja, a bírósági felülvizsgálat ismertetése. Céлом, hogy a magyar rendvédelmi szervek vonatkozásában – a kutatáshoz szükséges mértékben – az objektíven vizsgálható jellemzők ismertetésre kerüljenek.

Ez a fejezet a magyar rendvédelemről szól. Összekapcsolva az előzőekkel megteremti annak az alapját, hogy a következő fejezetben a magyar rendvédelem fejlesztése érdekében - szerény lehetőségeim keretein belül - javaslatokat tudjak megfogalmazni.

4.1. A MAGYAR RENDVÉDELEM TÖRTÉNETÉNEK AZ ESZENCIÁJA

A magyar rendvédelmet egy folyamatos fejlődési íven keresztül érdemes szemlélni. Napjaink rendvédelme ennek szerves része. Időben visszafelé haladva azonban csökken azon elemek jelentősége, amelyek közvetlen összefüggésben állhatnak a mai rendvédelemmel. A történelmi ív mentén haladva elsősorban a XIX–XX. század magyar rendvédelme érdemel kiemelés. Meggyőződésem szerint a modern rendvédelem alapjait a dualizmus korszakában fektették le, ezért is kiemelten fontos az elmúlt két évszázad rendvédelem-történetének feldolgozása, összefoglalása.

Az értekezés célkitűzésével összhangban kerül sor a rendvédelmünk múltjának feltárására. Nem cél a részletes, taglalt elemzés, ezt a feladatot más jeles kutatók már

elvégezték. A cél inkább a magyar fejlődési sajátosságok megragadása, megértése annak, hogy milyen hatások, ok-okozati összefüggések mentén bontakozott ki a rendvédelem mai intézményrendszere, struktúrája. Az áttekintő jelleg miatt mellőzöm a két világháború rendvédelmének bemutatását.

Annak ellenére, hogy a modern magyar rendvédelem kezdetét a dualizmus időszakára teszem, nem vállalható az *in medias res* fejezetnyitás, hiszen a dualizmus előtti rendvédelmi fejlődés irányainak bemutatása alapozza meg a teljes fejezet tartalmát. Ezt előrevetítve fontos azt is leszögezni, hogy a magyar rendvédelmi fejlődés sajátosságai sem 1867-ben álltak elő. A kiegyezéskor már megvoltak az egyedi jellemzők, és egyben megvoltak azok az elemek is, amelyek összekötötték a magyar rendvédelmi fejlődést az európai fejlődéssel, különösen a Habsburg-ház uralma révén a német rendvédelmi kultúrával.

4.1.1. A dualizmus előtti magyar rendvédelem jellemzői

A királyi, illetve a nemesi vármegyerendszer volt az igazgatásért, ítélkezésért és a rendfenntartásért felelős központ. A királyi centrális hatalom a rendvédelem spektrumának elsősorban a pénzügyi (adók, vámok beszedése) és a határbiztonság, határvédelem területén volt jelen. Az uralkodót illető vámjogok bérbeadása általánosan elterjedt volt, egyben azt jelezte, hogy a centrális hatalom még nem volt képes saját, a teljes királyságra kiterjedő intézményt létrehozni és fenntartani.

A szabad királyi városok megjelenése a XI.–XII. századokhoz köthető, számuk folyamatosan emelkedett. A városi lét jogi és politikai kritériumai a XV. század első felében formálódtak ki. Ekkor a szabad királyi városok²⁴⁸ önálló joghatóságként működtek, egyben maguk gondoskodtak a saját rendvédelmükről, beleértve a jogalkotási, jogalkalmazási, intézményi, személyi és gazdálkodási területeket is. Ebbe a csoportba azok a városok tartoztak, amelyek Buda jogi státuszára emelkedtek: Pozsony, Sopron, Nagyszombat, Kassa, Bártfa, Eperjes és később (Mátyás idején) Pest. Mindnyájan Buda szokásjogát használták, amelyet az 1405 után összeállított Budai Jogkönyv rögzített.²⁴⁹

Szétszakadó Magyarország, az abszolutizmus korszaka

A 1526-os mohácsi csatavesztés és az 1541-ben háromfelé szakadt Magyar Királyság azt is eredményezte, hogy a rendvédelem fejlődése is három különböző irányt vett. „Az országrészek rendvédelme azonban nem szakadt el egymástól, közös vonások erősebbnek

²⁴⁸ Szerzői megjegyzés: a szabad királyi városok státuszát az 1848/XXIII.tc. szüntette meg.

²⁴⁹ ENGEL Pál – KRISTÓ Gyula – KUBINYI András: Magyarország története 1301–1526. 176.p.

bizonyultak, mint az eltérő jegyek.”²⁵⁰ Következő megállapításom az, hogy a rendvédelem fejlődésében a centrális erő ekkor még nem domináns, ezért a decentrális jegyek uralkodnak, az egymással ebben a tekintetben hasonlóságot mutató vármegyék és szabad királyi városok rendvédelmi rendszerei révén. Az abszolutizmus és a reformkor időszakában a centrális hatalom megerősödött, megjelent az uralkodóknak alárendelt centrális jegyeket hordozó igazgatás, megszilárdítva az uralkodó politikai hatalmát. A rendvédelem fejlődése ezzel egy új területen kezdett megerősödni. Markáns elemei ennek a centrális hatalomnak pénzügyi és gazdaságpolitikai érdekeit érvényesítő vámpolitika és vámjövendelmek, illetve a végrehajtáshoz kapcsolódó rendvédelmi szervezetek és személyi állományok. A haderő még mindig ellátta a rendvédelmi feladatokat, elsősorban a centrális politikai hatalom védelmében, karhatalmi jelleggel volt képes fellépni. A modern központi rendőrség még nem jelent meg bár, a XVIII. század végére már rendőr igazgatóságokat állítottak fel, azonban ezeket a szervezeteket az elsődleges politikai funkcióik miatt nem lehet rendvédelmi szervezeteknek tekinteni.

Az ország belső részén a rendvédelmi feladatokat alapvetően a vármegyékre és a szabad városokra telepítették, de a végrehajtásban – nemegyszer királyi utasításra – részt vettek a földesurak is. A rendi Magyarország korszakából a közjogilag szabad királyi városok (*civitas libera regia*) érdemelnek kiemelését.²⁵¹ Egyes határ menti területeken – Horvátország, Szlavónia, Temesi Bánság, Erdély – a XVI–XIX. században a határőr vidékek képeztek olyan közigazgatási egységet, ahol elkülönülten végezték a rendvédelmi feladatokat.²⁵²

Szintén az uralkodó politikai hatalmi érdekeit szolgálta a Nemesi Testőrség létrehozása (Mária Terézia, 1765).²⁵³ Az új centrális jegyek ellenére a rendvédelem domináns területeit továbbra is a nemesi vármegyék és a növekvő számú szabad királyi városok által fenntartott kifejezetten változatos struktúrák, növekvő és differenciálódó személyi állomány jelentette. Különösen a szabad királyi városok fejlődése illeszkedett a korabeli európai élvonalba, igaz megkésve. A középkori város fejlődése egy sajátos jogrendszer keletkezését eredményezte, melynek normarendszerét a város saját keretein belül, önmaga hozta létre.²⁵⁴ Megítélésem szerint a városok vonatkozásában két elem igényel kiemelését. Elsőként az, hogy a közrend fenntartását biztosító szervezetek,

²⁵⁰ PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története*. op. cit. 38.p.

²⁵¹ MISKEI Antal: *Ráckeve középkori kiváltságai*. 4.p.

Megjegyzés: A közjogilag szabad, azaz teljes jogú városokon belül a nyolc tárnoki város (Buda, Pest, Pozsony, Sopron, Nagyszombat, Kassa, Eperjes, Bártfa) alkotta a szabad királyi városok (*civitas regia libera*) csoportját.

²⁵² ERNYES Mihály: *Régiós rendvédelem történelmi visszapillantásban*. 168.p.

²⁵³ NYÍRI Sándor: *Az Országgyűlési Őrségről*. 34.p.

²⁵⁴ GÖNCZI Katalin – HORVÁTH Pál – STIPTA István – ZLINSZKY János: *Egyetemes jogtörténet*. 142.p.

személyek nem folytattak mai értelemben vett bűnügyi munkát, tehát a két szakterület külön utakon fejlődött. Második az egyén felelőssége a közrend biztosítása érdekében, aminek az alapjait leginkább a céhes ipar virágzása teremtette meg. A céhekbe tömörült mesterek kötelesek voltak hozzájárulni személyi és anyagi értelemben is a város biztonságához, de más városi polgár is kötelezett volt erre. Jó példa a városi tűzoltás megszervezése, amelyben a Debreceni Református Kollégium tűzoltó diákjai (machinisták) is – önkéntes alapon – jelentős részt vállaltak. A modern büntetés-végrehajtás kezdeti elemei is megjelentek, a büntetések során egyre jobban elterjedt a szabadságvesztés büntetés alkalmazása, illetve nyugati minták adaptálásával dologházak épültek. A közigazgatás egységesítése, fejlesztése birodalmi érdekek és struktúrák alkalmazása mentén történt, a rendvédelem szempontjából ki kell emelni a központilag igazgatott határőrvidékek fejlesztését. Ezzel a centralizáció szakfeladat specifikus szervei mellett megerősödött a területi alapon szervezett rendvédelem központi ellenőrzése, de még nem volt központilag felügyelt országosan kiépített rendvédelmi szerv, rendvédelmi struktúra. Ugyanakkor a konkuráló decentralikus és a centralikus irányzat már megkezdte a párharcát, amely a következő évtizedekben, évszázadokban teljesedett ki. A modern, a polgári társadalom követelményeinek megfelelő színvonalú és hatékonyságú magyarországi rendvédelem kiépülésének a kezdete II. József rendvédelmi jellegű reformjaihoz köthető. Ezzel Magyarország követte az európai fejlődési irányt.²⁵⁵ II. Lipót szervezte meg a rendőr-minisztériumot (Polizeihofstelle), melyet utódja teljesen kifejlesztett. A rendőr-minisztérium kémhálózata – a fennálló politikai viszonyok fenntartására és a haladó gondolatok, megmozdulások ellen – kiépült az egész birodalomban. Magyarországon, Budán és Pozsonyban működtek a hivatalai. E szervezettel ellenőriztették a Habsburg-uralkodók az egész magyar politikai életet, az országgyűlést, a megyéket, sőt a megfigyelés a politikusok magánéletére is kiterjedt.²⁵⁶

A rendvédelem fejlesztése decentralis irányban is eredményeket könyvelhetett el. A rendőrség mint kifejezés először a mezőrendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikkben látott napvilágot. Ernyes Mihály megállapítja, hogy a mezőrendőrségről szóló törvénycikk rendelkezései valójában soha nem mentek át kiteljesedésbe. 1848-ig rövid volt az idő, a szabadságharc bukását követően más szabályzók léptek életbe, az újabb törvények folyamatosan semmisítették meg mezőrendőrségről szóló törvénycikk szabályozásait.²⁵⁷

²⁵⁵ KAISER Ferenc: *A Magyar Királyi Csendőrség története a két világháború között.* 33.p.

²⁵⁶ CSIZMADIA Andor: *A magyar állam 1526-tól 1848-ig.* In: *Magyar állam és jogtörténet.* 164.p

²⁵⁷ ERNYES Mihály: *A közösségi rendőrségek a vidék rendvédelmében.* 81.p.

Christián László a török kiűzéséig terjedő korszak rendvédelem-történetét értékelve arra a megállapításra jut, hogy a legfontosabb eredmény, hogy az államalapítás óta kialakult rendvédelmünket nem sikerült felszámolniuk a megszállóknak, az képes volt rugalmasan alkalmazkodni a meglehetősen mostoha körülményekhez. Véglegesen eldőlt az is, hogy hazánk számára a nyugat-európai modell a követendő példa, igazodva a kárpát-medencei viszonyokhoz.²⁵⁸

Az 1848–49-es szabadságharc és forradalom rendvédelme

A feudális korszak társadalma, rendvédelme történelmi mércével mérve nagyon rövid idő alatt átalakult. Nemcsak a rendelkezésre álló idő volt rövid, de folyamatos háborús megpróbáltatások, belső társadalmi feszültségek mellett történt az átalakulás úgy, hogy a folyamat kibontakozása és a megkezdett építkezés nem fejeződhetett be. Közel másfél év fejlődését nem követte organikus folytatás. Kettős törés a fejlődésben kevesebb mint két év alatt! Az elért eredmények tekintetében három jelentős előrelépést emel ki a Parádi József által szerkesztett tanulmány:²⁵⁹

1. Megalakult az első magyar felelős Belügyminisztérium, így a magyar rendvédelmi szervek miniszteriális irányítás alá kerültek.
2. Létrejött a magyar rendvédelem országos szerve, az Országos Rendőri Hivatal.
3. Megszerveződött a nemzet nyugalmanak fenntartására a Nemzetőrség.

Az 1848. évi III. törvénycikk kiemelkedő jelentőségű. Ez a törvénycikk határozta meg a miniszteri felelősség alapjául szolgáló jogi tényeket. Eszerint a miniszterek „feleletre vonathatnak” az alkotmányosságot, ezen belül az egyéni szabadságot a függetlenséget vagy a törvényeket sértő hivatalos aktusaikért.²⁶⁰ A Belügyminisztérium jogkörét először 1848-ban állapította meg a minisztertanács. Eszerint 1848-ban a Belügyminisztériumnak három osztálya volt: az „országglászáti”, a közigazgatási és a rendőri.²⁶¹ Kimagasló eredményként könyvelhető el, hogy a folyamatok visszafordíthatatlan változásokat generáltak, és egyben körvonalazták a modern, magyar rendvédelem strukturális, intézményi kereteit is. A fejlődés a centralizált irányba folytatódott. Ez a folyamat pár évtizeden belül, 1870–80-as évekre elvezetett ahhoz, hogy a korábbi szabad királyi városok önállósága csökkent, a szabad törvénykezés, joggyakorlat és önkormányzatiság mentén kialakult decentrális rendvédelem egyre több csorbát szenvedett.

Kósa László kiemeli a rendvédelmi szervezetek fejlődésének a centrális jellegét, egyben arra a következtetésre jut, hogy Szemere Bertalan francia mintát követve törekedett a

²⁵⁸ CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. 41.p.

²⁵⁹ KAISER Ferenc: op. cit. 52.p.

²⁶⁰ SZIKINGER István: *Rendvédelmi jog a dualizmus korszakában*. 141.p.

²⁶¹ KOZÁRI Mónika: *A dualista rendszer*. 272.p.

rendőrség központosítására. Ezt az elgondolást igazolja Szemere Bertalan 1848. május 9-én kelt rendelete, amelyben Hajnik Pál miniszteri tanácsost bízta meg az országos rendőrség központi vezetésével. A feladat megjelölése szerint inkább politikai célú volt, központosított, országos rendőrség megszervezésére a szabadságharc ideje alatt nem volt érdemben lehetőség.²⁶² A centralisták az 1840-es években a liberális reformellenzéknek azt a részét alkották, akik a vármegyék önkormányzatával szemben (ennek híveit municipalistáknak hívták) az erős és egységes központi állami közigazgatás kifejlesztésében és megerősítésében látták a nemzet haladásának a legfőbb eszközét. Eszményképük az 1830. júliusi forradalom utáni Franciaország volt.²⁶³

1849–1867: a neoabszolutizmus rendvédelme

Az új korszak felszámolta a nemzeti alapon szervezett rendvédelmi szervezeteket, megszűnt a Nemzetőrség, felszámolták a Magyar Királyi Nemesi Testőrséget, katonai közigazgatást vezettek be. A rendvédelem elvesztette nemzeti karakterét, és a centrális dominancia mellett katonás jelleget öltött. A neoabszolutizmus rendvédelmi struktúrája több pólusú volt. Ennek egyik pillérét a katonai függelmi viszonyok szerint működő csendőrség adta, a másik pillérét a rendőrségek jelentették, a harmadikat a politikai rendőrségi feladatokat ellátó centralizált katonai rendőrség alkotta.²⁶⁴

1849-től, a császári csendőrség megjelenésével szintén alapvető változás állt be, ugyanis ettől fogva a központi hatalomnak alárendelt rendvédelmi struktúra nemcsak feladat-specifikus intézmények révén erősödött, de az ország egész területét lefedő, centrális hatalom alá rendelt rendvédelmi szerv is megjelent. 1849. június hó során Ferencz József uralkodói nyílt parancsával – belügyminiszteri indítványra – elrendelte a csendőrség összbirodalmi megszervezését. Az első két csendőri köteléket sietve magyar területen állították fel a világsi fegyverletétel után.²⁶⁵

Az országot öt tartományra osztották, ennek során felszámolták a törvényhozás által kimondott erdélyi uniót és a Partium visszacsatolását, elválasztották a horvát-szlavón társországot, a Muraközt és Fiumét is Magyarországtól, azt közvetlenül a birodalmi kormányzat alá helyezték. Megalakították ugyancsak tartományi kormányzattal az ország déli, szerbek lakta vidékén a Szerb Vajdaságot és a Temesi Bánságot. Ötödik tartományként továbbra is a fenntartott katonai határőrvidék szerepelt. Magát a megmaradt Magyarországot ismét öt kerületre osztották (kerületi székhelyek: Pest, Sopron, Pozsony, Kassa és Nagyvárad). A kerületek felállítása a megyei autonómia

²⁶² KÓSA László: Rendőrség Budán, Pesten és Budapesten 1849–1882 között. 72.p.

²⁶³ POMOGYI László: Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár. 156.p.

²⁶⁴ PARÁDI József: A polgári magyar rendvédelem a XIX–XX. században. 62.p.

²⁶⁵ ZACHAR József: Fejezetek az osztrák csendőrség történetéből 1848–1919. 105.p.

teljes megszűnését is jelentette.²⁶⁶ Magyarországon a helytartóság képezte a legfőbb közigazgatási hatóságot pesti székhellyel, ebbe a rendszerbe tagozódott be öt kerületi székhelyen felállított helytartósági osztály. A helytartóság teljhatalmú vezetője Albert főherceg, egyben Magyarország katonai és polgári kormányzója. A helyhatóságok általános hatásköre kiterjedt a politikai és a rendőri közigazgatás ügyeire is.²⁶⁷

1850-ben a katonai határőrvidéket is a csendőrség hatáskörébe vonták. Ezzel a vidéki közbiztonság megteremtését a központi hatalom megoldotta, a korábbi struktúrákat, személyi állományt (pl.: pandúrok) felszámolták. A városok irányába folytatódott a centrális hatalom kiterjesztése, elkezdődött a városi rendőrhatalóságok újjászervezése. A városok lakossága alapján szervezték a rendőrségeket. A folyamat kétirányú volt, egyrészt az egységesítés irányában haladt, másrészt a titkos rendőrségek térnyerésével járt. Találón írja le a korszak rendvédelmét Csizmadia Andor, amikor úgy fogalmaz, hogy a rendőrség a városi rend megőrzését kapta feladatul, amely a maga kém- és besúgóhálózatával a politikailag veszélyesnek ítélt szervezkedést is figyelemmel kísérte. Az egyenruhába bújtatott tömérdek tisztviselő mellett ez a feljelentő konfidenshálózat, a rendőri és zsandárnyomozók tették nyomasztóvá a társadalom mindennapi életet. Az 1860-as évek enyhültebb viszonyai között is a belső rendfenntartó erőkre fordított összegek nagysága a Habsburg-birodalmat az európai ranglistán a második helyre jutatta. Az egy lakosra számított rendészeti kiadások közel 40%-kal múlták felül a poroszországit, több mint 90%-kal az oroszországit, és majdnem hatszorosára rúgtak az angliainak.²⁶⁸

A folyamat számos negatív hatása mellett érdemes kiemelni azt a pozitív elemet, amely a rendőrség bűnügyi szakterületének erősödésével járt, bár lényegesen elkülönítette a bűnügyi és a közbiztonsági szakterületeket.

1850-ben megszületett a döntés az állami fegyintézetek felállításáról. A gyors és egyszerű megoldás érdekében a meglévő objektumok (várak, katonai erődök, más középületek) átalakításába kezdtek. 1852 és 1867 között az állami fegyintézetek a helytartótanács felügyelete alá kerületek. A hatósági fogházak a megyei kormányzók, a főispánok felügyelete alatt működtek.²⁶⁹

Megállapítható, hogy egy történelmi folyamat lezárult, amelynek során az évszázadok alatt kialakult decentrális, helyi szinten szerveződő rendvédelmi szervezeti modellekkel szemben a centrális rendvédelem megjelent és dominánssá vált. További eredménye volt ennek a folyamat utolsó elemének a katonai erő belső, országhatáron

²⁶⁶ CSIZMADIA Andor: Az önkényuralom időszakának állama (1849–1867). 306.p.

²⁶⁷ MEZEY Barna: A magyar jogtörténet forrásai. 414–415.p.

²⁶⁸ CSIZMADIA Andor: op. cit. 307.p.

²⁶⁹ ESTÓK József: A hazai börtönügy viszonyai a XIX. század második felében. 32.p.

belüli alkalmazásának lehetősége, amely korábban elsődleges eszköz volt a hatalmi centrumok kezében, másodlagos eszközzé vált. Katonai erő rendvédelmi célú felhasználása csak mint tartalék vagy végső eszköz formájában jelentkezett. Megítélésem szerint mindkét konklúzió nagyon lényeges fejlődési sajátosságra világít rá. A centralizáció mellett megfigyelhető a koncentráció is. Példa erre az 1852-es nyílt császári parancs, amely létrehozta a Legfelsőbb Rendőrhatóságot, és azt közvetlenül császári hatáskörbe helyezte. A Legfelsőbb Rendőrhatóság vezetője egyben Bécs katonai és polgári kormányzója, illetve a csendőrség felügyelője is volt egy személyben. Ezzel a megoldással centralizált és erősen koncentrált lett a birodalom rendvédelme, egy minisztérium, illetve báró Johann Kempen von Fichtenstamm altábornagy kezében összpontosult a hatalom.²⁷⁰ A lezajlott rendvédelmi koncentrációs és centralizációs folyamatok elsődlegesen a soknemzetiségű birodalom egybentartását szolgálták, tehát politikailag kikényszerített lépéseknek is lehet tekinteni. A fenti folyamatok betetőzése megalapozta a modern, professzionális rendvédelmi szektor létrejöttét.

4.1.2. A dualizmus rendvédelme az első világháborúig

A kiegyezést követően megnyílt a rendvédelem nemzeti fejlődése előtt az út, mivel ez a terület a Monarchia társországain belül a Magyar Királyság belügyének számított. A közel fél évszázados békés fejlődési időszak kimagasló eredményeket hozott. Kiépült a modern magyar közigazgatás rendszere, amely nélkül nem lett volna lehetőség a modern rendvédelem kiteljesedésének. A kiteljesedett rendvédelmi szektor intézményi rendszere a századforduló végére maradéktalanul kiépült, a korszak végére pedig megszilárdult. Az osztrák rendvédelmi testületek helyett magyar testületek jelentek meg.

A dualizmus kori magyar rendvédelem időszaka a polgári értelemben vett magyar rendvédelem kialakulásának és megerősödésének kora. A Magyar Királyság rendvédelmi testületei voltak a magyarországi rendőrségek, a Magyar Királyi Csendőrség, a Magyar Királyi Pénzügyőrség és vámhivatalok, a testőrségek, a Magyar Királyi Koronaőrség és a Képviselőházi Őrség, valamint a büntetés-végrehajtás intézménye.²⁷¹

A kiegyezést követően dönteni kellett a közigazgatás szervezeti rendszerét meghatározó alapelv felől. Az e-körül akkor elkezdődött és változó hevességgel a második világháborúig tartó politikai harcokat a történelemtudomány úgy jelöli meg,

²⁷⁰ PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története*. op. cit. 62.p.

²⁷¹ PARÁDI József: *Az Osztrák–Magyar Monarchia magyarországi rendőrségei*. 97.p.

mint a münicipalisták és a centralisták küzdelmét.²⁷² Ez a küzdelem a rendvédelem területén is megjelent. A centrális és decentralis rendvédelmi szervezeti modellek közötti korábbi egyensúly felborult, a központi kormányzat alárendeltségében folytatódott a rendvédelem centrális jellegű fejlődési íve. Lásd: állami rendőrségek megjelenése (Budapest, Fiume), illetve a magyar csendőrség felállítása. Ekkor a belügyi tárca közvetlen felügyelete és irányítása alá tartozott a csendőrség, a budapesti államrendőrség, a századfordulót követően kiépült határrendőrség, valamint a fiumei államrendőrség. A szabad királyi városok és a rendezett tanácsú városok rendőrségei és egyéb rendvédelmi szervei a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartoztak. Tevékenységüket közvetlen módon, a helyhatóságok felett gyakorolt belügyi felügyelet részeként befolyásolhatta a tárca.²⁷³ Láthatóan a rendvédelem decentralis jellege már csak a városi rendőrségek vonatkozásában maradt meg korlátozottan. Ugyan megmaradt a városi rendőrségek rendszere, de a központi hatalom ezen a területen is komoly befolyást szerzett (kontrollt még nem), jogalkotási eszközökkel egységesen szabályozta a rendőrségek működését. Ellenben nem volt egységes rendőrségi szolgálati szabályzat, nem volt egységes rendőrségi struktúra, inkább általánosan jellemező vonásokban érhető tetten az egységes struktúra felé irányuló törekvés. Ebben a helyzetben merült fel és különböző erősséggel állandóan napirenden maradt az állami rendőrségek kiépítésének a kérdése. Megvalósítására egyrészt a költségvetés rendszeres hiánya, másrészt az önkormányzatok és a központi hatalom szembenállása miatt nem került sor.²⁷⁴

A centralizáció egyik jelentős lépése volt, hogy állami irányítás alá került a fővárosi és a fiumei rendőrség. A Buda-Pest fővárosi törvényhatóság kialakításáról 1872-ben döntöttek (1872. évi XXXVI. törvénycikk), a Budapest-fővárosi állami rendőrséget 1881-ben hozták létre (1881. évi XXI. törvénycikk.)²⁷⁵ A fejlődési folyamat részeként a városi rendőrségek államosítása is tervbe került, de a terv megvalósítása az első világháború miatt elmaradt. A fővárosi rendőrség szakmai szempontból modellként szolgált a vidéki rendőrségek számára. Hatalmas szakmai fejlődés figyelhető meg a rendőrségeknél, megjelentek a nagyobb városokban a detektív testületek, a modern eszközök alkalmazása, a szakszerű nyilvántartás és az igazgatási ügyintézés. A rendőrségi hivatalok mentén a magyar rendőrségek más fejlett országok rendőrségeivel összemérhető szintet értek el. A rendőrségek polgári fegyveres őrtestületek voltak, nem volt katonai jellegük.

²⁷² SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatás tudomány*. 268–269.p.

²⁷³ BOTOS János: A belügyi tárca szerepe a magyar rendvédelem irányításában. 31.p.

²⁷⁴ BACSA Gábor: Rendőrség Nagykanizsán 1920-ig, az államosításig. 6.p.

²⁷⁵ ERNYES Mihály: A közösségi rendőrségek a vidék rendvédelmében. 84.p.

1881-ben felállításra került a Magyar Királyi Csendőrség, abban a korban, amikor Közép-Kelet Európában is elterjedt a csendőrség intézménye. Indokolt megjegyezni, hogy a Magyar Királyi Csendőrség felállítására elsősorban azért került sor, mert az önkormányzati rendőrségi modell – a nagyvárosok kivételével – nem volt képes az alapfeladatának az ellátására. A csendőrség katonailag szervezett fegyveres őrtestületként, a magyar rendvédelem ezen időszakának a zászlóshajója, a vidék közbiztonságának megteremtője. A regionálisan kialakított Magyar Királyi Csendőrség személyzeti, fegyelmi ügyekben a honvédelmi miniszter, a közbiztonsági feladatok tekintetében a belügyminiszter alárendeltségébe tartozott. A csendőrség működési területét illetően az országot (Budapest kivételével) hat csendőrkerületre osztották, ugyanennyi csendőrparancsnoksággal, a székhelyeket a honvédkerületekkel azonosan állapították meg (Kolozsvár, Szeged, Budapest, Kassa, Pozsony, Székesfehérvár).²⁷⁶ A rendőrségek fejlődése organikus és több évszázadon át tartó folyamat volt, ezzel szemben a csendőrség felállítása egy kifejezetten jól működtethető, a centrális, fejlett közigazgatással harmonizáló modell adaptációját jelentette. A csendőrség intézménye 1881-ben már nem volt ismeretlen, hiszen a kiegyezés előtt a császári csendőrség több évtizeden keresztül meghatározó eleme volt a magyar rendvédelemnek. A kihívás abban állt, hogy nemzeti alapon kellett új csendőrséget szervezni, ezt a feladatot kiválóan megoldották. Létszámát tekintve mintegy 12.000 fős testület volt, a csendőr főfelügyelő alárendeltségében négy szinten épült ki, ezek: csendőrkerületek (hat illetve nyolc), melyek alárendeltségében csendőr szárnyak voltak, a szárnyak alatt szakaszokat építettek ki, amelyek a végpontok, az őrsők munkáját felügyelték. A mai rendőrséggel összemérhető statisztikai jellemzői elképesztőek. Ezek röviden számokban: a létszám és a lefedett terület (12.000 fő 183.000 km²) aránya, a csendőrség vezérkarát a főfelügyelő alárendeltségében álló 20 törzstiszt alkotta, a legénységi állomány a teljes állomány 95%-a volt,²⁷⁷ ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy a csendőrség teljes személyi állományának mintegy 90–95%-a tényleges szolgálatát közterületen látta el. A csendőrrjárőrök napi szinten átlagosan 20 km-t meghaladó, jellemzően gyalogos szolgálatot teljesítettek! A Monarchia határainak az őrizete, a határrend fenntartása már új módszereket igényelt. A román–magyar és a szerb–magyar határ politikai jelentősége megnőtt, melynek hatékony őrizetére megszervezték a Határszéli Csendőrséget. Az 1891-ben felállított Határszéli Csendőrség erői 1893-ban kezdték meg a szolgálatukat.²⁷⁸ A Határszéli Csendőrség nem

²⁷⁶ ERNYES Mihály: Régiós rendvédelem történelmi visszapillantásban. op. cit. 172.p.

²⁷⁷ PARÁDI József: A dualizmus kori magyar rendvédelem. op. cit. 72.p.

²⁷⁸ SALLAI János: A határszéli csendőrség fegyverhasználata. 88.p.

volt önálló rendvédelmi szervezet, a Magyar Királyi Csendőrség szakszolgálati ágaként működött.

A Magyar Királyi Csendőrség szervezete a felállítás évtizedétől a feloszlásáig jelentős átszervezéseken esett át. Ezen szervezeti módosítások tükrözték az országban zajló politikai eseményeket és a magyar állam közbiztonsági helyzetét. Az átszervezések – a feloszlásoktól eltekintve – a szervezet mennyiségi és minőségi fejlődését eredményezték.²⁷⁹

A Magyar Királyi Csendőrség részt vett az első „modern” rendvédelmi béke misszióban is a Balkánon 1903–1909 között.²⁸⁰

A kiegyezés eredményeként 1867-ben megkezdődtek az előkészületek a Magyar Királyi Nemesi Testőrség felállítására. Az idő rövideje miatt I. Ferenc József koronázási eseményének szervezésére kevés idő maradt, a testőrség állományát magyar huszárezredekéből válogatták ki. A testőrség megszervezése, a végleges szolgálati szabályzat elfogadása 1868. január 1-jével befejeződött. Megalakulásakor 47 fő katonai rendfokozatú és 45 fő kiegészítő feladatokat ellátó személy alkotta. Az uralkodó 1904-ben határozata el a Magyar Királyi Darabont Testőrség felállítását. Ez a magyar testület a császári és a királyi udvartartáshoz tartozó katonai osztag volt, mely a testőrsegek rangsorában a negyedik helyet foglalta el, az első főudvarmesternek volt alárendelve. Megalakulásakor a Magyar Királyi Darabont Testőrség 50 fős volt.²⁸¹

A kiegyezést közvetlenül megelőző évek során – uralkodói döntés alapján – a koronát a budai várban őrizték. A korona őrzését a vár őrzését is ellátó katonaság személyi állománya biztosította. 1871-ben a király jóváhagyta a Magyar Királyi Koronaőrőség szervezeti és szolgálati szabályzatát. A szabályzat szerint a „korona-őrőség önálló csapattestületet képez, mely a magy. kir. korona s egyéb koronázási és országos jelvények őrzésére van felállítva.” A honvédség főparancsnoka útján a honvédelmi minisztériumnak volt alárendelve. 1872-ben a testület létszáma 50 fős volt.²⁸²

Új rendvédelmi szervezatként, 1913-tól felállításra került a Magyar Királyi Képviselőházi Őrség.²⁸³ Az állomány a felállítás évében 60 fős volt. A szervezeti szabályzat az őrség jogállásáról és rendeltetéséről kimondta: az őrség „katonailag szervezett őrtestület”. Tagjai katonai vonatkozásban a Budapesti I. Honvéd Kerületi Parancsnokság útján a honvédelmi miniszternek voltak alárendelve. A szolgálat

²⁷⁹ PARÁDI József: A Magyar Királyi Csendőrség szervezete. 80.p.

²⁸⁰ BODA József: Az Európai Csendőri Erő, avagy egy új békefenntartó alakulat születése. 16.p.

²⁸¹ FAZEKAS László: Testőrsegek, koronaőrsegek, képviselőházi őrség 1867–1945. 36–37.p.

²⁸² FAZEKAS László: op. cit. 44.p.

²⁸³ Szerzői megjegyzés: a Képviselőházi Őrség felállítását az 1912. VI. 7-ei merénylet kísérlet tette indokolttá, amikor a képviselőház vezetőjét, gróf TISZA Istvánt a Parlamentben érte fegyveres támadás. 1912/LXVII.tc.

szervezésére a Magyar Királyi Honvédség szolgálati szabályzata volt irányadó. Szolgálati feladataikat illetően a képviselőház elnökének volt utasítási jogköre.²⁸⁴

A Magyar Királyi Koronaőrség és a Magyar Királyi Képviselőházi Őrség személyi állománya egyaránt katonának minősült, ugyanakkor a személyi állomány nem állt a honvédelmi tárca irányítása alatt. A Magyar Királyi Koronaőrséget a koronaörök irányították és felügyelték. A Magyar Királyi Képviselőházi Őrség személyi állománya a házelnök irányítása és felügyelete alatt állt.

A fenti változások tükrében kijelenthető, hogy a végrehajtó hatalom felügyelete alatt kiépült centrális rendvédelem egy új vonással gazdagodott, nevezetesen a törvényhozó hatalmat védő és a törvényhozó hatalomnak (házelnöknek) alárendelt rendvédelmi szerv jelent meg.

A királyi testőrségek, a koronaörök és a koronaőrség intézménye jelentős szervezeti változások mellett is szerves része volt a dualizmus magyar rendvédelmének.

Határőrizet a Monarchia magyar határai vonatkozásában csak a romániai és a szerb határon funkcionált. A Magyar Királyi Határrendőrség mint önálló rendvédelmi szervezet működött ezen a határszakaszon,²⁸⁵ amely mellett határszéli csendőrség működött. A Magyar Királyi Határrendőrség szervezeti felépítése egyedi volt, kirendeltségekből és kapitányságokból állt. A kirendeltségek munkáját a kapitányságok irányították. A Magyar Királyi Határrendőrség szervezetét több ízben módosították, végső kifejelettségében 16 kapitányság és 27 kirendeltség alkotta a testület szervezetét, ahol mintegy 600 főnyi állomány teljesített szolgálatot.²⁸⁶

A Magyar Királyi Pénzügyőrség felügyelte a Magyar Királyság teljes vámhatárát. A szervezet kifejezetten modern felszereléseket kapott, és modern eljárási elvek mentén védte a vámhatárt. Létszáma mintegy 5.500–6.000 fő között mozgott.²⁸⁷

1867-től a börtönügy felügyeletét az igazságügyi tárca gyakorolta. A XIX. század utolsó évtizedeitől egészen az első világháború kitöréséig korszakváltás zajlott le a hazai börtönügy szakmatörténetében. Lőrincz József hat tényezőt nevesít, amelyek alapján az 1880-as évektől kezdődő időszakot a hazai „börtönügy fénykorának” lehet nevezni. Ezek:²⁸⁸

1. A bűnözés mérsékelt volumene, biztonságos közállapotok.

²⁸⁴ FAZEKAS László: op. cit. 46.p.

²⁸⁵ Az 1903/VII.tc. alapján az 1906-ban felállított Magyar Királyi Határrendőrség a belügyi tárcának közvetlenül alárendelt rendvédelmi testület volt.

²⁸⁶ PARÁDI József: Az Osztrák–Magyar Monarchia magyarországi rendőrségei. op. cit. 98.p.

²⁸⁷ PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története.* op. cit. 82.p.

²⁸⁸ LŐRINCZ József: *A magyar börtönügy fénykora.* 15.p.

2. Kiegyensúlyozott politikai légkör, amely lehetővé tette a szélsőségektől mentes börtönpolitikát.
3. Gazdasági fellendülés, amely lehetőséget adott a börtönügy infrastruktúrájának a megteremtéséhez.
4. A rabipar felvirágzása, ezzel az önfenntartás lehetőségének a kiszélesedése.
5. A szabadulók visszailleszkedését segítő hatékony rabsegélyezés.
6. A XX. század elején lezajló kriminálpolitikai, büntetőjogi reform.

A korszak leglátványosabb produktuma a börtönépítkezési program megvalósítása volt. Ekkor épült a szegedi királyi kerületi börtön, a soproni intézet és a budapesti gyűjtőfogház. A századfordulón jelentős lendületet vett a törvényszéki építkezés és a járásbírói fogházhálózat kialakítása.²⁸⁹ Ebben az időszakban a következő büntetés-végrehajtási intézmények funkcionáltak: fegyintézet, kerületi börtön, gyűjtőfogház, államfogház, közvetítő intézet, javító intézet, törvényszéki fogház, járásbírói fogház.

Az 1862–1870-es időszakhoz köthető több önkéntes tűzoltótestület magyarországi megalakítása. Ezeket nagyvárosokban szervezték meg, a pesti egyesület alapszabályait 1866-ban hagyta jóvá a Helytartótanács. A pesti egyesület az első szolgálatát 1870-ben kezdte meg, 1873-tól kezdve Budapesti Önkéntes Tűzoltó Egyesület néven szerepelt.²⁹⁰ Szintén 1870-ben alapították – társadalmi szerveződés keretében – a Magyar Országos Tűzoltó Szövetséget, ez a szervezet idővel hatósági, szakigazgatási jogköröket is kapott.

A fenti rendvédelmi szervezetek belső humán viszonyai kimondottan magas színvonalon kerültek kialakításra, példaértékűen és egységesen szabályozva a képzés, képesítés, fizetés, szolgálati előmenetel, nyugellátás kérdéseit. A rendvédelmi szervek személyi állományának képzési rendszere nem térhetett el a köztisztviselőkre és a közalkalmazottakra vonatkozó képzési struktúrától, ezt a minőségre való törekvés jellemezte.²⁹¹

Külön érdemes azt is vizsgálni, hogy a kortárs szerzők, közigazgatás-tudomány művelői hogyan gondolkoztak a rendvédelem különböző intézményeiről, azok társadalmi rendeltetéséről. Concha Győző az 1901-es akadémiai székfoglaló előadásában vizsgálta a rendőri működés helyes beillesztését az állami és a társadalmi szervezetbe.²⁹² A közrend és a rendőrség fogalmának vizsgálata során elemezte a rendőrségnek a társadalmi és az állami életben betöltött helyét és szerepét.

Concha Győző a rendőrség vizsgálata során – funkciók alapján – biztonsági rendőrséget és közigazgatási rendőrséget különített el. A biztonsági rendőrség

²⁸⁹ LŐRINCZ József: Loc. cit. 18.p.

²⁹⁰ SZILÁGYI János – SZABÓ Károly: op. cit. 177.p.

²⁹¹ PARÁDI József: Rendvédelmünk képzési és képesítési rendszere 1867–1945. 92.p.

²⁹² CONCHA Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. 210.p.

működésének a lényege az állandó őrködés, amely magában foglalja a gyanú alapján indított rendőri intézkedést és a karhatalmi rendőri intézkedéseket is. A közigazgatási rendőrség a közigazgatási folyamatok előfeltételeinek a biztosításában működik közre.²⁹³ A rendőrségen belül megkülönböztet *magas vagy politikai rendőrséget*, amely legjelentősebb mértékben gyakorolhat diszkrecionális hatalmat. Concha Győző szerint a politikai rendőrség gyakorlatilag a rendőri működés legfontosabb ága.²⁹⁴

4.1.3. A két világháború közötti időszak rendvédelme

Az 1910-es évek elejétől kezdődően elindult a háborús készülődés. Ez a folyamat, illetve az első világháború megtörte a rendvédelem korábbi fejlődési ívét. A háború során a rendvédelmi szervek szolgálatát harctéri igényeknek rendelték alá, a rendfenntartás az állam, illetve a városok feladata maradt, azonban megfelelő személyi állomány hiányában, háborús körülmények között erre csak korlátozottan volt lehetőség. A Tanácsköztársaság rövid ideje alatt a magyar fejlődéstől idegen rendvédelmi szervezet, a Vörös Őrség felállítására került sor. Az évtizedek munkája során jól felépített rendvédelmi struktúra teljesen szétzúzódott az első világháború és az azt követő zűrzavaros korszak során. Az 1918–1919-es események után a kétpólusú rendvédelmi struktúra újjászervezése azonnal megindult.²⁹⁵

A Tanácsköztársaságot követő időszak rendvédelme visszafordult a dualizmus kori struktúrához és szervezetekhez, a rendvédelmi szervezetek konszolidációja elsődleges cél volt. A belügyminisztériumi szervezet és apparátus újjáépítése 1921 végére befejeződött. Az elnöki osztály mellett ekkor 12 funkcionálisan létrehozott részleg dolgozott. Két osztály a törvény előkészítésével és közjogi ügyekkel foglalkozott, három a helyi közigazgatással (vármegyei, városi és községi megoszlásban), további három az állami közigazgatással kapcsolatos jogköröket gyakorolta, míg négy önálló részleg a rendészeti, közbiztonsági, államvédelmi feladatköröket látta el.²⁹⁶

A háború következményei, a békeszerződés diktátumai meghatározták a rendvédelmi fejlődés új irányát. 1919. augusztus 3-án a Peidl-kormány feloszlatta a Vörös Őrséget, és a csendőrség kivételével visszaállította a korábban feloszlalt rendvédelmi testületeket.

²⁹³ CONCHA Győző: Loc. cit. 221–222.p.

²⁹⁴ CONCHA Győző: Loc. cit. 232.p.

²⁹⁵ KAISER Ferenc: op. cit. 34–35.p.

²⁹⁶ BOTOS János: A Belügyminisztérium tevékenységének főbb jellemzői. 54.p.

A csendőrség visszaállítására augusztus 9-én már a Friedrich-kormány adott ki rendeletet.²⁹⁷ Az 1920-ban megfogalmazott minisztertanácsi határozat szerint hét csendőrkerületi parancsnokság került felállításra (korábban nyolc működött) huszonhat vármegyei és százhatvankilenc járási csendőrpáncsnokság. Az 1920. évi VII. törvénycikk értelmében a Magyar Királyi Csendőrség és a Magyar Királyi Államrendőrség létszáma testületenként maximum 12.000 fő lehetett. A fenti törvénycikk alapján a csendőrség kizárólagosan csak a belügyminiszternek volt alárendelve. Ez a valóságban a dualizmus időszakában kialakult gyakorlatnak megfelelően módosult.²⁹⁸ A honvédelmi tárca kizárólag a személyi ügyek tekintetében rendelkezett kompetenciával abból fakadóan, hogy a csendőrök személyükben katonáknak minősültek. A testőrségeket és a koronaőrséget is érintette az újjászervezés. 1918 novemberében az állományban maradt testőröket, illetve a koronaőrség tagjait katonai alakulattá szervezték át, és a köztársasági elnök testőrségében teljesítettek szolgálatot.²⁹⁹

A közigazgatás fejlődésével és a további centralizációs folyamatokkal megegyezően a rendvédelem centralizálása is tovább folytatódott. Erre különösen jó példa a rendőrségek államosításának folyamata, amely 1919 végétől 1921-ig tartott. A rendőrségek államosítása egyúttal azt is jelentette, hogy a Magyar Királyi Állami rendőrség felett a „legfelsőbb felügyelő és ellenőrző hatóság a belügyminiszter” lett. Az államosítási folyamat indokoltta az országos rendőr-főkapitányi poszt létesítést. Erre 1921-ben került sor, az első országos rendőr-főkapitány Nádasy Imre, korábbi budapesti főkapitány lett.³⁰⁰ Ezzel a folyamattal megegyezően a fővárosi rendőrség tovább erősödött, illetve vidéki főkapitányságokat hoztak létre (mai terminológiával élve ezek regionális jellegűek voltak), a kapitányságok állománya elsősorban detektívekre és őrszemélyzetre oszlott. A rendőrségek egyre több olyan közigazgatási feladatkört (például: idegenrendészeti feladatok, bevándorlási, regisztrációs ügyek, útlevel ügyintézés) vettek át, amelyek rendőrséghez történő telepítése nem volt indokolt, viszont a kormányzat számára kifejezett előnyökkel járt. Ez az elem az államosítás mellett a rendőrségeket a centrális ellenőrzés eszközévé tette. A csendőrség személyi állományának a konszolidációja, illetve a szervezeti modernizáció mellett megőrizte dominanciáját a vidék közbiztonságának fenntartásában. A Magyar Királyi Belügyminisztérium csendőrség feletti felügyelete megerősödött, azonban ez a személyi és képzési ügykörökre továbbra sem vonatkozott. Jelentős szervezeti és strukturális változást az I. és a II. bécsi döntés alapján (1938 és 1940) végrehajtott terület

²⁹⁷ SUBA János: A határctsendőr zászlóaljok 1919–1921. Áttérés a katonai határőrizetre. 183.p.

²⁹⁸ SZAKÁLY Sándor: A Magyar Királyi Csendőrség 1919–1941. 95.p.

²⁹⁹ FAZEKAS László: op. cit. 37.p.

³⁰⁰ SAS József: Az ORFK megalakulása és szervezetének története. 61.p.

visszacsatolások eredményeztek, amennyiben új csendőrkerületeket állítottak fel Kassán, Kolozsvárott és Marosvásárhelyen.

A Képviselőházi Őrség esetében nem került sor érdemi változásra, e rendvédelmi szervezet folyamatosan teljesítette feladatköreit.

A határőrizet rendszere változott, 1921–1931 között a Magyar Királyi Vámőrség látta el ezt a feladatot, majd átszervezést követően a Magyar Királyi Határőrség. Párhuzamosan a határőrizeti szervezetekkel és azok diszlokációival, a vámhivatalok rendszere is kiépült az új határok mentén. A pénzügyőrség és a vámhivatalok a Magyar Királyi Pénzügyminisztérium irányítása alatt álltak.

Az új határok miatt a büntetés-végrehajtás intézményrendszere, illetve kapacitása jelentősen lecsökkent, az állami jelenlét erősödését váltotta ki a büntetés-végrehajtási infrastruktúra elkerülhetetlen fejlesztése.

A második világháború előtt és alatt a titkos információgyűjtésre hivatott szervezetek elsősorban a Magyar Királyi Rendőrség (Államrendészeti Osztály, Útlevélosztály, Politikai Rendészeti Osztály és Hírközpont), illetve a Magyar Királyi Csendőrség (Központi Nyomozó Osztály) állományában működtek.³⁰¹

Megállapítható, hogy a fenti korszak végére nem maradt olyan rendvédelmi szervezet, amely decentralis vonásokat őrzött volna meg. A Képviselőházi Őrségtől, a Koronaőrségtől és a Testőrségtől eltekintve (a teljes létszámuk csak néhány százas nagyságrendben mozgott) a rendvédelem teljes struktúrája kormányzati ellenőrzés alá került. A centralizáció mellett a koncentráció is felerősödött. A legjelentősebb intézmények és személyi kör vonatkozásában a kormányzat, illetve a belügyminiszter gyakorolta az irányítási jogkört. A testőrszolgálatért, korlátlan rendelkezési joggal a testőrség parancsnoka viselte a felelősséget. Kizárólag a kormányzónak volt alárendelve.³⁰²

Ki kell emelni, hogy a rendvédelmi szervek jellege távolodni kezdett a polgári őrtestületi arculattól, ennek a folyamatnak az oka elsősorban a békeszerződés diktátumaiban kereshető. A véderő alacsonyán rögzített száma miatt a rendvédelmi szervek létszáma megnőtt. Jó példa erre, hogy a Magyar Királyi Folyamőrség, a Magyar Királyi Vámőrség, de az államosított rendőrség kötelékében is megjelentek bújtatott katonai erők. A csendőrség esetében a kettős alárendeltség (HM és BM) mellett meghatározó volt a csendőr-felügyelőség. A felügyelő a csendőrség legfőbb katonai előljárója volt, mint ilyen a honvédelmi miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozott,

³⁰¹ BODA József: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat helye és szerepe a rendvédelemben. 117.p.

³⁰² BANGHA Ernő: *A Magyar Királyi Testőrség 1920–1944.* 206.p.

ellenben a BM csak elvben volt felettes szerve.³⁰³ Az állam elleni tevékenységre vonatkozó titkos információszerzés feladatait a magyar királyi honvéd vezérkar katonai felderítő és hírszerző szolgálata látta el. A vezérkari főnök közvetlen alárendeltségében szervezett 2. osztály keretében működött a nyilvántartó alosztály, a központi offenzív alosztály és a politikai rendőrséggel együttműködő defenzív alosztály.³⁰⁴

A korszak vége felé ismét a háborús felkészülés befolyásolta a rendvédelmi szervek fejlődését. 1939-től kezdődően a hadsereg befolyása a rendvédelem felett megerősödött, megnőtt a karhatalmi erő létszáma. A korszak általános jellemzője volt a fokozatos fasizálódás, ez alól a rendvédelmi szervek sem képeztek kivételt. A rendvédelmi szervek a polgári rendvédelem általános értékeivel szembe helyezkedő politikai igényeket is kiszolgáltak.

4.1.4. A pártállami rendvédelem jellemzői

Az 1944-től induló és 1989-ig tartó korszak megközelítőleg 45 éve alatt a magyar rendvédelem elvesztette a lehetőséget, hogy a korábbi (elsősorban békeidőkre vonatkoztatott) organikus, az európai irányokkal harmonizáló fejlődést folytatni tudja. A politikai térben az államforma meghatározása tekintetében a teljes társadalmi élettérben a szovjet befolyás vált dominánssá. Magyarország fejlődésének további iránya, a szovjet blokk országaihoz való tartozás már a világháború lezárása előtt eldöntött politikai kérdéssé vált. Ebből következően a rendvédelem vonatkozásában a politikai célnak alárendelt intézményrendszer kiépítése 1945-ben megkezdődött, a folyamat megközelítőleg öt évet vett igénybe.

1944-re a rendvédelmi testületek a magyarországi háborús események nyomán rendkívül nagy veszteséget szenvedtek, az egyes intézmények nem voltak képesek az alapfeladataik ellátására sem. A belső rend újbóli megteremtése központi erő hiányában a helyi közösségekre maradt, így több egymástól szervezetenként és személyileg eltérő spontán rendvédelmi szerepet felvállaló helyi szervezet jött létre. 1945 elejétől a háborús cselekmények függvényében keleti irányból nyugati irányba haladva kezdett a rendvédelmi szervezetrendszer szervezettebb formában feléledni. Már 1945-ben több jelentős politikai döntés meghatározta a további fejlődés irányát, a legjelentősebb a csendőrség feloszlata és az állami rendőrség újjászervezése volt.³⁰⁵ 1945-ben ezzel a döntéssel a rendőrség és a csendőrség duális rendszerére épülő, a kontinentális európai

³⁰³ KAISER Ferenc: op. cit. 56.p.

³⁰⁴ HAJMA Lajos: *A katonai felderítés és hírszerzés története.* 97–99.p.

³⁰⁵ 1690/1945.ME.r. ; 1700/1945.ME.r.

hagyományoknak megfelelő fejlődési iránytól elvált a hazai fejlődés. A mintaként szolgáló szovjet modellbe nem volt beilleszthető a csendőrség intézménye. A szovjet modellnek megfelelően közvetlen politikai irányítás alá helyezett, erősen militarizált rendőrség kialakítása volt a cél. A cél azonos volt minden rendvédelmi szervezet irányában így a rendszer nemcsak centralizált, hanem ezzel egyúttal koncentrált, politikailag irányított rendvédelmi struktúrát teremtett meg.

Intézményekre lebontva az látható, hogy a korszak legelején azonnal feloszlatták a csendőrséget, a Magyar Királyi Testőrség és a Képviselőházi Őrség is megszűnt tényleges jogutód intézmény nélkül, korábbi feladatköreiket az új rendszer katonái vették át.

A rendőrség vonatkozásában a politikai ellenőrzés kiépítése és az ezt szolgáló centralizáció folyamata azonnal megindult. Már 1946 elején kinevezték a Magyar Államrendőrség országos rendőrfőkapitányát. A csendőrség korábbi infrastruktúráját a rendőrség vette át, így a közbiztonság megteremtése egy kézben összpontosult. Ezzel a folyamattal egy időben az állomány létszáma jelentős mértékben emelkedett, 30.000–35.000 fős nagyságrendet ért el.³⁰⁶ Viszonyításképpen a történelmi Magyarország területén a XX. század elején működött csendőrség és rendőrség együttes létszáma megközelítőleg 24.000 fő volt. Mintegy negyven évvel később, a trianoni határok mentén újrászerveződő Magyarország feleakkora népességére vetítve jelentősen nagyobb számú rendőrséget épített ki. A lakosság – rendőr arányszámok erőteljes növekedését csak részben magyarázhatja a rendőrségek kibővített, új elemeket is tartalmazó feladatköre; például: rendőri igazgatási feladatok, közlekedésrendészet stb.

A háború következményeként szétesett az önkormányzati és vállalati (üzemi) tűzoltóság rendszere, a lecsökkent állomány vezetés nélkül maradt. Érdeemes megjegyezni, hogy az 1870–1945-ig terjedő időszak során Magyarországon a tűzoltás feladatát nem az államhatalom által szervezett testületek valósították meg. A 1949-ben a BM az ország tűzrendészetének, az állami tűzoltóság szervezésének, fejlesztésének, irányításának, oktatásának és felügyeletének a hatékonyabbá tétele érdekében a Belügyminisztériumon belül tűzrendészeti főosztályt létesített. Az állami tűzoltóságok megszervezése az 1950-es évektől indult el. Ez a folyamat vezetett el a tűzoltóság centrális irányítású egységes szervezetéhez.³⁰⁷

A politikai irányítás egyik végrehajtó eszközei az 1945-ben az Államrendőrség keretében létesített politikai rendészeti osztályok (PRO) voltak. 1946-ban ezen osztályok helyére léptek az államvédelmi osztályok szervezetei (ÁVO) és közvetlenül a

³⁰⁶ PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története*. op. cit. 138.p.

³⁰⁷ SZILÁGYI János – SZABÓ Károly: op. cit. 214–218.p.

belügyminiszter alárendeltségébe kerültek. Két évvel később, 1948 szeptemberében az államvédelmi osztályokat váltotta fel az Államvédelmi Hatóság (ÁVH)³⁰⁸. Az ÁVH már nem az állami rendőrhatalóság keretében – hanem önálló hatóságként – a belügyi tárca keretében funkcionált. Az ÁVH-t másodfokú hatóságként határozták meg, később innen kikerülve az állam legfelsőbb politikai vezetése alá tartozott. Vezetőjét felruházták elsőfokú hatósági jogkörrel is. Elrendelhetette az államérdeket veszélyeztető személyek kitiltását, rendőri felügyelet alá helyezését, illetve őrizetbe vételét is.³⁰⁹ Ide sorolták be szervezetiileg a határrendőrséget, a folyamrendőrséget, a légi rendészetet és a külföldiek ellenőrzését is. 1949-től az ÁVH önálló hatósággá vált a minisztertanács közvetlen felügyelete alatt. Ez a centralizációt és koncentrációt is szolgáló folyamat tovább folytatódott, 1950-től az Államvédelmi Hatóság már a Honvéd Határőrség és a katonai elhárítás szervezetét is magába foglalta. A Minisztertanács 1953. július 17-i ülésén döntött az ÁVH mint önálló szerv megszüntetéséről és a Belügyminisztériummal történő összevonásáról.³¹⁰ Az ÁVH 1956-os feloszlásáig még számos átszervezést élt meg, azonban az a szerepe, amely a központi hatalom végrehajtó eszközévé tette, nem változott.³¹¹ 1957 tavaszán létrejött központi állambiztonsági szervezet a BM Politikai Nyomozó Főosztály (13 osztály) kisebb módosításokkal megőrizte az államvédelmi időszakban kialakított szerkezeti felépítését. A BM-ben az 1960-as évek elején végrehajtott átszervezéssel létrejött egy olyan állambiztonsági szervezeti rend, amely – a csoportfőnökségi felosztást tekintve – egészen 1990 januárjáig, a BM III. Főcsoportfőnökség megszüntetéséig érvényben maradt.³¹²

A rendőrséghez hasonlóan más rendvédelmi szervek is a centralizáció felé mozdultak el, ebben az időszakban kapott országos parancsnokságot a tűzoltóság (1950), a büntetés-végrehajtás szervezete (1952), a pénzügyőrség (1952) és a vámőrség (1954) is.

A magyar államhatár biztonsága a szovjet külpolitikai törekvések keretében is fontos szerepet játszott. Ez látható a határok erőteljes védelmében, különösen az 1950-es évek elején a jugoszláviai és 1955-től az ausztriai határokra koncentrált határőrizeti erők tükrében. Az 1950-es évek első felére a diktatúra rendvédelme kiépült, és szervezetiileg képes volt a politikai irányítás eszközeként funkcionálni. Megítélésem szerint az 1956-os forradalom és szabadságharc a magyar rendvédelem története szempontjából is kiemelkedő esemény. 1956. október 31-én a Kilián Laktanyában rövid időre ismét

³⁰⁸ 288 009/1948.BM.r. ; 288 010/1948.BM.r.

³⁰⁹ KISZELY Gábor: *ÁVH*. 75–76.p.

³¹⁰ BODA József: A felderítés, hírszerzés, titkos információgyűjtés elvei és gyakorlata. 8.p.

³¹¹ PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története*. op. cit. 159.p. és 189–190p.

³¹² BODA József: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat helye és szerepe a rendvédelemben. op. cit. 118.p.

megalakult a Nemzetőrség, visszanyúlva az 1848/49-es gyökerekhez. Fő feladatát a rend helyreállításában, az ÁVH lefegyverzésében jelölték meg.³¹³ Az 1956-os események rövid időtartama természetesen nem tette lehetővé a szovjet típusú rendvédelem leváltását, de az erre vonatkozó kifejezett igény jól láthatóvá vált. Az 1956-os események után a hatalmat szovjet katonai erővel megtartó magyar politikai vezetés rákényszerült a korábban szinte vakon adaptált szovjet modell korrekciójára, ennek keretében került sor az ÁVH megszüntetésére és a rendvédelmi szervek újjászervezésére. A rendvédelmi szervezetek minden lehetséges eszközt megragadva, a legszigorúbban léptek fel a tömegek megmozdulásaival szemben. Ez a szigor csak 1958 után, a konszolidációt követően lazult.³¹⁴

A meglévő szervezetek újjászervezése mellett, a magyar fejlődési iránytól idegen fegyveres szervezet jelent meg a magyar rendvédelem történetében 1957 elején, a Munkásőrség formájában.³¹⁵ A Népköztársaság Elnöki Tanácsának rendelete a Magyar Népköztársaság és a népi demokratikus államrend védelme érdekében munkásőrség létesítéséről rendelkezett. A tvr. egy rövid preambulummal kezdődik. Az itt szereplő indokolás alapján a népi demokratikus államrend fokozottabb megvédése, a dolgozó nép nyugalmanak és a termelés zavartalanságának biztosítása, továbbá az ellenforradalmi elemek restaurációs kísérleteinek hatékonyabb elhárítása érdekében kell a munkásőrséget megszervezni. A tvr. alapján a munkásőrök feladatukat társadalmi munkaként fegyveresen végezték. A munkásőrség tagjait feladatuk ellátása során hatósági közegnek kellett tekinteni.³¹⁶ A hat §.-ból álló tvr. számos kulcsfontosságú elemről nem rendelkezett. Például az sem került szabályozásra, hogy a munkásőrség országos parancsnoka felett ki gyakorolja az irányítási, felügyeleti jogokat.

Az 1950-es évekkel bezárólag fejeződött be a rendvédelem fejlődésének gyökeres irányváltása. Ez a korszak egy külső, idegen modell jellemezőinek az átvételére épült, majd a már kialakított rendvédelmi szervezeti modell korrekciójával folytatódott. Az 1970–80-as korszak, bár hozott szervezeti jellegű módosítást, de az alapvető jellemzők változatlan hagyásával folytatódott 1989-ig.

Szikinger István szerint a szocialista országok rendőrségei hatalomelvű intézmények voltak. Az ilyen struktúrákra jellemző a szigorú hierarchikus felépítés, a

³¹³ HAUTZINGER Gyula: Az átalakuló honvédelem koncepciójának aspektusai, különös tekintettel a nemzetőrség megalapításának lehetőségére. 21.p.

³¹⁴ FORRÓ János: Magyar rendvédelem 1867 – 1968. 6.p.

³¹⁵ Szerzői megjegyzés: a Munkásőrség magyar rendvédelem fejlődésben egyedi jelenség, ugyanakkor a kor Kelet-Európájában nem az. Hasonló szervezet volt a Német Demokratikus Köztársaságban a Kampfgruppen der Arbeiterklasse, Csehszlovákiában az Ozbrojená Päst' Robotnickej Triedy.

³¹⁶ 1957/13. (II. 9.) NET.tvr.

katonai jelleg, távol tartja magát a társadalomtól, prioritásait a politikai igények határozzák meg.³¹⁷

Ebben a rendvédelmi szervezeti modellben az irányítási, ellenőrzési és a vezetői funkciók összevonásra kerültek. Jellemzően a rendvédelmi szervezetek vezetői egyben az államigazgatás magas funkcionáriusai is voltak, például miniszterhelyettesi pozícióban. A rendvédelmi szervek külső kontrollja nem létezett, kizárólagosan a pártállam politikai kontrollja alatt állt.

Krémer Ferenc találóan jellemzi a rendőrség politikai kiszolgáltatottságát. A rendőrség a társadalmi rendet előíró hatalom intézménye volt. Feladatai, viszonya a különféle eseményekhez és az azokban érintett állampolgárokhoz ebből a pozíciójából eredt. A rendőrség közvetlenül és egyértelműen az uralkodó intézményhez, azaz a kommunista párthoz volt kapcsolva. A rendszerváltás előtti rendőrség a „proletárdiktatúra” erőszak szervezeteként működött olyan időszakban, amikor az uralkodó ideológia magát az államot is erőszak szervezetként fogta fel. Ebben a felfogásban az állam legfőbb szervei a hadsereg, a büntetészervek és a felderítő-szolgálat, magának a rendszernek a működése pedig háromszintű volt: a legfelsőbb szinteken elhelyezkedő szervezet, azaz a pártvezetők utasítottak, az alárendelt szervezetek végrehajtottak, a lakosság pedig megvalósított. A „rendőrség társadalmi szerepe” az erőszak különféle módjaival való folyamatos fenyegetés volt.³¹⁸

Ez a berendezkedés 1989–1990-től kezdődően alapjaiban változott meg.

4.1.5. A közelmúlt rendvédelmi változásai

A korábbi magyar rendvédelmi fejlődéstől, rendvédelmi kultúrától idegen, külső nyomásra bevezetett pártállami rendvédelmi struktúra égisze alatt Magyarországon két generáció nőtt fel addig, amíg megnyílt a 80-as évek végén a politikai váltásra a lehetőség. Ennek a hosszantartó, a magyar és a kárpát-medencei fejlődéstől idegen rendvédelemnek a térnyerése és az ebből következő utóhatások a mai magyar rendvédelmi kultúrában is részben tetten érhetőek.

Az 1989–1990-es időszak Magyarország jog- és politikatörténetének valódi fordulópontjaként értékelhető. Az 1989-ben módosított Alkotmány 40/A.§.-a értelmében alkotmányos, emberi jogokat érintő intézkedésekre nézve kizárólag törvényi formában történhet jogszabályi rendelkezés. Az Országgyűlés 1990. január 25-i ülésén fogadta el az 1990. évi X. törvényt, amely a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek

³¹⁷ SZIKINGER István: Elképzelések a magyar rendőrség jogállami átalakítására. 45.p.

³¹⁸ KRÉMER Ferenc: *Rossz döntések kora.* 15–16.p.

engedélyezésének a szabályozásáról rendelkezett. De jure először nyert részletes törvényi szabályozást a magyar titkosszolgálat szervezeti rendszere. Ezt követően jellemzően még 4–5 évnek kellett eltelnie az egyes rendvédelmi szervek működéséről szóló törvény szabályozásáig.³¹⁹

Finszter Géza a magyar rendőrség rendszerváltás kori válságáról úgy foglal állást, hogy egyszerre több válsaggal kellett szembenézni, ezek: 1) funkcionális zavar, 2) legitimációs probléma, 3) erkölcsi politikai válság.³²⁰

Szikinger István tanulmánya a magyar rendőrség jogállami átalakítása kapcsán bemutatja a 1990-es években lezajló folyamatot, külön kitérve a rendészet, rendőrség demokratikus társadalomban betöltött szerepének újragondolására. A legfontosabb területek: a törvények uralma, a depolitizálás, a demilitarizálás, önkormányzati rendőrség megteremtésének lehetősége.³²¹

Dimovné Keresztes Éva arra hívja fel a figyelmet, hogy az 1989-től kibontakozó rendőrségi reform irányát illetően nem volt egységes politikai, szakmai, tudományos elképzelés, jellemzően aktuálpolitikai érdekek mentén meghozott döntések alakították a folyamatot.³²²

Ha röviden, kulcsszavakat használva kellene leírni a pártállami rendvédelmi szervezeti modellt, akkor bizonyára a következő jellemzők kerülnének elő: decentralizált, koncentrált, politikailag ellenőrzött, a társadalomnak nem felelős, nem átlátható módon működő, pártpolitikai eszköz, amely a társadalom elnyomását, politikai ellenőrzését látja el rendvédelmi funkciók gyakorlása révén.

Ha ennek tükrében nézzük meg, hogy mi változott az elmúlt 25 év során, akkor tagadhatatlan a gyökeres, irreverzibilis változás és annak eredménye. Röviden ez abban foglalható össze, hogy ma a rendvédelmi szervezetekhez rendelt funkciókörök gyakorlása össztársadalmi érdeket szolgál, demokratikusan választott törvényhozó hatalom, annak felelős kormányzat irányítása alatt áll a rendvédelmünk. A szovjet modell adaptációján alapuló pártállami rendvédelmi modell megszüntetésre került, polgári, az európai rendvédelmi fejlődéssel harmonizáló nemzeti rendvédelem fejlesztése tart immár közel negyedszázada. Ugyanakkor a két generáció alatt beállt és meggyökeresedett idegen, szovjet jellegű elemeket nem lehetett az elmúlt hat parlamenti ciklus alatt teljes mértékben megszüntetni, ezt elvárni talán irreális is lenne.

³¹⁹ RÉVÉSZ Béla: Az állambiztonságtól a nemzetvédelemig. 6.p.

³²⁰ FINSZTER Géza: A magyar rendőrség válsága. 3.p.

³²¹ SZIKINGER István: Elképzelések a rendőrség jogállami átalakítására. op. cit. 43–69.p.

³²² DIMOVNÉ Keresztes Éva: op. cit. 70.p.

A közelmúltat vizsgálva nem lehet azt állítani, hogy minden szempontból ideálisan fejlődött a rendszerváltás utáni korunk magyar rendvédelme. Nem lehet azt sem állítani, hogy parlamenti ciklusokon túlmutató, pártpolitikai érdekektől független, társadalmi viták során kiérlelt fejlődést láthattunk. Rendkívül, sőt talán indokolatlanul sok szervezeti változtatás, átszervezés, történelmi gyökerekkel rendelkező intézmények felélesztése, új intézmények felállítása, integráció, fejlesztés és megszüntetés egyaránt bekövetkezett. A 2006–2010-es ciklus során a Belügyminisztériumtól elvették a rendvédelem területét, mely átkerült ezen parlamenti ciklus idejére az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz. A szakigazgatás 2010-ben, az új kormánystruktúrában visszakerült a Belügyminisztériumhoz. Szintén ebben a ciklusban ismét rendkívül sok változás érte a rendvédelem területét, nőtt a rendvédelmi intézmények száma és a rendvédelmi struktúra érezhetően a koncentrált, centralizált irányba mozdult el.

Mindezen folyamatok eltérő dinamika, értékek, és politikai célok mentén, jellemzően spontán, hosszú távú stratégiai elgondolást nélkülözve, egyes területek kiemelésével, mások elhanyagolásával, krónikusan egyfajta rendszerszemlélet hiánya mentén, relatíve nagyon rövid idő alatt zajlottak le. Talán nem túlzás azt állítani, hogy a magyar rendvédelem története során, békeidőben, ilyen dinamikus szervezeti, strukturális és a személyi állomány humán viszonyait alapvetően megváltoztató viszonyokat kevés alkalommal jegyzett fel a rendvédelem története.

4.2. A MAGYAR RENDVÉDELEM INTÉZMÉNYEI

A magyar rendvédelem intézményeinek áttekintése és főbb jellemzőinek a meghatározása mint törvényben meghatározott feladatrendszer, költségvetési források, irányítás, felügyelet, ellenőrzés, kontroll és felülvizsgálati eljárások feltárása alkotja jelen alfejezetet.

Magyarországon tíz³²³ rendvédelmi szerv van, azonban ez a kijelentés pontosításra szorul. A Hszt. szervezeti és személyi hatálya³²⁴ alapján a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tekinthetők rendvédelmi szerveknek. A Hszt. és az Rtv. együttes értelmezése alapján a rendőrség kifejezés alatt önálló rendvédelmi szervként kell érteni az általános rendőrségi

³²³ Szerzői megjegyzés: a rendvédelmi szervekről készített összesítés a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt is tartalmazza.

2010/CXXII. tv. 1.§. (1) bekezdés.

³²⁴ 1996/XLIII. tv. 1.§.

feladatok ellátására létrehozott szervet, a belső bűnmegelőzési, bűnfelderítési feladatokat ellátó szervet és a terrorizmust elhárító szervezetet egyaránt. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok kifejezés szintén három szervezetenként egymástól független nemzetbiztonsági szervezetet takar. A fentiek tükrében értelmeztem a rendvédelmi szervezeteket és határoztam meg a körüket.

A továbbiakban az értekezés céljával összhangban mutatom be a magyar rendvédelmi szervezetek törvényben meghatározott feladatait.

4.2.1. Polgári nemzetbiztonsági szolgálatok

A titkosszolgálatok az állam külső és belső védelmét szolgáló biztonsági intézményrendszer kulcsfontosságú szervezetei. A nemzetbiztonsági szolgálatok a vonatkozó törvényi rendelkezések alapján ellátnak nemzetbiztonsági védelmi és ellenőrzési, valamint bűnüldözési és egyes államigazgatási hatósági feladatokat is.³²⁵ A titkosszolgálatok alaprendeltetése a politikai döntéshozók tájékoztatása, döntéseik megalapozottságához, optimalizálásához szükséges információk nyílt és titkos forrásokból történő beszerzése és elemzés készítése. A titkosszolgálatok által végzett szakmai tevékenység mind céljait, mind eszközeit tekintve speciális.³²⁶ A nemzetbiztonsági fogalom (megnevezés) inkább a politikai célokat kifejező úgynevezett célkategória, míg a titkosszolgálatok kifejezés kifejezetten eszközkategóriaként értelmezhető.³²⁷

Magyarországon négy nemzetbiztonsági szolgálat van, ebből három polgári nemzetbiztonsági szolgálat. Ezek: az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ) kutatása – tekintettel arra, hogy a KNBSZ nem rendvédelmi szervezet – az értekezés tárgykörén kívül esik.³²⁸

Az alaptörvényi szabályozás alapján a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.³²⁹

A Kormány az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter útján irányítja. Ettől eltérően az Információs Hivatal esetében a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter útján gyakorolja a kormány az irányítói jogköröket.

³²⁵ BALLA Zoltán: Rendvédelem – nemzetbiztonsági igazgatás. 87.p.

³²⁶ IZSA Jenő: Nemzetbiztonsági alapismeretek. 9.p.

³²⁷ IZSA Jenő: Loc. cit. 17.p.

³²⁸ 1995/CXXV.tv. op. cit.

³²⁹ Alaptörvény. 46 cikk (3) bekezdés.

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait a vonatkozó törvényi szabályozás szolgálatonként határozza meg. A törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatban általánosan a következő feladatokról rendelkezik:

1. A szükséges technikai eszközök beszerzése, alkalmazása.
2. Együtműködés polgári nemzetbiztonsági szervek között és más szervekkel.
3. Rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, illetve váratlan támadás esetén feladatkörök ellátása – a vonatkozó jogi normák szerint.
4. A Kormány és a szolgálatok irányításáért felelős miniszterek (a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter, a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, illetve a honvédelemért felelős miniszter) által meghatározott feladatok ellátása.
5. Saját állomány (hivatásos és közalkalmazott) szakirányú képzése.³³⁰

Az Alkotmányvédelmi Hivatal (AH) feladatai

Az Nbsz.tv. részletesen szabályozza az Alkotmányvédelmi Hivatal feladatkörét. Az AH feladatai a törvényi szabályozás alapján:

1. Magyarország függetlenségét sértő külföldi titkosszolgálati tevékenységek elleni védelem. Az AH felderíti és elhárítja a külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységeket. Fontos megjegyezni, hogy a törvény olyan tevékenységek és törekvések elhárítását szabályozza, amelyek sértik vagy veszélyeztetik Magyarország függetlenségét, különösen politikai, gazdasági és védelmi téren.
2. Magyarország törvényes rendjének, alkotmányos biztonságának a védelme. Az AH feladata a törvénytelen eszközökkel a törvényes rend ellen irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása.
3. Magyarország gazdasági, tudományos-technikai és pénzügyi biztonságának a védelme.
4. Magyarország védelme a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemmel szemben. Az AH szerepe a fenti esetkörökben is a felderítés és az elhárítás feladatköreire terjed ki.
5. Meghatározott fontos szervezetek és létesítmények biztonsági védelme.
6. Hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelme.
7. Hatáskörébe tartozó személyek esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzési feladatok.

³³⁰ 1995/CXXV.tv. op. cit. 9. §.

8. Külön törvényi szabályozás alapján ellátja a menekültek, letelepedést kérelmezők, a magyar állampolgárságért folyamodók, illetve vízumkérelmet benyújtott személyek nemzetbiztonsági ellenőrzését.
9. Az Államvédelmi Hivatal végzi a Btk.-ban nevesített egyes bűncselekmények felderítését. A felderítési tevékenység a nyomozás elrendeléséig tart.
10. Szintén a Btk.-ban nevesített egyes bűncselekmények esetén információt szerez.
11. Közreműködési feladatot lát el a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák, illetve haditechnikai eszközökhöz és szolgáltatásokhoz kapcsolódó jogellenes tevékenységek felderítésében, megelőzésében és megakadályozásában, illetve a legális forgalom ellenőrzésében.
12. Megkeresésre a hatáskörébe tartozó gazdálkodó szervezeteknél cégellenőrzést végez.
13. Minősített adatok vonatkozásában előzetes minősítést, illetve kiegészítő ellenőrzést végez.³³¹

Az Információs Hivatal (IH) feladatai

Az Információs Hivatal feladatainak ellátásával elsősorban a magyar külpolitikában megjelenő érdekek érvényesítését segíti elő.

A feladatokat a következő pontokban részletezem:

1. A kormányzati döntésekhez szükséges külföldi eredetű, illetve külföldre vonatkozó, a magyar nemzetbiztonság szempontjából fontos információkat szerez meg, elemez, értékeli és továbbítja.
2. Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági érdekét sértő külföldi titkosszolgálati tevékenységek felderítése. Az Alkotmányvédelmi Hivatal fent részletezett feladatkörével majdnem megegyező a fenti feladat. A lényeges különbséget abban látom, hogy az Információs Hivatal felderítést végez ezen a téren, míg az Alkotmányvédelmi Hivatal – Magyarország területén – felderíti és elhárítja ezeket a cselekményeket.
3. Információt gyűjt a magyar nemzetbiztonságot veszélyeztető külföldi szervezett bűnözésről. A jogalkotó külön nevesítette a nemzetbiztonságot leginkább veszélyeztető cselekményeket, ezek: szervezett bűnözés, terrorszervezetek, jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem, tömegpusztító fegyverek jogellenes nemzetközi forgalma.

³³¹ Loc. cit. 5. §.

4. Magyarország külső pénzügyi biztonságát védi az IH, mivel felderíti az ország pénzügyi veszélyeztetésére irányuló külföldi szándékokat és cselekményeket.
5. Az AH feladatköréhez hasonlóan az IH is közreműködik a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának felderítésében és megelőzésében.

Az IH következő három feladatköre (6–8. pontok alatt) szintén nagyfokú egyezést mutat az AH feladataival, az érdemi különbség a belföldi, illetve külföldi irányultság tekintetében van.

6. Az Információs Hivatal ellátja a külföldön lévő kiemelt fontosságú magyar szervek és létesítmények biztonsági védelmét.
7. Hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelme, objektumainak védelme.
8. Hatáskörébe tartozó személyek esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzési feladatok ellátása.
9. A minősített adatok védelmében rejtjelezési feladatok ellátása.
10. Saját állomány belső biztonsági ellenőrzése.
11. Indokolt esetben kiegészítő ellenőrzést is folytathat.³³²

A fentiek tükrében látható, hogy az IH a nemzetpolitika teljes vertikumában folytat műveleti, információgyűjtő, érdekérvényesítő, megelőző, elemző és előrejelző tevékenységet. Mindenhol fellép, ahol kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdekek védelmére, érvényesítésére van szükség.³³³

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) feladatai

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat feladatai elsősorban „szolgáltató jellegűek”. Meghatározott keretek között az igénybevételre feljogosított szervezetek a titkos információgyűjtő és titkos adatszerző tevékenységek során igényelhetnek szolgáltatást az NBSZ-től. Az NBSZ köteles biztosítani a titkos információgyűjtő és titkos adatszerző tevékenységhez szükséges különleges technikai eszközöket és anyagokat. Ugyanakkor a szolgáltatói tevékenysége ennél szélesebb körű, a polgári nemzetbiztonsági szervezetek körén kívül eső szervezetek felé is nyújthat – törvényben meghatározott esetekben – szolgáltatást. Például a kormányzat által meghatározott felhasználók részére speciális távösszeköttetést biztosít. Az NBSZ hatósági felügyeletet is gyakorol biztonsági okmányok védelme érdekében. Speciális szaktudást igénylő kérdésekben szakértői,

³³² Loc. cit. 4.§.

³³³ HETESY Zsolt: Az új irányítási rend hatása az Információs Hivatal tevékenységére és a nemzetbiztonsági koordinációra. 54–55.p.

illetve igazságügyi szakértői tevékenységet is végez. Saját objektumai műveleti védelmét és személyi állományának a nemzetbiztonsági védelmét is ellátja. Jogosult meghatározott személyi kör esetében nemzetbiztonsági ellenőrzési feladatok ellátására is, illetve meghatározott esetekben kiegészítő vizsgálatokat folytathat.³³⁴

Számos korlátozást is tartalmaz a vonatkozó törvényi szabályozás, például az NBSZ kormányzati tájékoztató tevékenységet nem végezhet. Az NBSZ az idézett Nbsz. törvényben meghatározott kivételektől eltekintve a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit saját kezdeményezésre nem alkalmazhatja. Az NBSZ a megkeresések teljesítésekor – a nemzetközi bűnügyi együttműködés keretében végzett országhatárokon átnyúló megfigyelés kivételével – kizárólag Magyarország területén tevékenykedhet.

4.2.2. A rendőrség

A rendőrség alkotmányos demokráciákban – jogállami követelményeknek megfelelően – betöltött feladatának meghatározását, szervezeti felépítését és működését, irányításának a kérdéseit, valamint az alkalmazható intézkedéseket és kényszerítő eszközöket teljes egészében jogi szabályozásnak rendelték alá.³³⁵ A fenti pontok mindegyike szerepel a hatályos magyar törvényi szabályozásban.

A rendőrséget vizsgálva alapvetően a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt célszerű tanulmányozni. A törvény 1994 óta hatályos, azonban az eltelt 21 év során ez a sarkalatos törvény 54 alkalommal változott meg.³³⁶ Ebből két esetben az Alkotmánybíróság semmisített meg két korábbi joghelyet,³³⁷ míg 52 esetben a jogalkotó iktatott be, módosított, állapított meg, vagy helyezett hatályon kívül joghelyeket. Ebből harminchárom minősített többséget igénylő változás a 2010–2014-es parlamenti ciklusra esett. Érdekes ezt a statisztikai adatot azzal összevetni, hogy maga az Rtv. „csak” 104 paragrafusból áll!

Az Rtv. alapján a magyar rendőrséget három szerv együttesen alkotja, ezek: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv: Nemzeti Védelmi Szolgálat, valamint a terrorizmust elhárító szerv: Terrorelhárítási Központ.³³⁸

³³⁴ Loc. cit. 8.§.

³³⁵ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga. II.* op. cit. 404–405.p.

³³⁶ Az Rtv. 1994. IV. 20-án került kihirdetésére, az eltelt 20 év során a rendőrségi törvény 54 változtatását rögzítette a jogtár.

1994/XXXIV.tv.

³³⁷ Az Alkotmánybíróság az Rtv. 35/C. §.-át, továbbá az Rtv. 54.§. (1) bekezdésének h) pontját 2004. III. 30-án kelt határozatával megsemmisítette.

47/2003. (X. 27.) AB.hat.; 9/2004. (III.30.) AB.hat.

³³⁸ 1994/XXXIV.tv. op. cit. 4.§. (2) bekezdés

A rendőrség alapvető feladatai: az alaptörvényben meghatározott feladatok mellett³³⁹ a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az Rtv.-ben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése.³⁴⁰

Az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv

Kijelenthető, hogy az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv feladatrendszere a legösszetettebb, amennyiben azt a többi magyar rendvédelmi szervezet feladatrendszerével vetjük össze. A feladatrendszer komplexitását igazolja az a tény, hogy az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv egyszerre bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében is eljár. Részletesebb bontásban vizsgálva látható, hogy nemcsak a feladatkör komplex, de a szervezethez telepített feladatok jelentős mértékű koncentrációra is utalnak.

A következő feladatköröket látja el az általános rendőrségi feladatokat ellátó rendőri szerv:

1. általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkör gyakorolása,
2. bűnmegelőzési feladatok ellátása,
3. szabálysértési hatósági jogkör gyakorolása,
4. hatósági feladatok ellátása (veszélyes anyagok vonatkozásában),
5. közlekedési hatósági és közlekedés-rendészeti feladatok ellátása,
6. közterület rendjének fenntartása,
7. tanúvédelemi feladatok ellátása,
8. különösen fontos személyek védelme,
9. személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység ellenőrzése,
10. kijelölt létesítmények őrzése,
11. büntetés-végrehajtási feladatok ellátása,
12. államhatár őrzése,
13. idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása,
14. államhatáron áthaladó személy- és járműforgalom ellenőrzése,
15. határátléptetési feladatok ellátása,
16. határátkelőhelyek rendjének biztosítása,
17. közúti határátkelőhelyek üzemeltetése,
18. határesemények kivizsgálásának irányítása,

³³⁹ A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok. (1) „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.” Alaptörvény. op. cit. 46. cikk.

³⁴⁰ 1994/XXXIV.tv. op. cit. 1.§. (1) bekezdés.

19. egyéb államhatárral kapcsolatos feladatok ellátása,
20. belső bűnmegelőzési és büntfelderítési célú ellenőrzés,
21. kötelező jogi aktusból vagy nemzetközi szerződésből eredő feladatok ellátása,
22. részvétel az ENSZ, az EU, az EBESZ, a NATO keretében szervezett vagy nemzetközi szerződés alapján végzett béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban,
23. kezdeményezésre általános és középiskolák rendjének fenntartása,
24. segélyhívó számok fogadásából eredő feladatok ellátása.

Az általános hatáskörén túl ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat. Rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kizorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) feladatai

Az NVSZ a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó rendőrségi szerv, amely a rendőrségi törvény alapján e feladatkörében kizárólagos hatáskörrel jár el. 2010. január 1. óta a Nemzeti Védelmi Szolgálat már a törvény által kimondva nem része az általános feladatokat ellátó rendőrségnek.³⁴¹ A belső bűnmegelőzési ellenőrzés alá eső személyi kör kiterjed a hivatásos állományba jelentkezőkre, a hivatásos állomány tagjaira, illetve a meghatározott feladatkört ellátó kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselőkre és kormányzati ügykezelőkre. Ezt nevesítette is a jogalkotó: a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hivatásos állományú tagjai, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény hatálya alá tartozó hivatásos állomány Nemzeti Biztonsági Felügyelethez (a továbbiakban: NBF) és a Szervezett Bűnözés elleni Koordinációs Központhoz vezényelt állománya.

A tényleges személyi kör a fenti felsorolásnál is szélesebb, ide tartoznak még az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az állampolgársági ügyekben eljáró szerv, valamint más állami szervek kormánytisztviselői, köztisztviselői, valamint közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjai is. Összességében: védett állomány.

Megjegyzem, hogy a fenti taxatív felsorolás nem nevesíti az Információs Hivatalt.

³⁴¹ NYÍRI Sándor: A Nemzeti Védelmi Szolgálatról. 99.p.

Az NVSZ a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatainak ellátása során nyomozóhatósági jogkört nem gyakorol.³⁴²

A Terrorelhárítási Központ feladatai

A TEK megalapításával központosításra és átvételre kerültek a korábban a polgári titkosszolgálatoknál és rendvédelmi szerveknél végzett terror elhárítási feladatok.³⁴³ Ennek megfelelően a Terrorelhárítási Központ a Belügyminisztérium alárendeltségébe tartozó országos hatáskörű központi rendvédelmi szerv. Az Rtv. alapján a Terrorelhárítási Központ felderítő szerv, nem gyakorol nyomozóhatósági jogkört. A TEK két jelentős feladatkört kapott. Az első feladatkör alapján a TEK Magyarország területén felderíti a terrrorszervezeteket, illetve megelőzi, felderíti, elhárítja és megakadályozza a terrorcselekmények elkövetésére irányuló törekvéseket. A TEK feladatai túlmutatnak a terrorcselekmények körén. A jogalkotó külön nevesített több Btk. tényállást³⁴⁴, amelyek esetében a TEK kizárólagos hatáskörrel és országos illetékességgel végzi egyes veszélyes személyek elfogását.³⁴⁵

A TEK feladatköre ellátása során elemzi és értékeli Magyarország terrorfenyegetettségének helyzetét, szervezi és koordinálja a terrorcselekmények megelőzését és elhárítását végző szervek tevékenységét, és ellátja a Terrorellenes Koordinációs Bizottság működésével kapcsolatos feladatokat. A magyarországi kritikus infrastruktúra védelmében is jelentős feladatai vannak.³⁴⁶

A második jelentős feladatkör a személy- és létesítményvédelem. Ezt a feladatkört több kormányrendelet szabályozza, melyek: 160/1996. XI.5. Korm. Rendelet a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről, illetve a 295/2010. XII. 22. Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól. A fenti rendeletek alapján a miniszterelnök és a legfőbb ügyész védelemét a TEK látja el. A Készenléti Rendőrség megszervezi és végrehajtja az állandó személyvédelemben részesülő többi védett személy esetében (köztársasági elnök, Alkotmánybíróság elnöke, Kúria elnöke) a jelentkező védelmi feladatokat.³⁴⁷

Magyarország területén kívül is közreműködőként eljárhat a TEK, amennyiben közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentését, hazatérésük biztosítását, az evakuálásukat kell végrehajtani. A TEK elláthatja a magyar

³⁴² 1995/CXXV.tv. op. cit. 7.§.

³⁴³ TEK honlapja.

³⁴⁴ Jármű hatalomba kerítése, emberrablás, az emberrablás feljelentésének elmulasztása. (Btk.)

³⁴⁵ Rtv.

³⁴⁶ 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet. 3.§.

³⁴⁷ 160/1996. (XI. 5.) Korm. rendelet. 1-2.§.

külképviseltek és diplomáciai személyzetük személy- és létesítményvédelmét is. A TEK meghatározott feladatai ellátása érdekében – szabályozott módon – titokban információt gyűjthet.³⁴⁸

4.2.3. Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF)

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság a Belügyminisztérium alárendeltségébe tartozó országos hatáskörű központi rendvédelmi szerv, amely közigazgatási hatásköröket is ellát.³⁴⁹ Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság tagjai között megtalálhatóak a hivatásos állománycsoport tagjai, a kormánytisztviselők, a köztisztviselők és a közalkalmazottak egyaránt.³⁵⁰ Az OKF a feladatait elsősorban a katasztrófavédelemről szóló törvény alapján teljesíti. A fenti törvény nevesíti a kormány, a kormányzati koordináció, a miniszter és az OKF katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatait egyaránt. A katasztrófavédelem nemzeti ügy, az elhárítás, védekezés egységes irányítása állami feladat. Ennek megfelelően, 2012-vel a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok állami tűzoltósággá alakultak át. A vonatkozó törvény is ennek megfelelően telepít feladatokat, amelyek a végrehajtó hatalom központi szervei mellett (ide sorolom az OKF szervezetét is) a megyei, fővárosi, helyi védelmi bizottságokra, főpolgármesterre, polgármesterekre, gazdálkodó szervezetek vezetőire, illetve katasztrófák elleni védekezésben közreműködő önkéntes szervezetekre egyaránt érvényesek.

A hivatásos (rendvédelmi körbe tartozó) katasztrófavédelmi szervek:

1. az országos illetékességgel működő központi szerv,
2. a megyei, fővárosi illetékességgel működő területi szervek,
3. helyi szervek, katasztrófavédelmi kirendeltségek, hivatásos tűzoltóságok.³⁵¹

A katasztrófavédelemről szóló törvény rögzíti a szerv központi vezetőjének a feladatait (a továbbiakban főigazgató), amit három területre érdemes bontani. Ezek vezetői, irányítói és felügyeleti jogkörök.

A főigazgató vezetői jogköre az országos illetékességű központi szerv vezetésére terjed ki. Központi irányítói és felügyeleti jogköre a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi és helyi szerveinek a működését és szakmai tevékenységét fogja át. A szervezeti irányító és felügyeleti jogkörök mellett a főigazgató gyakorolja a katasztrófa-elhárítás irányításával és koordinálásával kapcsolatos jogköröket. Ezen jogköröket a

³⁴⁸ Loc. cit. 1.§. (2) bekezdés.

³⁴⁹ 1/2013. (IV. 24.) BM.OKF.ut.

³⁵⁰ 2011/CXXVIII.tv. 22.§. (2) bekezdés.

³⁵¹ op. cit. 22.§.

katasztrófavédelmi törvény részletesen kibontja. Szintén részletesen tárgyalja a katasztrófavédelmi törvény a főigazgató nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos feladatkörét.³⁵²

4.2.4. A büntetés-végrehajtás szervezete (Bv)

A büntetés-végrehajtás szervezete a Belügyminisztérium alárendeltségébe tartozó szabadság-elvonással járó büntetéseket, intézkedéseket, büntetőeljárási kényszerintézkedéseket, a szabálysértési elzárást végrehajtó állami, fegyveres rendvédelmi szerv. A Bv. törvény külön nevesíti a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter irányítási feladatkörébe tartozó jogokat és kötelezettségeket, úgyszintén az országos parancsnok vezetői feladatkörébe tartozó jogokat és kötelezettségeket. Az Országos Parancsnokság, a Bv. intézetek és intézmények feladatrendszerét is a fenti Bv. törvény tartalmazza. Az országos parancsnok felügyeli, ellenőrzi és szakmailag irányítja a büntetés-végrehajtási szervek szolgálati feladatainak ellátását. Ez a feladatkör kiterjed a fogvatartás biztonságára, a fogvatartottak nevelésével, foglalkoztatásával, egészségügyi ellátásával, szállításával és nyilvántartásával kapcsolatos tevékenységekre egyaránt.

A büntetés-végrehajtási intézetek ellátják a büntetések és intézkedések végrehajtásával járó feladatokat, a fogvatartottak – köztük a kóros elmeállapotúak – gyógykezelését, elmemegfigyelését és kivizsgálását.³⁵³ A törvényi szabályozás alapján jól szétválasztható a központi szerv feladatrendszere a végrehajtói szinttől (büntetés-végrehajtási intézetek). A szabályozás alapjául szolgáló feladatrendszerek következetes elkülönítését, illetve azt az elvet, hogy nem indokolt végrehajtói szinttől a szint sajátosságainak megfelelő feladatköröket elvonni, példaértékű jogalkotói megoldásnak tartom.

4.2.5. Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV)

A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény 2011. I. 01-től hozta létre a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, amely az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség összevonásával jött létre. A két fenti szervezet összevonás előtti „státuszáról” célszerű rögzíteni, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal nem rendelkezett hivatásos állománnyal, feladatköre alapján nem volt rendvédelmi szervezet. A Vám- és Pénzügyőrség az összevonást megelőzően is – a magyar rendvédelmi hagyományoknak megfelelően – hivatásos állománnyal rendelkező rendvédelmi szervezet volt. Az említett két szervezet összevonásából létrejött Nemzeti Adó- és

³⁵² Op. cit. 23.§.

³⁵³ 1995/CVII.tv.

Vámhivatal – véleményem szerint – rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal.³⁵⁴

A NAV feladatait a könnyebb áttekinthetőség érdekében a következő csoportosításban kívánom feltüntetni:

1. adóigazgatási jogkör,
2. vámigazgatási jogkör,
3. jövedéki igazgatási jogkör,
4. bűnüldözési és nyomozóhatósági jogkör,
5. rendészeti és igazgatási jogkör,
6. a NAV egyéb feladatai.

A NAV feladatai közül – a jelen értekezés szempontjából – elsősorban a bűnüldözési, a nyomozóhatósági, a rendészeti és igazgatási jogkörök érdemelnek kiemelés. A NAV a bűnüldözési és nyomozóhatósági jogkörében jár el, amikor a hatáskörébe utalt bűncselekmények megelőzését, felderítését és nyomozását végzi. A NAV nem nyomozóhatósági jogkörében eljárva ellátja a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény által hatáskörébe utalt feladatokat. Ehhez kapcsolódóan – szűk körben – ellát személyi védelmet, anyagi javak, értékek őrzését, kísérését, illetve végzi az elfogott, előállított, őrizetbe vett, valamint fogva tartott személyek őrzését, kísérését. Kiemelést érdemel, hogy a NAV Magyarország területén mélyszégi ellenőrzési tevékenységet is folytat.³⁵⁵

4.2.6. Országgyűlési Őrség (OgyŐ)

A történelmi fejlődés során elfogadottá vált, hogy az állam szempontjából különösen fontos személyek (védett személyek) életét és testi épségét, a kijelölt létesítményeket fokozottan kell őrizni és védeni, s e feladatra speciális ismeretekkel és jogosítványokkal felruházott szervezetet kell létrehozni.³⁵⁶ Amennyiben ezeket a speciális feladatot ellátó szervezetek magyarországi vonatkozású történetét vizsgáljuk, több szervezetet is egy sorba illeszthetünk be. Ezek: a királyi testőrségek, a Képviselőházi Őrség, az Államvédelmi Hatóság, a Kormányőrség és a Köztársasági Őrség az Országgyűlési Őrség megalakulásáig. Az országgyűlésről szóló 2012-es törvény hozta létre az Országgyűlési Őrséget, amely 2013. január 1-jén állt fel.³⁵⁷ Bár ez a „legfiatalabb rendvédelmi szervezet”, azonban a jogelőd intézményeire is tekintettel, több évszázados rendvédelmi múlttal rendelkezik. A jogelődnek tekinthető intézmények sorából lényeges kiemelni az

³⁵⁴ 2010/CXXII.tv. 1.§.

³⁵⁵ 2010/CXXII.tv. op. cit. 13.§.

³⁵⁶ NYÍRI Sándor: Az Országgyűlési Őrségről. op. cit. 35.p.

³⁵⁷ 2012/XXXVI.tv.

1912-től a második világháború végéig működött Képviselőházi Őrséget. Az Országgyűlési Őrség feladatrendszerét tekintve a fenti törvény 125.§.-a az irányadó. Az Országgyűlési Őrség feladata az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása. Az országgyűlés tárgyalási rendjének fenntartásával összefüggő létesítménybiztosítási feladatok biztosítása, protokolláris díszelgési, valamint az elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági feladatok ellátása. Az Országgyűlési Őrség egyben személyvédelmi feladatot is ellát, ennek keretében az állandó védelem alatt álló vezetők köréből védi az országgyűlés elnökét.³⁵⁸

4.3. ELLENŐRZÉS, IRÁNYÍTÁS, FELÜGYELET, KONTROLL, FELÜLVIZSGÁLAT

A rendvédelmi szervezetek külső ellenőrzése, irányítása, felügyelete, kontrollja és bírósági felülvizsgálati eljárás hiányában nem jöhet létre demokratikusan, a jogállami normáknak megfelelően működő rendvédelmi szervezet, rendvédelmi szervezeti modell. A fenti öt kifejezés mögött eltérő működési mechanizmusok, szervezetek, jogkörök összessége jelenthet garanciális elemeket a rendvédelem demokratikus működésével kapcsolatban. Tényszerűen, ez az alfejezet kizárólag a rendvédelmi szervezeteken kívüli mechanizmusokat vizsgálja, ennek megfelelően a szervezeten belüli mechanizmusok nem részei a kutatásnak.

Céljában, funkciójában, a nevesített jogköreiben, a jogosultság gyakorlóival vonatkozásában, kényszerítő jellegében és még más szignifikáns pontok mentén alapvetően eltér az ellenőrzés, irányítás, felügyelet, kontroll és felülvizsgálat egymástól. Összehasonlításuk lehetetlen vállalkozás lenne. Annyit mégis meg lehet állapítani, hogy minden esetben egy államigazgatási jogkört gyakorló rendvédelmi szervezet kerül (egy adott államigazgatási eljárás kapcsán a jog által szabályozott módon) kapcsolatba a rendvédelem szervezetétől független, meghatározott jogköröket gyakorló személlyel, szervezettel.

A fejezethez kapcsolódó kutatás során arra a nézőpontra jutottam, hogy célszerű egy jól áttekinthető táblázatba foglalni a leglényegesebb elemeket. (lásd XV. melléklet)

³⁵⁸ NYÍRI Sándor: Az Országgyűlési Őrségről. op. cit. 39.p.

4.3.1. A parlamenti ellenőrzés

Az ellenőrzés a magyar nyelvi értelmező szótár szerint: „az ellenőriz igével kifejezett cselekvés, eljárás, tevékenység; az a tevékenység, hogy valamit ellenőriznek.” Fő formái: állami, gazdasági, katonai, statisztikai.³⁵⁹ A nyelvtani értelmezés eredményét megtartatva, a lehetséges ellenőrzések körét célszerűnek tartom szűkíteni úgy, hogy a rendvédelmi szervezetek parlamenti ellenőrzése kerüljön bemutatásra. Ennek megfelelően a rendvédelmi szervezeteken belüli ellenőrzések (szakmai, vezetői, parancsnoki, éves stb.) nem kerülnek ismertetésre.

A törvényhozó hatalom irányító és ellenőrző tevékenysége kiterjed a végrehajtói hatalom, azaz a kormányzat egészére, így a biztonsággal összefüggő területekre is. Az ellenőrzés alapvetően arra irányul, hogy megvalósult-e a törvényhozói akarat, s hogy a kormányzat a törvényeknek, jogszabályoknak megfelelően működik-e. A végrehajtó hatalom ellenőrzésének parlamenti funkciója a kormánynak a törvényhozás előtti politikai felelősségének az elvéből következik.³⁶⁰

A parlament ezen ellenőrzési jogkörét a rendvédelmi szervek vonatkozásában elsősorban állandó bizottságok formájában gyakorolja. Az állandó bizottságok az Országgyűlés kezdeményező, véleményező, javaslattevő, valamint törvényben és a házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervei. Az állandó bizottságok feladata, hogy folyamatosan segítsék az Országgyűlést a törvényalkotó és ellenőrző tevékenységében, és előmozdítsák az Országgyűlés tárgyalásának eredményességét.³⁶¹

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény alapján az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését a Nemzetbiztonsági Bizottsága (továbbiakban: Bizottság) közreműködésével látja el. Egyes bizottságok élén azonban – ahol a Kormány feletti ellenőrzés különböző okok miatt külön hangsúlyt kap – az ellenzéki képviselők állnak. A törvény rendelkezése alapján ilyen a Nemzetbiztonsági Bizottság.³⁶²

A Bizottsággal szemben a kormányzatot általános tájékoztatási kötelezettség terheli, ennek alapján a Bizottság tájékoztatást kap a nemzetbiztonsági szolgálatok által készített

³⁵⁹ BÁRCZI Géza — ORSZÁGH László: III.KÖT. 219.p.

³⁶⁰ IZSA Jenő: op. cit. 9.p.

³⁶¹ Az Országgyűlés honlapja

³⁶² Loc cit.

– a nemzetbiztonság szempontjából fontos – általános értékelő jelentésekről, valamint a Kormány számára készített jelentésekről.³⁶³

A nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő miniszter (miniszterelnökséget vezető miniszter, illetve a belügyminiszter) a Bizottságot az adott nemzetbiztonsági szolgálatok általános tevékenységéről rendszeresen, de legalább évente kétszer tájékoztatja. A miniszterek körén kívül a kormány is tájékoztatási kötelezettséggel tartozik a Bizottság irányában a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos határozatairól.³⁶⁴

A Bizottság a parlamenti ellenőrzés gyakorlása, illetve a jogalkotói tevékenység elősegítése során széles jogkörrel élhet. A fenti jogkörbe tartozó elemek:

1. Tájékoztatást kérhet a minisztertől és a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatóitól.
2. Kivizsgálhatja a jogellenes tevékenységére utaló panaszokat.
3. Vizsgálat lefolytatására felkérheti a minisztert.
4. Ténymegállapító vizsgálatot folytathat le.
5. Felhívhatja a minisztert a szükséges intézkedés megtételére.
6. Kezdeményezheti a felelősség megvizsgálását.
7. Véleményezi a nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetésének tervezetét.
8. Véleményezi az éves költségvetési törvény végrehajtásáról szóló beszámoló tervezetét.
9. Törvényjavaslatok tárgyalása során javaslatot tesz az Országgyűlésnek.
10. Kinevezésük előtt meghallgatja a főigazgatói tisztségre jelölt személyeket, alkalmasságukról állást foglal.
11. A nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársát szakértői tevékenységre kérheti fel.

Rendvédelmi szervek vezetőinek kinevezés előtti parlamenti meghallgatása

Hat esetben a törvényben meghatározott rendvédelmi szervezetek vezetői vonatkozásában a miniszterelnök gyakorolja kizárólagos hatáskörrel a munkáltatói jogkörök közül a felmentési és a kinevezési jogkört. A fenti hat rendvédelmi szervezet közül öt esetben (kivételt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal képez) a kinevezést megelőzi az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának állásfoglalása.

Az országos rendőrfőkapitány-jelöltet, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatói tisztségére jelölt személyt kinevezése előtt az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottsága meghallgatja, és állást foglal az alkalmasságáról.³⁶⁵ Hasonló

³⁶³ 1995/CXXV.tv. op. cit.

³⁶⁴ Loc. cit.

³⁶⁵ 1994/XXXIV.tv. op. cit. 6.§. (3) bekezdés.

eljárást kell alkalmazni a polgári titkosszolgálatok főigazgatói tisztségére jelölt személlyel kapcsolatban, ebben az esetben a Nemzetbiztonsági Bizottság hallgatja meg a jelöltet, és állást foglal az alkalmasságáról.

Rendvédelmi szervezetek éves parlamenti beszámoló

Nem minden rendvédelmi szervezet esetében került expressis verbis a vonatkozó jogszabályba az éves beszámoló készítésének a kötelezettsége, négy szervezet esetében viszont ez nevesítésre került. A beszámoló jelentést három esetben a Kormány kapja meg, illetve egy esetben az Országgyűlés. Az Országgyűlési Őrség parancsnoka évente beszámol az Országgyűlési Őrség tevékenységéről az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó állandó bizottságának.³⁶⁶ Az előzőekben hivatkozott állandó bizottság alatt a 2014–18-as parlamenti ciklus vonatkozásában a Honvédelmi és Rendészeti Bizottságot kell érteni.

Rendvédelmi szervezetek pénzügyi és gazdasági ellenőrzése

Az Országgyűlés a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzése érdekében az alaptörvény végrehajtására, az alaptörvény 43. cikk (4) bekezdése alapján, az Állami Számvevőszék (ÁSz) jogait és kötelezettségeit a 2011. évi külön törvényben határozta meg (továbbiakban ASztv).³⁶⁷ Ennek megfelelően az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát, ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. Az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel, az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Az Állami Számvevőszék pénzügyi és gazdasági ellenőrzési jogköre kiterjed az államháztartási gazdálkodás egészére, ennek megfelelően a rendvédelmi szervezetek gazdálkodására is. Az Állami Számvevőszék pénzügy gazdasági ellenőrzését három pontba rendezve kívánom ismertetni:

- 1) Az ÁSz ellenőrzi a központi költségvetési törvényjavaslatot, megalapozottságáról állást foglal. Az állásfoglalás kiterjed a bevételi előirányzatok teljesíthetőségére, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességére és célszerűségére egyaránt.
- 2) A költségvetési év teljesítése során értékeli az államháztartás számviteli rendjének betartását, az államháztartás belső kontrollrendszerének működését.

³⁶⁶ 2012/XXXVI.tv. op. cit. 132. §. (1) e. pont.

³⁶⁷ 2011/LXVI.tv. preambulumban.

3) A költségvetési év lezárását követően értékeli a központi költségvetés végrehajtását, erről zárszámadás keretében tesz jelentést az Országgyűlésnek.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési javaslat (pótköltségvetési javaslat) megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességét és célszerűségét.

Az Állami Számvevőszék fentiekben ismertetett általános feladatkörein kívül érdemes kiemelni egy speciálisan rendvédelmi jellegű ellenőrzési jogkört. A 11.§. d) pont alapján az Állami Számvevőszék törvényességi szempontok szerint ellenőrzi a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeret felhasználására vonatkozó adatait.

4.3.2. Irányítás

Az irányítás a magyar értelmező kéziszótár szerint „az a tevékenység, tény, hogy valakit, valamit irányítanak, vezetnek.”³⁶⁸ Sajnos ez a definíció nem segít abban, hogy a vezetés és az irányítás közötti különbség érthető legyen, utalva a vezetés és az igazgatás azonosságaira. A rendvédelmi szervek esetében a vonatkozó törvények következetesen kormányzati, illetve miniszteri irányítói jogkörökről rendelkeznek. Értelmezve ezt, az irányító jogkör alatt egy külső, az adott szervezet felett álló kormányzati szinten megjelenő igazgatási tevékenységi jogkört értek, amely gyakorlása révén közvetlenül hat a vezetésre és a szervezetre. Ez az irányítói jogkör (más jogkörök mellett, pl.: munkáltatói) kapcsolja közvetlenül össze a rendvédelmi szervezetet a kormánnyal.

Országgyűlési Őrség irányítása

A vizsgált tíz rendvédelmi szervezetből kilenc kormányzati irányítás alatt áll, ezt a jogkört meghatározott miniszterek gyakorolják. A kivételt az Országgyűlési Őrség jelenti, amely az országgyűlési házelnök irányítása alatt álló fegyveres szerv.³⁶⁹ Ez az irányító jogkör azonban bizonyos esetekben megosztott a rendészetért felelős miniszter és a házelnök között. A házelnök irányítói jogköre számos területre kiterjed.

Az Országgyűlési Őrség költségvetésével kapcsolatban is megjelenik a fenti jogkör, ugyanis az Országgyűlési Őrség költségvetésére vonatkozó javaslatot a

³⁶⁸ *A magyar értelmező kéziszótár*. 575.p.

³⁶⁹ Országgyűlési Őrséggel kapcsolatban az Országgyűlésről szóló törvény rendelkezik úgy, hogy az Országgyűlési Őrség a házelnök irányítása alatt álló fegyveres szerv. 2012/XXXVI.tv. op. cit. 127.§. (1) bekezdés.

főigazgató készíti el a házelnök irányítása mellett. Ezt a javaslat tervezetet véleményezi a költségvetéssel foglalkozó állandó bizottság, majd ezt követően kerül a Kormány elé. Törvény eltérő rendelkezésének hiányában a házelnök gyakorolja a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényben meghatározott feladat- és hatásköröket. Bizonyos irányítói hatásköröket a házelnök delegálhat a háznagy felé, aki a házelnök rendelkezései alapján egyes, az Országgyűlési Őrség irányításával összefüggő jogokat gyakorolhat. Szintén a házelnököt illeti meg az a jogkör, hogy kezdeményezzen az Országgyűlési Őrség személyi állományával kapcsolatos, a köztársasági elnök hatáskörébe utalt intézkedésre vagy döntésre vonatkozó javaslatot. Talán ebben a körben a legfontosabb elem, hogy a házelnök nevezi ki az Országgyűlési Őrség parancsnokát.³⁷⁰

Meghatározott irányítási jogkörök a házelnök és a rendészetért felelős miniszter között megosztásra kerültek. A házelnök véleményének kikérése mellett a rendészetért felelős miniszter szabályozza:

1. Az Országgyűlési Őrség szolgálati szabályzatát.
2. Az országgyűlési őrök képesítési követelményeit.
3. Az Országgyűlési Őrség egyenruházati szabályzatát.
4. Az Országgyűlési Őrségre vonatkozó egyéb szabályokat.
5. Az Országgyűlési Őrség által használt kényszerítő eszközöket, eljárási szabályokat.³⁷¹

A fenti megosztott, illetve együttesen gyakorolható irányítási jogkörök közvetlen koordinációt, egyeztetéseket követelnek meg a házelnök és a rendészetért felelős miniszter között.

Kormányzati irányítás alatt álló rendvédelmi szervezetek

A végrehajtó hatalmi ág alá tartozó kilenc rendvédelmi szervezetből hét, (az Információs Hivatal és Nemzeti Adó- és Vámhivatal a kivétel) egy minisztérium (BM), illetve miniszter irányítása, felügyelete alá van rendelve. A kormány és a szakterületért felelős miniszter irányítási jogköre minden érintett rendvédelmi szervezet esetében a rá vonatkozó törvényekben kapott helyet.

Az alaptörvény 46. cikke is rendelkezik a rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról. Ebben a cikkben a (2) és a (4) bekezdés alapján a rendőrség működését és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a kormány irányítja.³⁷²

³⁷⁰ 2012/XXXVI.tv. 127.§. (2) bekezdés + 128.§. (3) bekezdés + 129.§. (1) bekezdés.

³⁷¹ Loc. cit. 130.§. (1) bekezdés

³⁷² A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a kormány irányítja. Alaptörvény. op. cit. 46. cikk (2) és (4) bekezdés.

A továbbiakban a kormány, illetve a felelős miniszter irányítási jogkörét tekintem át. A hasonló szabályozási háttérre tekintettel az érintett rendvédelmi szervek egyikét vonom elemzés alá. Ennek megfelelően a Nemzeti Adó- és Vámhivatal példáján keresztül ismertetem a minisztert megillető felügyeleti jogköröket.

1. Törvényességi felügyeletet gyakorol, ami kiterjed az adóztatás, a vámok és díjak kiszabásának és beszedésének a törvényességére.
2. Felügyeli és ellenőrzi a szervezet tevékenységét és vezetését, a törvények és más jogszabályok végrehajtását (ez szakszerűségi felügyelet is egyben).
3. Előterjeszti a kormányhoz a szervezetre vonatkozó törvények vagy kormányrendeletek tervezetét.
4. Törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján jogszabályt alkot.
5. Törvényesség és szakszerűség ellenőrzése érdekében jelentéseket, beszámolókat, adatszolgáltatásokat kérhet, továbbá bármely ügyről tájékoztatást kérhet.
6. Megváltoztatja, megsemmisíti a jogszabálysértő határozatot (végzést).
7. Határozat, végzés meghozatalának törvénysértő mulasztása esetén az eljárás lefolytatására utasít.
8. Szakszerű működtetés tekintetében iránymutatást adhat.
9. Rendszeresíti a NAV-nál alkalmazásra kerülő kényszerítő eszközöket.³⁷³

A jogkörök a szervezet működése kapcsán a következő területeket fedik le: törvényességi felügyelet, szakszerűségi ellenőrzés, jogalkotási folyamatban betöltött szerep, jogalkalmazói szerep, illetve iránymutatás kiadása.

4.3.3. Az ügyészségi felügyelet

A felügyelet fogalmával kapcsolatban a magyar értelmező kéziszótár úgy fogalmaz, hogy “Az a gondoskodás, illetve (hivatalos) ellenőrzés, amellyel felügyelnek valakire, valamire.”³⁷⁴

Az ügyészség által gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkör alatt azon eljárások összességét értem, amelyek keretében az ügyészség az adott rendvédelmi szervezet jogszerű működést vizsgálja, jogsértés észlelése esetén reparációs jellegű intézkedést hoz.

Az ügyészségről szóló 2011. évi törvény alapján az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként érvényesíti az állam büntetőigényét a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott feltételek szerint; irányítja, felügyeli, illetve elvégzi a vádat előkészítő nyomozati eljárást, képviseli a közvédat a bírósági

³⁷³ 2010/CXXII.tv. op. cit.

³⁷⁴ *A magyar értelmező kéziszótár.* op. cit. 380.p.

eljárásban, felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.

Az ügyészségi törvény alapján az ügyészség a nyomozó hatósági jogkörrel rendelkező rendvédelmi szervezetek vonatkozásában irányítja és felügyeli a nyomozó hatóság önálló nyomozását. Az irányítói és felügyeleti jog részeként:

1. Felügyeli a nyomozás törvényességét.
2. Felügyeli az emberi jogok tiszteletben tartását.
3. Megvizsgálhatja és megváltoztathatja a nyomozó hatóság határozatait és a nyomozás során tett intézkedéseit.
4. Esetleges jogsértés esetén haladéktalanul intézkedik.
5. A nyomozó hatóságot a nyomozással kapcsolatban utasíthatja, az utasításának végrehajtását ellenőrzi.
6. Elbírálja a feladatkörébe tartozó jogorvoslati kérelmeket.
7. Gondoskodik arról, hogy a büntetőeljárás résztvevőinek jogai érvényesüljenek.³⁷⁵

Az ügyészségnek biztosított általános felügyeleti és ellenőrzési jogkörökön felül a legfőbb ügyészhez további jogköröket telepített a jogalkotó. Ennek keretében a legfőbb ügyész a bűncselekmény nyomozását bármely nyomozó hatóságtól az ügyészség hatáskörébe vonhatja, az ügyek ügyészségi nyomozása során más nyomozó hatóságok tagjai közreműködését – szolgálati, közszolgálati jogviszonyukat nem érintve – az országos vezető egyetértésével igénybe veheti.³⁷⁶

Az ügyészségi törvény 29.§. értelmében az ügyészség felügyeleti jogköre kiterjed a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességi felülvizsgálatára. A törvény külön rendelkezik a szabálysértési ügyekkel kapcsolatos ügyészségi feladatokról. Ezen feladatkörében az ügyész élhet felhívással, nyilatkozatot, indítványt tehet, illetve elbírálja a szabálysértési hatóság intézkedése és határozata ellen benyújtott panaszt. Ez utóbbi jogkörében eljárva az ügyész határozata a szabálysértési hatóságra kötelező.

³⁷⁵ 2011/CLXIII.tv. 17.§.

³⁷⁶ Loc. cit.

4.3.4. A Független Rendészeti Panasztestület (FRP)

A civil kontroll „esetkör” egyik tipikus példája lehet a Független Rendészeti Panasztestület. A rendelkezésre álló eszközöket, eljárási jogköröket tekintve igen korlátozott lehetőségek állnak az FRP rendelkezésére.

A Független Rendészeti Panasztestületet vizsgálva azt tapasztaltam, hogy meghatározott jogkörökön belül jogosult és köteles eljárni független kontrollt megjelenítő szerepkörben. A kontroll során meghatározott eszközöket alkalmazhat, ezek hatásait tekintve úgy vélem, hogy a hatályos szabályozás alapján a kontroll rendőrségre gyakorolt hatásai nem mérhetőek össze más államigazgatási szervezetek, személyek, bíróságok által gyakorolt eszközök hatásaival.

A fenti álláspont ugyanakkor nem célozza a Független Rendészeti Panasztestületet alulértékelni, inkább úgy értelmezhető, hogy ezen a speciális területen van még lehetőség az előrelépésre.

Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa által, a rendőrségi panaszeljárásról 2008 májusában szervezett konferencia záródokumentuma szerint a rendőrség független kontrollmechanizmusa öt elv alapján működhet:³⁷⁷

- a) Függetlenség: az ellenőrzésre felhatalmazott szerv rendelkezzen hatásköri önállósággal, utasítás és befolyás mentességgel, szervezeti és személyzeti függetlenséggel, valamint pénzügyi önállósággal.
- b) Megfelelőség: az ellenőrző szervnek álljanak rendelkezésére mindazok a hatáskörök és eszközök, amelyek alkalmasak a tényállás felderítéséhez.
- c) Azonnaliság: a panaszolt intézkedéseket közvetlenül követő vizsgálat hatékonysága a legeredményesebb.
- d) Panaszosi részvétel: biztosítani kell, hogy a panaszos figyelemmel kísérhesse az eljárást annak érdekében, hogy megértse a történéseket és meggyőződhessen érdekei érvényesíthetőségéről.
- e) Nyilvánosság: biztosítani kell a panaszosnak és a közvetlenül érdekeltnek a vizsgálatokkal összefüggésben keletkezett dokumentumok hozzáférhetőségét.

A vizsgált államok esetében több példát is találhatunk a rendőrség független ellenőrzésére. Anglia és Wales vonatkozásában az 1976-ban elfogadott rendőrségi törvény (Police Act) hozta létre az első rendőrségi panasztestületet (Police Complaint Board). Ezt 1984-ben a hatáskörének kiszélesítése mellett átszervezték, és panaszügyi hatóság lett (Police Complaint Authority). 2002-ben ismét átszervezésre került, további

³⁷⁷ FÉJA András – FRÁTERNÉ Ferenczy Nóra – JUHÁSZ Imre et al. A Független Rendészeti Panasztestület Beszámolója a 2008–2010. évi tapasztalatairól. 8.p.

jogkörök biztosítása és jelentősebb szerkezeti átalakítások mentén érte el a mai formáját az angol Független Rendőrségi Panaszbizottság (Independent Police Complaint Commission). Írországban 2000-ben hozták létre a speciális rendőrségi ombudsman intézményét, amelynek kizárólagos hatáskörébe tartozik a rendőrség elleni panaszok kivizsgálása. 2007-ben a skót rendőrség mellett hozták létre a független rendőrségi biztos intézményét.³⁷⁸

Hazánkban közvetlenül a fenti 2008-as konferencia záródokumentumának elfogadása előtt került sor a magyar Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) felállítására 2008. március 5-én.³⁷⁹ A Testület ügyrendjét 2008. március 7-én egyhangúlag fogadta el.³⁸⁰ A Független Rendészeti Panasztestület öttagú független panaszforum, amelynek hivatása a rendőrség tevékenysége feletti civil, rendőri hierarchián kívülálló kontroll megvalósítása. A Testület évente tájékoztatja munkájáról az Országgyűlés illetékes bizottságait, és háromévente beszámol az Országgyűlés plenáris ülésének.

A Testület az Rtv. valamint a Testület Ügyrendje alapján járhat el (meghatározott feltételek együttes fennállása esetén), és azt vizsgálhatja, hogy a panaszossal szemben történt rendőri intézkedés, kényszerítő eszköz alkalmazása, mulasztás vagy kötelezettség sértése okozott-e alapjogsérelmet, és ha igen, az milyen súlyú.³⁸¹ Ennek megfelelően a Testület nem általánosságban, elvontan vizsgálja felül a Rendőrség működését. Kizárólag az Rtv. 92.§. (1) bekezdése alapján meghatározott esetkörökben lehet érdemben panaszbeadványt előterjeszteni a Testülethez.

A meghatározott esetkörökön túl lényeges kiemelni, hogy az fordulhat a Testülethez, akinek a meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása alapvető jogát sértette. A panaszbeadványt a sérelmezett rendőri intézkedéstől – vagy ha az később jutott az érintett tudomására, akkor a tudomásszerzéstől – számított húsz napon belül előterjeszti.³⁸²

A panaszos dönt arról, hogy a panaszát a rendőrség felé teszi meg vagy a Testület felé, azonban csak egy eljárás megindítására van lehetőség.

Érdemi eljárást követően a Testület a következő döntéseket hozhatja meg:

- 1a.) Állást foglal arról, hogy nem történt alapjogsérelm, vagy az nem állapítható meg.
- 1b.) Állást foglal arról, hogy történt alapjogsérelm, de az csekély súlyú, ebben az esetkörökben a Testület az állásfoglalását megküldi az illetékes rendőrségi szerv vezetőjének.

³⁷⁸ KALTENBACH Jenő: op. cit. 7–8.p.

³⁷⁹ 1994/XXXIV.tv. op. cit. 6.§. (1) bekezdés. ; 2010/XC.tv.

³⁸⁰ FODOR-LUKÁCS Krisztina – KÁDÁR András Kristóf – KOVÁCS Judit et al. : 43.p.

³⁸¹ Független Rendészeti Panasztestület honlapja

³⁸² Loc. cit.

2) Súlyos alapjogsérelmet állapíthat meg.

A Testület állásfoglalása megküldésre kerül – az érintett szervtől függően – az országos rendőrfőkapitánynak, belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatójának vagy a terrorizmust elhárító szerv főigazgatójának, aki köteles megvizsgálni a panaszbeadványt, figyelemmel a Testület döntésére. Ha az országos rendőrfőkapitány, valamint a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója határozatban eltér a Testület állásfoglalásától, ezt köteles megindokolni. A fenti határozatok ellen jogorvoslattal lehet élni a bíróság előtt.³⁸³ Fontos rögzíteni a Testület szervezeti és személyi függetlenségét, ezt szintén az Rtv. módosítása teremtette meg.

A 2014-ben közzétett részletes tájékoztató jelentése alapján a Testület által vizsgált esetek 54%-ban történt alapjogsértés, 30%-ban nem történt alapjogsértés, továbbá 16%-ban nem tudtak megállapítást tenni. A jelentés szerint 2012-ben az öt legjelentősebb alapjogsértés a következők szerint alakult:³⁸⁴

1. Tisztességes eljáráshoz való jog. (41%)
2. Emberi méltósághoz való jog. (19%)
3. Személyi szabadság. (17%)
4. Személyes adatok védelme. (6%)
5. Mozgásszabadság, tartózkodás hely szabad megválasztása, ország elhagyásához, illetve a hazatéréshez való jog. (4%)

4.3.5. Bírósági felülvizsgálat

A rendvédelmi szervezetek rendészeti jogkörükben eljárva a közigazgatás részét képezik, napi feladataik ellátása során közigazgatási hatósági döntéseket hoznak. Változatos kompetencia-körökben hozhatnak a végrehajtó hatalom részeként (a törvényben meghatározott esetkörökben) olyan közigazgatási döntéseket, amellyel szemben jogorvoslati lehetőség (fellebbezés, illetve bírósági felülvizsgálat) illeti meg az érintett felet (ügyfelet). A közigazgatás nyújtotta jogorvoslati lehetőségek kimerítésén túl a közigazgatási döntések bíróság előtt is megtámadhatóak, jogvita tárgyát képezhetik. Közigazgatási törvény alapján közigazgatási hatósági ügykörök szerteágazóak, jellemzően az eljáró hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tény vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést

³⁸³ Független Rendészeti Panasztestület honlapja.

³⁸⁴ JUHÁSZ Imre: Rendészet és emberi jogok. 150–164.p.

végez.³⁸⁵

A törvény a közigazgatási hatóságok alanyi körét is megadja. Ebbe a körbe tartozik (több más nevesített jogalany mellett) az államigazgatási szerv is olyan ügykörök vonatkozásában, amelyre hatáskörrel rendelkezik. Az eljáró hatóság az ügy érdemi kérdéseiben határozatot hoz, minden más az eljárás során felmerült kérdésben végzést bocsát ki. A hatóság által meghozott határozat ellen önálló jogorvoslatnak van helye, míg végzés esetében csak akkor van helye önálló jogorvoslatnak, ha a törvény ezt lehetővé teszi. Jogorvoslati eljárás kérelemre indul, fajtái: fellebbezési eljárás, bírósági felülvizsgálat, újrafelvételi eljárás. Az értekezés szempontjából a bírósági felülvizsgálatot kívánom kiemelni, amely során az ügy az államigazgatási hatóság kompetenciájából átkerül a bírósághoz.

Az alaptörvény szabályozza az igazságszolgáltatás rendszerének legfontosabb kérdéseit. A bíróságok igazgatását, működését, illetékességét, hatáskörét, és a kapcsolódó kérdéseket minősített többséget igénylő törvények szabályozzák. A többszintű bírósági rendszerben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2013. január 1-jén kezdték meg a működésüket. Ezek a bíróságok első fokon járnak el a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti kérelmeknél, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben úgyszintén.³⁸⁶

Az elsőfokú, nem jogerős határozattal szembeni fellebbezés, illetve a bírósági felülvizsgálat kezdeményezésének a lehetősége teremti meg a rendvédelmi szervek államigazgatási jogkörben hozott határozatainak az államigazgatástól szervezetenként, személyileg és eljárásjogilag elkülönült, független felülvizsgálatát.

4.4. RENDŐRSÉG – ÖNKORMÁNYZAT EGYÜTTMŰKÖDÉSE

Az önkormányzatok, legyen az fővárosi, megyei, városi vagy alacsonyabb szinten szervezett önkormányzat, nem rendelkeznek irányítási, ellenőrzési, felügyeleti jogkörökkel a velük (közigazgatási szempontból) azonos szinten szervezett rendőrség szervezeti egységei (Budapesti Rendőr-főkapitányság, megyei rendőr-főkapitányságok, rendőrkapitányságok, őrsők) viszonylatában. Az együttműködést az Rtv. szabályozza. Az együttműködés nem hoz létre alá- és fölérendeltségi viszonyt, viszont kötelezettségeket telepít a rendőrségre. A nevesített kötelezettségek jellegükben eltérőek, összesen mintegy

³⁸⁵ 2004/CXL.tv. 12.§. (1) bek.

³⁸⁶ Kúria honlapja.

két főcsoportba és több alcsoportba érdemes ezeket sorolni. A kötelezettségek mellett az együttműködés lehetséges formáiról is rendelkezik az Rtv. Mindezen pontokat, esetköröket kellő részletességgel kívánom bemutatni.

Előzetes vélemény kikérése

Előzetesen ki kell kérni az érintett önkormányzat képviselő testületének, illetve a fővárosi önkormányzat esetében a közgyűlés véleményét:

1. Rendőrkapitányság, határrendészeti kirendeltség és más helyi rendőri szerv létesítéséhez és megszüntetéséhez.
2. Rendőrkapitányság, határrendészeti kirendeltség és más helyi rendőri szerv vezetőjének kinevezését megelőzően.³⁸⁷

Tájékoztatási kötelezettség

A szükségessé váló felmentésről (rendőrfőkapitány, rendőrkapitány) az illetékes önkormányzatokat – az érintettel történő közléssel egyidejűleg – tájékoztatni kell. Szintén nevesített a rendőrség tájékoztatási kötelezettsége az önkormányzatnak, ha a lakosság széles körét érintő rendőri intézkedést tervez végrehajtani feltéve, hogy ezzel nem veszélyezteti az intézkedés eredményességét.³⁸⁸

Rendőrség tájékoztatási kötelezettsége felkérés esetén

Az illetékességi területén lévő települési önkormányzat képviselő-testületét a rendőrkapitány, a határrendészeti kirendeltség vezetője vagy a kijelölt helyettese felkérésre tájékoztatja a határrend és határőrizet helyzetéről, valamint a határforgalom alakulásáról.³⁸⁹

Éves beszámolási kötelezettség

A törvény az együttműködés keretén belül éves beszámolási kötelezettséget is teremtett, ennek értelmében a rendőrkapitány évente beszámol a kapitányság illetékességi területén működő települési önkormányzat képviselő-testületének a település közbiztonságának helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azzal kapcsolatos feladatokról. A megyei (fővárosi) önkormányzat felkérésére évente a rendőrfőkapitány vagy kijelölt helyettese számol be.³⁹⁰

³⁸⁷ 1994/XXXIV.tv. op. cit. 8.§. (1) bekezdés.

³⁸⁸ Loc. cit. 8.§. (2) bekezdés.

³⁸⁹ Loc. cit. 8.§. (7) bekezdés.

³⁹⁰ Loc. cit. 8.§. (4–5) bekezdés.

Határterülettel érintett területi önkormányzatok és megyei jogú városok esetén a közgyűlést a rendőrfőkapitány vagy kijelölt helyettese évente tájékoztatja a határrend és határőrizet helyzetéről, valamint a határforgalom alakulásáról.³⁹¹

A rendőrfőkapitány tájékoztatási kötelezettsége

A rendőrfőkapitányt terhelő tájékoztatási kötelezettséget az Rtv. széles körben határozza meg. A részletes tárgyalásától eltekintve az érintett személyi kört (kit kell tájékoztatni) és az ügykört (miről kell tájékoztatni) érdemes áttekinteni.

Általános személyi kör: fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala vezetője, a területi önkormányzat közgyűlésének elnöke (főpolgármester), a területi katasztrófavédelmi szerv vezetője, az Alkotmányvédelmi Hivatal területi szervének vezetője és a települési önkormányzat polgármestere.

Ügy-specifikus személyi kör: Honvéd Vezérkar főnöke; vámhatóság; a menekültügyi hatóság, környezetvédelmi hatóság, természetvédelmi hatóság és a vízügyi hatóság.

Tájékoztatási esetkörök:

- 1) A lakosságot a szomszédos állam területéről fenyegető veszélyről.
- 2) A tömegesen menekülő, illetve ideiglenes menedéket kérő személyek várható érkezéséről.
- 3) Az ország területére betört fegyveres csoportról, a lakosság védelme érdekében tett és javasolt intézkedésekről, a fegyveres csoport felszámolásáról.
- 4) A határterületen bevezetett minden korlátozásról, ha annak előzetes bejelentésére a késedelem veszélye miatt nem volt lehetőség.
- 5) A környezet szennyezéséről, illetve annak veszélyéről vagy a természeti értékek és területek károsításáról.³⁹²

Rendőrség – önkormányzat együttműködési lehetőségei

Ahogy az alcím is utal erre az esetkörre, itt nem kötelezettség, hanem lehetőség az együttműködés. Tárgya lehet a helyi közbiztonságot érintő feladatok köre, rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, illetve rendőrségi szerv létesítése, bővítése, fejlesztése.³⁹³ Az együttműködés lehetőségéből viszont nemcsak jogok származhatnak, de a rendőrség számára kötelezettség is keletkezhet, amennyiben a felek a szerződésben így állapodnak meg. Az együttműködés köre bővíthető civil

³⁹¹ Loc. cit. 8.§. (7) bekezdés.

³⁹² Loc. cit. 8–9.§.

³⁹³ Loc. cit. 9.§. (1) bekezdés.

szervezetek bevonásával, az Rtv. lehetőséget biztosít bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottság létrehozására is. Az önkormányzati képviselő testület (főváros esetén a Fővárosi Közgyűlés) társadalmi szervezetek bevonása nélkül is létrehozhat saját önkormányzati szervezetén belül közbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottságot.

Nyíri Sándor arra mutat rá, hogy a közbiztonsági helyzetre tekintettel megfontolandó, hogy törvény írja elő a helyi önkormányzatoknak bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottság létrehozását. Felhívja a figyelmet arra, hogy az európai államokban a helyi önkormányzatoknak jelentős szerepük van a bűnmegelőzésben. Példának lehet hozni Belgiumot, ahol a helyi önkormányzatok vállalják a bűnmegelőzési programok végrehajtását, vagy a Cseh Köztársaságot, ahol jelentős bűnmegelőzési feladatokat látnak el önkormányzati és helyhatósági intézmények. Hasonló példákat lehet találni Dániában, az Egyesült Királyságban, Finnországban, Franciaországban, Hollandiában, a Lett Köztársaságban, Németországban, Olaszországban és Norvégiában.³⁹⁴

Ebben az esetben az érintett rendőrkapitány, rendőrfőkapitány a bizottságtól érkező tájékoztatási kérést köteles teljesíteni (titok- és adatvédelmi szabályok szerint eljárva).³⁹⁵ Megítélésem szerint a rendőrség-önkormányzat kapcsolatában a különböző vezető szinten telepített együttműködési kötelezettségek kizárólag az együttműködés minimumának a szabályozására szolgálnak. A kötelezettség jellege ellenére a szabályozás nem lép ki a mellérendelt szereplők közötti kapcsolatrendszerből.

4.5. RENDVÉDELMI SZERVEZETEK KÖLTSÉGVETÉSE

A rendvédelmi szervezetek költségvetésének vizsgálatát elengedhetetlennek tartom. Itt nem kizárólag számok kerülnek előtérbe, inkább a biztosított források nagysága, évenkénti változása, egymáshoz viszonyított arányai és az ezekből levonható következtetések.

A rendvédelmi szervezetek költségvetésének vizsgálatához a 2013. évi és a 2014. évi költségvetési törvények előirányzott sarokszámait használtam fel.³⁹⁶ Az összeállított táblázat a 2014-es költségvetési év releváns előirányzott sarokszámai mellett a 2013-as „bázisév” előirányzott sarokszámaihoz képest jelentős változások láthatóak. Ez jellemzően növekedést mutat (számos esetben az éves inflációt jóval meghaladó mértékben) szinte minden szervezet éves előirányzott költségvetési kerete 2014-es év során emelkedett. A rendvédelmi szervezetek 2014-es előirányzott költségvetésének

³⁹⁴ NYÍRI Sándor: *A rendőrségi jog alapja*. 96–97.p.

³⁹⁵ Loc. cit. 9.§. (4) bekezdés.

³⁹⁶ 2012/CCIV.tv. ; 2013/CCXXX.tv.

együttes összege meghaladja a 400 milliárd forintot (pontosan 403 564 millió).³⁹⁷ Az éves előirányzott szervezeti allokációt a melléklet XVI. sz. alatti táblázata tartalmazza.

A rendvédelmi szervezetek irányítása terén megjelenő koncentráció jól látható a rendvédelmi szervek finanszírozása tükrében is, hiszen az előirányzott források 90%-án osztozó öt legjelentősebb pénzügyi kerettel rendelkező szervezet a Belügyminisztérium irányítása alá tartozik. Amennyiben a Belügyminisztérium alá tartozó hét rendvédelmi szervezet előirányzott költségvetésének összegét, (ami mintegy 373 milliárd forintot tett ki 2014-ben) hasonlítjuk össze a teljes rendvédelmi szektorral, akkor látható, hogy a vizsgált szektor teljes forrásainak 92,5 százaléka itt összpontosul. Az intézményi koncentráció mellett, azzal teljesen összhangban megjelenik a finanszírozási koncentráció is. A rendvédelmi szervezetek 2014-es előirányzott forrásait részletező ábra a mellékletben a XVII. szám alatt található.

Az államháztartás központi alrendszerének (tervezett) 2014-es költségvetési előirányzott számadatai:

- a) Bevételi előirányzott főösszeg: 15 983 668,7 millió forint.
- b) Kiadási előirányzott főösszeg: 16 968 306,1 millió forint.
- c) Előirányzott hiány: 984 637,4 millió forintban került meghatározásra.³⁹⁸

Az államháztartás központi alrendszerének az előirányzott kiadási főösszegéhez viszonyítva a rendvédelem tíz intézménye együttesen a teljes költségvetés 2,38%-át kapja meg (előirányzott sarokszámok alapján). A vizsgált államok vonatkozásában megfelelő forrás hiányában nem tudtam releváns adatokhoz jutni, így nemzetközi összehasonlító elemzésre nem nyílt lehetőségem. A pénzügyi forrásokat, a központi költségvetést, rendvédelmi szervezeteket, azok létszámadatait, azon belül a hivatásos állomány létszámát nemzetközi kitekintésben összehasonlító kutatás önmagában egy doktori értekezés önálló témája lehetne. Úgyszintén ilyen irányultságú összehasonlító kutatás keretében lehetne vizsgálni azt, hogy a szervezetenként biztosított költségvetés milyen belső felosztás mentén biztosítja a szervezethez tartozó személyi állomány bérköltségét, műveleti/operációs költségeket és fejlesztéseket (dologi kiadásokat).

Védelmi költségvetések szerkezete, a személyi, működési és fejlesztési kiadások egymáshoz viszonyított aránya gyakran szerepel összehasonlító elemzések, tanulmányok tárgykörében.³⁹⁹ Jellemzően jóval kevesebb publikáció foglalkozik a rendvédelmi

³⁹⁷ 2013/CCXXX.tv. op. cit.

³⁹⁸ Loc. cit. 1.§.

³⁹⁹ Szerzői megjegyzés: nemzetközi konferenciák, tanulmányok során több előadást hallgattam meg a védelmi költségvetés szerkezetét illetően. Példaként kívánom felhozni a George C. Marshall Központ szervezésében 2013 novemberében megtartott 3 hetes „Security Sector Capacity Building” tanfolyamot, ennek keretében Dr. Jack TREDENICK professzor előadása: „Budgeting the Security Sector” ezt a kérdéskört tárgyalta.

szervezetek költségvetésével, ezt a kutatásom során hiányként érzékeltem. Ennek tükrében fontosnak tartom minden magyar rendvédelmi szervezet esetében legalább azt megvizsgálni, hogyan viszonyul egymáshoz a szervezet teljes előirányzott költségvetése és a személyi juttatásokra (beleértve a munkáltatót terhelő járulékokat) előirányzott főcsoportösszeg. A vizsgálat részletes eredménye a XVIII. számú mellékletben található.

A rendvédelmi szervek teljes költségvetéséhez viszonyítottan az előirányzott személyi költségek százalékos aránya változatos képet mutat, mivel meglehetősen széles sávban, a 49%-tól közel 100%-ig terjedő tartományban helyezkednek el a kapott adatok.

A súlyozott érték 78,9%, amely megítélésem szerint magas. Ez azt is jelenti, hogy a rendvédelmi szervezetek teljes költségvetéséből átlagosan mintegy 21% jut a művelési, fejlesztési, beszerzési, karbantartási jellegű költségekre. Természetesen az egyes rendvédelmi szervezetek mellett szereplő értékek szervezetek közötti viszonylatban nem képezhetnek összehasonlítási alapot különösen arra tekintettel, hogy az egyes rendvédelmi szervezetek szakszerű működésük érdekében más és más eszközöket és forrásokat igényelnek. Viszont az egyes rendvédelmi szervezetekre jellemző százalékos arányértékek más országok azonos rendvédelmi szervezetei esetében alkalmasak lehetnek összehasonlító elemzésre.

4.6. A MAGYAR RENDVÉDELMI SZERVEZETI MODELL JELLEMZŐI

A magyarországi rendvédelmi szerveket tovább elemezve közös jellemzők alapján csoportok alakíthatóak ki, elsősorban a közös törvényi szabályozás és a rendvédelmi szolgálat jellege alapján. Az első csoportba három, az Rtv. hatálya alá tartozó rendőrségi szervezetet érdemes sorolni. További három a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok körébe tartozó szervezet, közös szabályozási háttér a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi törvény. A fennmaradó négy szervezet: OKF, NAV, Bv és OgyÓ esetében nem látok lehetőséget csoportba rendezésre az eltérő jegyek dominanciája miatt.

A szervezet feletti irányítási jogkörök, illetve a szervezetet vezető személy feletti munkáltatói jogkörök egy kivételtől eltekintve a végrehajtó hatalmi ághoz kerültek telepítésre, miniszteri szinten. A végrehajtó hatalmi ág alá tartozó kilenc szervezetből hét (az Információs Hivatal és Nemzeti Adó- és Vámhivatal a kivétel) egy minisztérium, illetve miniszter irányítása, felügyelete alá van rendelve. Ez egyértelműen az irányító jogkörök centralizációját és koncentrációját jelezi. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a Belügyminisztériumhoz tartozó rendvédelmi szervezeteknél négy esetben a miniszter előterjesztése alapján a miniszterelnök gyakorolja a kinevezési és felmentési jogköröket,

míg három szervezet esetében a miniszter. Az elsőszámú vezetők (főigazgatók, illetve országos rendőrfőkapitány) alatti helyettesi szintnél mind a hét Belügyminisztérium alá tartozó szervezet esetében a miniszter gyakorolja a kinevezési és a felmentési jogköröket. Ez az általános rendőrségi feladatokat ellátó szervezetnél (rendőrség) még szélesebb felügyeleti jogkört jelent, mivel a helyettesek körén kívül további vezetői körre is kiterjed (például: budapesti rendőr-főkapitány, megyei rendőr-főkapitányok).

A Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata alapján a minisztériumhoz tartozó hét rendvédelmi szervezet közül az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv, az OKF, az NVSZ és a TEK közvetlenül a belügyminiszter irányítása alatt áll.⁴⁰⁰ A rendészeti államtitkár irányítása alatt áll az AH, a Bv és az NBSZ. Érdemes azt megjegyezni, hogy a 2010–2014-es kormányzati ciklus során nem volt rendészeti államtitkárság, így 2010–2014 között közvetlenül a belügyminiszter irányította a fenti rendvédelmi szervezeteket. A rendészeti államtitkárság felállítása jelentős mértékben oldotta a korábbi irányítási jogkörök összevonása révén kialakított koncentrációt.

Kívülről vizsgálva a rendvédelmi szervezeteket az irányítói jogkörök koncentrációja és centralizációja látható. Belülről nézve a vezetői jogkörök telepítését és a vezetői kompetenciákat érdemes vizsgálni. A telepített vezetői kompetencia-köröket a Hszt. nevesíti. Ebbe a körbe tartozik: a munkáltatói jogkört gyakorló elöljáró, az állományilletékes parancsnok, az elöljáró parancsnok, a szolgálati elöljáró és az országos parancsnok vezetői jogosultsága.⁴⁰¹

A magas szervezeti szám, egyben specifikáció irányába elmozduló fejlődési ívet is jelent, ez az utóbbi évtizedek magyar rendvédelmi fejlődési irányának új eleme. A fenti megállapítás a 2010–2014-es kormányzati ciklusra különösen igaz. Valószínűsíthetően a rendvédelem intézményi spektruma további diverzifikációt fog mutatni. Ezt a folyamatot befolyásolhatják egyes új típusú rendvédelmi kihívások megjelenése (például: az információs biztonság kérdése). A jelenlegi szervezeti modellt alapjaiban is érintő változások következhetnek be, amennyiben korszerűsítés, szakterületek önállósítása ezt megkívánja. Ezen túl a teljes rendszer alapjait érintő minőségű változtatások sem elképzelhetetlenek. Rendvédelmünk feltehetően rövid- és középtávon is olyan időszak előtt áll, amely szervezeti modell-szinten is változásokat hozhat.

Átalakítások, átszervezések, integráció, új intézmények létrehozása; egyáltalán minden szignifikáns intézményi változás, amely 1989-től napjainkig bekövetkezett a magyar rendvédelem területén rendvédelmi stratégia nélkül került megfogalmazásra.

⁴⁰⁰ 15/2014. (IX. 5.) BM.ut.

⁴⁰¹ 1996/XLIII.tv. op. cit. 2.§. a–e pontok.

Az Országos Rendőr-főkapitányságon (ORFK) már 1994-ben megkezdődött a stratégia-alkotási tevékenység hivatali formában történő meghonosítása.⁴⁰² Rendőrségi, átfogó közbiztonsági stratégia, rendészeti stratégia alkotására több parlamenti ciklusban is volt törekvés. Ilyen törekvésnek tekinthető az ORFK 2000–2004 „többvariációs stratégiája”, az országos rendőr-főkapitány 2003. évi úgynevezett alapvetései, az ORFK Minőségpolitikai Nyilatkozata.⁴⁰³

Érdemes megemlíteni a 2006–2010-es parlamenti ciklus során tett kormányzati kísérletet a rendészeti stratégia alkotására, azonban ez a folyamat sem jutott el arra a pontra, amely elfogadott stratégiát eredményezett volna. Kondorosi Ferenc, korábbi államtitkár, az „Új rend és szabadság” programért felelős kormánybiztos ezzel kapcsolatban 2008-ban így foglalt állást. „A tudományos alapokon nyugvó stratégiaalkotás követelményeinek megfelelően a stratégia gondosan kimunkált szerkezete három nagyobb logikai egységre bontható. Az első rész a fogalmi kereteket alakítja ki, majd a stratégiai tervezés módszertanába avatja be az olvasót. A második egység a rendészeti igazgatás aktuális helyzetét elemzi, majd a Magyar Köztársaság rendvédelmi szerveinek számbavételét és jellemzését végzi el. A harmadik és egyben utolsó része pedig a rendészeti stratégia irányelveit csoportosítja.”⁴⁰⁴

Finszter Géza 2008-as tanulmányában részletesen értékeli azokat az előfeltételeket, amelyek egy rendészeti stratégia megalkotásához elengedhetetlenül szükségesek. Kifejti a rendészeti stratégia tárgyát, fogalmát, szintjeit, a tervezés alanyait, illetve megjelöli a stratégiai célokat. A vázolt stratégia a következő sarkalatos pontok figyelembe vételével készülhet el:⁴⁰⁵

1. Politikai konszenzus a professzionális rendvédelem megteremtése érdekében.
2. Rendőrség visszahelyezése a civil közigazgatás rendszerébe.
3. Közbiztonsági és bűnüldözési feladatok szétválasztása, a nyomozás felügyelete nem kormányzati, hanem igazságszolgáltatási funkció.
4. Közbiztonsági területen decentralizáció, centralizáció minden olyan rendészeti tevékenységnél, ahol ez kifejezetten szükséges. (csapatőr, szakoktatás stb.)
5. Új alkotmányozáskor rendészeti szervezeti jog újraalkotása.
6. Átfogó közbiztonsági stratégiai keretprogram, melynek megvalósítása 10–15 évet vesz igénybe.
7. Pótlólagos költségvetési források megteremtése.
8. A stratégiát törvényben hirdetik ki.

⁴⁰² KENEDLI Tamás: Ajánlások a rendőrség stratégiaalkotásához. 42.p.

⁴⁰³ FORRÓ János: Milyen legyen a jövő rendőrsége? 30.p.

⁴⁰⁴ KONDOROSI Ferenc: A rendészeti stratégia: Magyarország közbiztonsági programja. 5.p.

⁴⁰⁵ FINSZTER Géza: Víziók a rendőrségről. 36–37.p.

A fenti sarkalatos pontok több előfeltételt is tartalmaznak. Láthatóan több pont tekintetében az előfeltételek a publikáció megjelenése (2008) óta sem teljesültek.

A 2012-ig alkalmazott Nemzeti Biztonsági Stratégia részben feloldotta a hiányzó rendvédelmi, illetve rendészeti stratégia miatt keletkező űrt. Bár a nemzeti stratégia nem ágazati szintű dokumentum, mégis stratégiai iránymutatást adott a rendvédelemnek, elsősorban a nemzeti biztonság értelmezése, célok, feladatok, eszközök, fenyegetések, kihívások meghatározása révén.⁴⁰⁶ A Nemzeti Biztonsági Stratégia 2012. február 21-én hatályát veszítette, mivel új stratégiaaként a kormány Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját fogadta el.⁴⁰⁷ A hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégia részben vagy fokozott mértékben a rendvédelem körébe tartozó, kiemelten fontos területeket sorol fel, ezek: terrorizmus, kiberbiztonság, természeti és ipari katasztrófák, szervezett bűnözés, kábítószer-kereskedelem, migráció, külső határok védelme, szélsőséges csoportok, hírszerzés és elhárítás biztonsága, nemzetközi (rendvédelmi) békefenntartás és válságkezelés területe.⁴⁰⁸ Ugyanakkor az 51. pont meghatározza, hogy „az ágazati stratégiák időszakos felülvizsgálata során figyelembe kell venni a Nemzeti Biztonsági Stratégia releváns rendelkezéseit.” Értelmezésem szerint ez utóbbi pont azt is jelenti, hogy ha nincs elfogadott ágazati stratégia, akkor azt meg kell alkotni.

Látható, hogy a magyar rendvédelem 1989-től elkezdődött permanens változásai együttesen nem alkotnak koherens egészet, a stratégiai irány hiánya gyengítette és gyengíti ma is az erőforrások tervszerű, célirányos, hatékony felhasználását.

A források szervezeti allokációja a költségvetés bevételi oldalának a függvénye, ennek megfelelően az elsősorban a költségvetési politika és másodsorban a rendvédelmi szerveket érintő szakpolitika eredője. A szervezetek fejlesztése, illetve az erre való lehetőség biztosítása a szinten tartás és a jelentős fejlesztési források telepítése között mozgott. Az elmúlt 25 év vonatkozásában az egyes szervezetek fejlesztési lehetőségei nem voltak alárendelve hosszú távú elgondolásoknak, így sokkal inkább mutatnak egyfajta ad hoc képet. Talán nem túlzás azt állítani, hogy a rendvédelmi szektor fejlesztései (kevés intézménytől eltekintve) jellemzően elmaradtak, vagy csak korlátozott célok elérésére voltak alkalmasak. Ez az elmaradás a magánszektor vezető nagyvállalkozásaihoz mérve (például: fejlett informatikai eszközök és rendszerek használata, minőségi munkavégzés kialakítása és fenntartása, valós teljesítményértékelés, modern szervezeti kultúra megteremtése, kliensorientált megközelítés, vezető kiválasztás, folyamatos fejlesztés stb.) nagyon jelentősnek értékelhető.

⁴⁰⁶ 2073/2004. (IV. 15.) korm. hat.

⁴⁰⁷ 1035/2012. (II. 21.) korm. hat. op. cit.

⁴⁰⁸ Loc. cit.

4.7. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A helyi közösségek alapvető érdeke a rend megléte, amely rendvédelmi szerveken keresztül biztosítható. Történelmi távlatokat vizsgálva látható, amennyiben a központi hatalom nem képes, illetve nem kívánja ezt megteremteni, akkor alulról felfelé épülő módon jön létre az intézményi rendszer jellemző egyedi sajátosságokkal. Magyarországon a központi hatalom erősödése, a társadalmi, politikai változások, gazdasági, technológiai fejlődés, az állami igazgatás megerősödése együttesen a centrális és koncentrált rendvédelem kiépítése felé vezettek. Az ehhez szükséges meghatározó alapfeltételek jellemzően a XIX. század közepe, illetve második fele során jelentek meg. A dualizmus korszaka lerakta a modern magyar rendvédelem alapjait, a rendszer felülről indulva kezdett el építkezni, elkerülhetetlenül centralizált és jellemzően koncentrált karaktert vett fel. A koncentráció és a centralizáció nemcsak a helyben jelentkező érdekeket képviseli a fokozódó centralizáció és koncentráció csökkenti a helyi közösségek rendvédelemmel szemben megfogalmazott (jogos) elvárásainak teljesülését. A centralizáció növeli a rendvédelmi intézmények, szervezeti egységek számát, növeli a foglalkoztatott létszámot, bürokratizmusra épülő apparátust alakít ki. Ez a folyamat ment végbe Magyarországon a XIX. század második felétől a XX. század elejéig, amikor a centralizáció a rendőrségek államosításával és a belügyi tárca alá rendelésével kiteljesedett. A politikai döntéshozó a XX. század közepére teljes mértékben felszámolta a magyar rendvédelmi szervezeti modell decentralis jegyeit. Az új modell nemcsak centrális, de koncentrált is lett, ennek rendvédelmi vonatkozású csúcsintézménye a Belügyminisztérium. A centralizáció folyamata napjainkban is tart.

Az intézményi rendszer fejlődése a másik aspektusa ennek az ívnek. Elődeink a modern rendvédelem alapjait nemcsak lerakták, de az intézmények kialakításával, fejlesztésével meghatározták a lehetséges fejlődési irányt is.

Kevesebb mint 200 év alatt legalább hét jelentős rendvédelmi korszak volt napjainkig, ezek: 1848–49-es időszak, majd 1849–1867-ig tartó korszak, a dualizmus időszaka, I. világháború, Horthy-korszak, a II. világháború, a pártállam időszaka, végül: az 1989-től napjainkig tartó folyamat.⁴⁰⁹ Ezek mindegyike hozzátett új elemeket, illetve változtatta, esetenként megtörte a korábbi fejlődési korszakot. Ebben a periódusban a felnőtt lakosság idősebb korcsoportja életében legalább egy, de lehet, hogy több

⁴⁰⁹ Szerzői megjegyzés: a megfogalmazott hét jelentősebb rendvédelmi korszak további elemekkel egészíthető ki, amennyiben rövidebb ideig tartó történelmi korszakokat is figyelembe veszünk. Például forradalom, Tanácsköztársaság, megszállás során bekövetkezett változások és azoknak a rendvédelemre gyakorolt hatásai.

alkalommal is átélt gyökeres változásokat. Háborúk során, politikai, társadalmi változások hatására mindig változott a rendvédelem is. Látható, hogy hiányzik a magyar rendvédelem fejlődésének a történelmi stabilitása.

Napjaink magyar rendvédelmi rendszere tíz intézmény keretében jelenik meg. A rendvédelmi szervezetek vezetési rendszere hierarchikus, domináns a centrális elem. Minimális mértékben és csak egyes rendvédelmi szervezeteken belül, de jelen van a decentralizáció is, ami a területi és helyi vezetői szinteken telepített vezetői döntési kompetenciákban nyilvánul meg. A minimális mértékben kifejezés ebben az értelemben azt jelenti, hogy azok a vezetői döntési kompetenciák maradtak meg területi és helyi szinteken, amelyek elengedhetetlenül fontosak az adott rendvédelmi szervezet eredményes működése szempontjából.

A rendvédelmi szervezetek a társadalomtól nem elszigetelten léteznek, kapcsolódnak a végrehajtó, a törvényhozó és az igazságszolgáltatás különböző szerveihez. Ezt a demokratikus beágyazottságot az irányítás, az ellenőrzés, a felügyelet, a felülvizsgálat, a civil kontroll és az együttműködések közé lehet felfűzni.

Az irányító jogkörök tekintetében a koncentrált és centrális jegyek a dominánsak. A decentralizációt és a dekoncentrációt oldja, hogy az Országgyűlési Őrség a házelnök irányítása alatt áll. A többi rendvédelmi szervnél a végrehajtó hatalom esetében a miniszterelnök és három miniszter is gyakorol törvényben meghatározott jogköröket. Az Országgyűlés a Honvédelmi és Rendészeti Bizottságon, a Nemzetbiztonsági Bizottságon és az Állami Számvevőszéken keresztül gyakorol parlamenti ellenőrzési jogköröket. A jogkörök széles körűek, különösen a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében részletesen szabályozottak. Általános törvényességi felügyeletet az ügyészség gyakorol, illetve rendvédelmi szervek államigazgatási jogkörben hozott határozatával szemben (részben a végzéseknél is) jogorvoslatra van lehetőség (fajtái: fellebbezés eljárás, bírósági felülvizsgálat és újrafelvételi eljárás).

A Független Rendészeti Panasztestület felállítására 2008-ban került sor, ezzel a magyar jogalkotó követte az európai trendet. A Testület panasz esetén azt vizsgálja, hogy a panaszossal szemben történt rendőri intézkedés, kényszerítőeszköz-alkalmazás, mulasztás vagy kötelezettségsértés okozott-e alapjogsérelmet, és ha igen, az milyen súlyú. Az FRP által indítható eljárásra csak szűk szervezeti és esetkörben van lehetőség, illetve nem indíthat „hivatalból eljárást” csak a panaszos határidőn belül előterjesztett kérésére.

Ebben a fejezetben vizsgáltam a rendőrség és az önkormányzatok együttműködését. Látható, hogy a szabályok mellérendelt kapcsolatot teremtenek, bár tartalmaznak olyan elemeket, amelyek a rendőrségre nézve kógens jellegűek.

A magyar rendvédelmi szervek 2014-es tervezett összköltségvetése meghaladja a 400 milliárd forintot. A források 92,5%-a Belügyminisztérium alá tartozó rendvédelmi szervezetekhez kerül. A rendvédelmi szervezetek az éves költségvetési törvényben önálló költségvetésű szervezetként jelennek meg. A 2013-as évhez képest szinte mindegyik rendvédelmi szervezet többletforrásokat kapott. Ez a trend folytatódott a 2015-ös költségvetési év során is. A költségvetési törvényben biztosított források jellemzően magas százalékos arányban tartalmazzák a személyi juttatások körét, csökkentve a műveleti, fejlesztési kiadásokra fordítható forrásokat.

A fejezet összefoglalását a következő következtetések ismertetése révén kívánom megtenni:

1. A magyar rendvédelem fejlődése a XX. század elejéig.

A magyar sajátosságok, egyedi jellemzők megléte mellett a magyar rendvédelem fejlődése egészen a XX. század elejéig alapvetően illeszkedett a kontinentális európai rendvédelmi fejlődéshez. A dualizmus korszaka lerakta a modern rendvédelem alapjait, és relatíve önálló fejlődési ívet biztosított az I. világháborúig.

2. A magyar rendvédelem fejlődése az I. világháborútól 1990-ig.

A fenti időszak 80 évnél rövidebb időt fog át, ezalatt a rendvédelem fejlődése több törést szenvedett, „regenerálódásra” kevés idő jutott. A rendvédelem szervezetrendszere követte a bekövetkező eseményeket, és azok hatására előálló társadalmi, politikai, kulturális, gazdasági változásokat. Különösen ebben az időszakban a magyar rendvédelem stabilitása megszűnt, számos alkalommal letért az önálló fejlődés útjáról. Ebben a történelmi korszakban állt át a rendvédelmünk teljes mértékben a centrális és koncentrált modellre, a korábbi decentralis jegyek eltűntek.

3. A magyar rendvédelem fejlődése 1990-től napjainkig.

Önálló rendvédelem fejlődése előtt megnyílt térbe lépett be rendvédelmünk 1990-ben. A magyar rendvédelem élt a lehetőséggel, alapvető változások következtek be, a nemzeti rendvédelmi szervezeti modellhez való visszatérés jegyei jól megfigyelhetők. Az 1990-ben megkezdett folyamat nem tekinthető befejezettnek, annak ellenére sem, hogy a rendvédelem komplex intézményrendszere permanens változások tárgya volt az eltelt 25 év alatt. Az elmúlt 5 év során különösen jelentős mértékben változott meg, bővült a magyar rendvédelmi szervezeti modell.

4. Napjaink magyar rendvédelmi szervezeti modellje.

Egy demokratikus államrendbe ágyazott, alkotmányosan szabályozott, szervezetenként széles diverzifikációt mutató, irányítás szempontjából koncentrált és centralizált a jelenlegi nemzeti rendvédelmi szervezeti modell. A kontinentális európai rendvédelmi kultúra része, azonban – az eltérő jegyek miatt – ezen belül nem sorolható a korábban bemutatott kontinentális európai rendvédelmi kultúrákhoz (francia, német, skandináv kultúrák).

5. Rendvédelem és a hatalmi ágak kapcsolata.

Jogállami normáknak megfelelően az eltérő hatalmi ágak mindegyike intézményileg független, törvény által szabályozott kapcsolatban áll a rendvédelmi szervezetekkel, ez a kapcsolat meghatározott jogkörök gyakorlására terjed ki. A funkciókat tekintve ezek a jogkörök eltérőek, azonban mindegyik jogkör elősegíti a rendvédelem törvényes, alkotmányos elveknek megfelelő működését.

6. A rendvédelem civil kontrollja.

Ezen a területen átütő változást a 2008-ban felállított Független Rendészeti Panasztestület jelentett, azonban jogkörei kizárólag a rendőrség vonatkozásában, meghatározott ügytípusok körében és a már ismert korlátok mentén érvényesülnek. Érdemes lenne ezt a területet átgondolni és újraszabályozni a fenti korlátozás oldása, szélesebb körű kiterjesztése irányában. Célszerű lenne a rendőrségen kívül más rendvédelmi szervezetek bekapcsolási lehetőségét is megvizsgálni.

7. Napjaink magyar rendvédelemét érő hatások.

A dinamikus változások folyamata nem zárult le. A rendvédelem magyar nemzeti fejlődési pályán maradva kell, hogy tovább fejlődjön. Láthatóan a jogalkotó egyrészt az irányító jogkörök centralizmusát favorizálja, másrészt az intézmények számának növelésével reagált a jelentkező speciális rendvédelemmel szembeni kihívásokra.

8. A rendvédelmi szervezeti modell egészét érintő, komplex felülvizsgálat azonnali végrehajtása indokolt.

9. Magyar rendvédelmi stratégia.

A 2012-es Nemzeti Biztonsági Stratégia iránymutatást ad a rendvédelmi szerveknek a nemzeti biztonság értelmezése, célok, feladatok, eszközök, fenyegetések, kihívások meghatározása révén. Azonban az ágazati és a szervezeti stratégiákat nem pótolhatja,

ezek kidolgozása prioritást kell, hogy élvezzen. A feladat nagysága, összetettsége, kapcsolódása esetleges közigazgatási reformhoz politikai konszenzust, parlamenti ciklusokon átívelő tervezést, megvalósítást igényel.

V. FEJEZET

A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE

Megítélésem szerint az értekezés értékét egyrészt az új tudományos eredmények jelenítik meg, másrészt közvetve értéket teremthetnek a megfogalmazott javaslatok, amennyiben azok átgondolásra, elfogadásuk esetén megvalósításra kerülnek.

5.1. GONDOLATOK, JAVASLATOK A MAGYAR RENDVÉDELEM FEJLESZTÉSÉRŐL AZ EURÓPAI RENDVÉDELEM TÜKRÉBEN

A rendvédelmi szervezetek alatt minden vizsgált ország esetében több szervezetet kell érteni, amelyek feladatkörben, illetékességben, hatáskörben, alkalmazott szakmai eljárásokban, diszlokációban stb. jelentősen eltérnek a magyar rendvédelmi rendszertől. Ez a kutató számára azt jelenti, hogy komplex, átfogó nézőpontot kell érvényesíteni. Nem taktikai, műveleti szintű kérdések jelentkeznek, hanem stratégiai nézőpontot igénylő, rendszerszemléletben, illetve ennél szélesebb kontextusban is látni és értelmezni kell a kutatás tárgyát. Ezt a gondolatot végig szem előtt tartva végeztem a kutatást, és állítottam össze az értekezést.

Kizárt annak a lehetősége, hogy bármely vizsgált ország vonatkozásában a teljes rendvédelmi szervezeti modell követendő példaként szolgálhatna egy másik ország számára. Az eltérő jegyek miatt inkább úgy érdemes feltenni kérdést, hogy melyek azok a részterületek, azok a specifikus jegyek, trendek, amelyek értékesek lehetnek a magyar rendvédelmi szervezeti modell fejlesztése szempontjából? Ahhoz, hogy erre a kérdésre olyan választ lehessen adni, amely érdemben szolgálhatja a magyar rendvédelem fejlesztését, azzal is tisztában kell lenni – a magyar rendvédelem-történet, az intézményi háttér és a szabályzók mellett – hogy milyen diagnózis alapján mire is keresünk választ. Ezért szükségesnek tartom a diagnózissal kezdeni a következő gondolatsort.

Meglátásom szerint az elmúlt 25 év hazai rendvédelmét ért permanens változások elsősorban alapvető fontosságú elemek hiányával és indokolatlan elemek jelenlétével jellemezhető. Elsősorban hiányzott a széles körű politikai konszenzus. Hiányzott a társadalmi párbeszéd arról, hogy milyen legyen a jövő nemzeti rendvédelmi rendszere, teljes mértékben hiányzott a társadalom bevonása ebbe a kérdésbe. Hiányként kívánom feltüntetni, hogy sem a rendszerváltás idején, sem azóta nem készült átfogó rendvédelmi

felülvizsgálat. Hiányzott vagy nem érvényesült az a stratégiai szemlélet, amely nem parlamenti ciklusokban tervez, hanem képes 10–15 éves időtávban kialakítani elképzeléseket, célkitűzéseket. Fontos megjegyezni, hogy az ágazati stratégia állandósultnak tekinthető hiányánál többről van szó, véleményem szerint a megfelelő szemlélet hiánya eredményezte a stratégia hiányát. Hiányzott a rendvédelem jövőjét meghatározó döntések hatásainak előzetes tanulmányozása. Szintén hiányzott a konzekvens jogalkotói szemlélet (szakszerűtlen terminológia, koherencia hiánya az szabályozók rendszerében, stb.).

Az indokolatlan elemek sorába lehet sorolni azt, hogy jellemzően a rövidtávú politikai célok domináltak, amikor a rendvédelem egészéről vagy annak egyes részeleimeiről született döntés. Jelentős döntések sokszor elégtelenek tűnő előkészítés után mégis megkésve születtek úgy, hogy a gyors végrehajtás elvárásaként lett megfogalmazva. Indokolatlanul sok esetben, gyakran változott a rendvédelmi szervek számára irányadó jogi környezet. Jelentősen nőtt a bürokrácia, a rendvédelmi szervezetek adminisztrációs terhelése az alapfeladatok ellátásának a kárára valósult meg.

Rendvédelmi stabilitás stabil rendvédelmet teremt, ez pedig összetársadalmi érdek és érték. A rendvédelmi stabilitás defektusa jellemezte a XX. századot. A XXI. század eddigi eseményei (eltérően a XX. századtól) nem jártak a magyar rendvédelem törésével, de a stabilizációval sem. Intézmények változtak, átalakultak, megszűntek, integrálódtak, új rendvédelmi intézmények jelentek meg. A jogi környezet (rendvédelmi specifikus) állandó változása, folyamatos átszervezések, gyakori vezetőcserék mind a rendvédelmi stabilitás hiányának a tünetei. Bár kétségtelenül a változások mozgatórugója a fejlődés elősegítése, ez mégis folyamatosan változó rendvédelmi környezetet eredményez, ami kontraproduktív hatásokkal is jár.

A lehetséges javaslatok a fenti problémákra kívánnak reflektálni.

Politikai konszenzus

A politikai konszenzus nélkülözhetetlen eleme a rendvédelem fejlesztése érdekében megfogalmazható javaslatoknak. Minden egyes példaként bemutatott átfogó rendvédelmi reform sikerét az alapozta meg, hogy sikerült politikai konszenzust kialakítani a kérdésben. A politikai konszenzus mértéke korrelációt mutat a reformfolyamat várható eredményeivel. A politikai konszenzusnak széles körű társadalmi párbeszédre kell alapulnia. Ilyen jelentős társadalmi kérdésben a végrehajtó hatalom csúcsszerve, illetve a képviseleti demokrácia úgy felelhet meg legjobban a demokratikus jogállami szerepének, ha a rendvédelemmel szemben világosan megfogalmazható társadalmi elvárások kialakítását segíti elő széleskörű társadalmi párbeszéd során. Csak erre lehet építeni stabil

politikai konszenzust. A fenti gondolatok megvalósítása parlamenti ciklusokon átívelő koncepciót, tervezést, összességében új szemléletmódot követel meg. Törekedni kellene minél hamarabb elérni ezt a megközelítést.

Rendvédelmi felülvizsgálat

A rendszerváltástól eltelt időszak rendvédelmi szempontból jelentős fejleményeit feldolgozva a jelen kor rendvédelmi rendszerét értékelni kellene egy átfogó, komplex rendvédelmi felülvizsgálat keretében. A felülvizsgálat eredménye érdemben mozdítaná elő a fent megfogalmazott társadalmi párbeszéd eredményességét.

A felülvizsgálat tervezését, a szükséges szakmai előkészítő munkákat minél hamarabb meg kellene kezdeni. Megítélésem szerint három egymástól eltérő fejezetben lehetne a felülvizsgálat feladatait csoportosítani.

1. Az első a felülvizsgálat elemző, értékelő résszel zárulna.
2. A második a lehetséges fejlesztési alternatívák meghatározása lenne.
3. A harmadik elem az egyes alternatívák megvalósíthatóságát modellezné, minden egyes esetben részletes hatástanulmányok összeállításával.

Természetesen rendvédelmi stratégia kialakítása, megvalósítása elképzelhetetlen önmagában, a kérdéskör ennél jóval összetettebb, a közigazgatási (állami és önkormányzati) oldalát is tárgyalni kell. A széles tárgykörre tekintettel lehetséges, hogy ez a megközelítés csak egy államreform-folyamat keretében kerülhetne megvalósításra.

A rendvédelmi felülvizsgálatot úgy kellene beemlíteni a nemzeti rendszerbe, hogy azonos metodika mentén időről időre az megtartható legyen. Ezt egy középtávú eszköznek tekintem, amely kiváló indikátorként jelezheti az eredményeket és a hiányosságokat.

Rendvédelmi stabilitás megteremtése

Ez a kérdés rövid- és hosszútávon is vizsgálható. A hosszú távú rendvédelmi stabilitás alapjait a fent tárgyalt rendvédelmi felülvizsgálat, társadalmi konszenzus kialakítása, majd ennek megfelelő széleskörű politikai konszenzuson nyugvó rendvédelmi stratégia elfogadása teremtheti meg. A rövidtávú rendvédelmi stabilitás időintervalluma a jelentől tartana addig, amíg az új rendvédelmi stratégia életbe nem lép. Itt is döntő fontosságú lenne a politikai konszenzus kialakítása. Ez egy átmeneti időszak lehetne, amelyet nem a folyamatos változások jellemeznének, hanem az optimális feltételek biztosítása, egy relatíve nyugalmi állapot kialakítása, fenntartása.

Hatékony struktúra, hatékony humánerő felhasználás

A magyar rendvédelem-történet kutatása során kirajzolódott, hogy a rendvédelmi szervezetek humánerő szükségletei szinte folyamatosan emelkedő tendenciát mutatnak. Ezt a jelenséget a bővülő, átalakuló, újként megjelenő rendvédelmi feladatok is alátámasztják. Azonban európai összehasonlításban látható, hogy a 250–265 körüli lakos–rendőr arányszám magas. A kérdés, hogy indokoltan magas-e, vagyis valóban ennyi rendőrré van szükség? Hogy oldják meg a jelentkező rendőrségi feladatokat Finnországban, ahol ugyanez az arányszám 680-as értéket mutat? Eltekintve ettől a kirívó példától célszerű országcsoportokhoz viszonyítani a magyar mutatót. A skandináv országok ezen arányszámait a 400–500-as tartományban mozognak. Miért nem kell ott kevesebb rendőr, és miért kell Magyarországon a jelenleginél is több rendőr? A rendőrség személyi létszámának növelése milyen mértékben jelent biztonsági pluszt? A gyakran hangoztatott rendőrségi létszám (hiány) nem inkább szervezeti, strukturális kérdés?

Indokoltnak tartanám akár egy külön kutatás keretében is megvizsgálni a rendvédelmi szervek humánerő-felhasználását, hogy hol van többlet, és hol van hiány. Egy ilyen irányultságú vizsgálat szerves része lehetne a komplex rendvédelmi felülvizsgálatnak. Szélesebb értelemben itt nemcsak a humánerő allokáció hatékonyságot kellene mérni, hanem rendszerszemlélet alapján megközelíteni a kérdést.

Szolgáltató rendvédelem

A rendszerváltással a pártállam rendvédelmi szolgálata megszűnt, a társadalom és az állampolgárok szolgálata megkezdődött. Ez utóbbi folyamat jó irányban halad, de közel sem fejeződött be. A javaslatom azt célozza meg, hogy ez a folyamat kiemelt figyelmet kapjon, így segítve elő a szolgáltató rendvédelem kialakítását. A társadalom és az egyének felé szolgáltatóként megjelenő rendvédelemre számos fejlett példa van a vizsgált államok esetében. Elsősorban az informatika és a távközlés gyors technikai fejlődésének hatására nagyon intenzív változások következtek be ebben a szektorban, ezzel kellene lépést tartani. Célszerű lenne jelentősen növelni az általános és ügyfél-specifikus tájékoztatást, a már ismert és új kommunikációs felületeken egyaránt. Ez a megközelítés nemcsak a rendvédelmi szervek államigazgatási szerepkörére alkalmazható. Alkalmazható ezen a körön kívül is, ott ahol a biztonság megteremtésében, fenntartásában vesz részt az adott rendvédelmi szerv, ez is szolgáltatás, a biztonság szolgáltatása. Nézzük meg a londoni példát, ahol ügyfélkör-specifikus bűnmegelőzési előadásokat, tanácsadásokat ad a rendőrség! Ezen a szakterületen van szakszerű magyar példa is: például az iskolai oktatáshoz kapcsolódó bűnmegelőzés, közlekedésbiztonsági oktatás stb. Láthatóan van táptalaj, van alap az építkezéshez.

A szolgáltatás típusú megközelítés minden rendvédelmi szervezetnél szakterületnél más és más metodika alkalmazását követelheti meg. Ezt szakterület specifikusan lehet kidolgozni, a feltételeket megteremteni, oktatni és megvalósítani.

Tudásunk fejlesztése, nemzeti rendvédelmünk értékeinek megőrzése, alkotóműhelyek, scientia center

Ha Európa nyelvi térképét nézzük meg, látható, hogy nyelvi szempontból a magyarság szigetet képez a Kárpát-medencében. Ehhez hasonlóan a magyar rendvédelem sem igazodik más szomszédos vagy távoli országokhoz, azokkal határos, velük kapcsolatban van, de ettől még egyedi, sajátosan magyar a rendvédelmi szervezeti modell. Erre a körülményre figyelemmel kell a lehetséges fejlesztésről gondolkodni.

A rendvédelem területéhez kapcsolódó tudásunk fejlesztése nem nélkülözheti a rendvédelem történetének feltárását, széles körű megértését. Az elmúlt évek, évtizedek során a rendvédelem történetének kutatása növekvő figyelmet kapott, színvonalas publikációk jelentek meg, tudományos társaságok alakultak. Ezt a folyamatot folytatni kell, lehetőség szerint szélesebb hallgatói, befogadói kört megcélözva. A magyar és az európai rendvédelem-történet oktatása megfelelő teret kellene, hogy kapjon, e-nélkül kulturális deficit állhat elő, és a jelenkor, illetve a jövő nemzedéke nem lesz képes megőrizni az értékeket. Ez különösen a globalizáció nemzeti kultúrákat erodáló káros hatásai miatt fontos; oktatni, érteni, megőrizni és fejleszteni kellene a magyar rendvédelem értékeit.

A magyar rendvédelem fejlesztése érdekében megtehető javaslatok szerteágazóak. Ebből nem maradhat ki a megfelelő alkotóműhely iránti igény sem. Úgy vélem, hogy ezen a téren jelentős előrelépés volt a Nemzeti Közszerződési Egyetem alapítása.

„A Nemzeti Közszerződési Egyetemet az a felismerés hozta létre, hogy a közszolgáltatón belül a rendvédelem, a polgári közigazgatás, a honvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának képzése közös alapokon nyugszik, ezzel összefüggésben a közös hivatástudat, valamint a szakértelem erősítése összehangolt és tervezett utánpótlásképzést igényel, mely hatékonyan és költségtakarékosan megvalósítható egy egyetem szervezeti keretein belül.”⁴¹⁰

A XXI. század tudásközpontú kultúrát igényel és fejleszt. Ez egy nagyságrendileg 10 milliós lakosú ország esetében rendvédelem-specifikus tudás-centralizációt, tudáskoncentrációt igényel, ennek felel meg az új egyetem. A rendészet vonatkozásában

⁴¹⁰ KOVÁCS Gábor: Tájékoztató a Nemzeti Közszerződési Egyetem megalakulásáról és működéséről. 1.p.

további célkitűzés szakterület-specifikus doktori iskola alapítása. Reményeim szerint ettől már nem állunk messze.

Rendvédelmi együttműködések, nemzetközi dimenzió

Az egyes államok a rendvédelem területén gyakorolt abszolút nemzeti szuverenitását nem megkérdőjelezve egy új folyamat indult el közel száz éve az Interpol felállításával.⁴¹¹ A bűnügyi együttműködés a kezdeti, szomszédos államok közötti kapcsolatrendszerből államokon, kontinenseken átívelő, globális rendszerré vált. Minőségét és a kapcsolatok rendszerét tekintve is komplexitást mutat, illetve további potenciális fejlődési lehetőségeket rejt még magában. A rendvédelem számos speciális területe ugyanakkor kevésbé vagy egyáltalán nem részese a nemzetközi együttműködési rendszereknek, szervezeteknek. A rendvédelmi együttműködés szervezetei szakterület-specifikus együttműködési érdekek mentén fejlődött. Ezért a szervezetek és feladatrendszereik is specifikus irányból indultak el, ezek kiszélesítése napjainkban is tart. A folyamatot tehát röviden úgy is lehet jellemezni, hogy a jelenlegi irányokat megtartva az együttműködési keretek, szervezetek fejlődése újabb speciális szakterületeket von majd be a nemzetközi együttműködésbe, kiszélesítve a szervezeti kompetenciákat. Ez a lehetséges fejlődési irányok egyike. Abból a tényből kiindulva, hogy mindig speciális, szakterület-specifikus együttműködési igények öltöttek testet és kaptak jogi, szervezeti, pénzügyi keretet, arra is lehet következtetni, hogy új szakterületek bekapcsolása mentén tovább fog gyarapodni, szélesedni az állami szint felett álló együttműködési mechanizmusok rendszere. Új, nemzetközi kooperáción alapuló szervezetek megjelenésével olyan rendvédelmi területeken is számolni lehet és kell is, ahol ma még nincs formális nemzetközi együttműködés. Ez a lehetséges fejlődés második irányultsága lehet. Nehéz megítélni azt, hogy melyik irány lesz a másikkal képest domináns, vélelmezem, hogy párhuzamosan kibontakozva mindkét irányultsággal találkozhatunk. Középtávon újabb rendvédelmi területeken, új nemzetközi szervezetek megjelenése reális lehet. Hosszú távú kitekintésben nem tartom kizártnak azt, hogy speciális, szakterület-specifikus irányultságból több szakterület bővítése, együttműködések összekapcsolása révén, esetleg végrehajtói jogkörök megosztása által a fejlődési folyamat elvezethet egy minőségileg új, államok felett álló, kontinentális, illetve globális rendvédelmi együttműködéshez. Ennek a csíráit már lehet látni, amennyiben a nemzetközi szervezetek egymás közötti összetett kapcsolatrendszerét szemléljük. Ebben az együttműködésben, kooperációban, kommunikációban nem szükségszerűen jelenik meg az állami szint.

⁴¹¹ Szerzői megjegyzés: az Interpol 1923-as megalakulását mintegy előkészítette az 1914. június 8–12 között Monacóban megrendezett első nemzetközi bűnügyi konferencia, amelyen 15 állam képviselői vettek részt.

Például: az EU ENSZ képviselete New Yorkban, illetve az ENSZ EU képviselete Brüsszelben.

Ezekre a folyamatokra fel kell készülni, azt a pozíciót kell elérni, amely alkalmassá teszi a magyar rendvédelem egészét a rugalmas reagálásra, a nemzetközi együttműködésre, amely összességében segít abban, hogy ne követői legyünk ennek a folyamatnak, hanem másokkal együtt az alakítói.

5.2. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

Az értekezés tárgyköre kifejezetten széles kört célt meg, földrajzi értelemben az Európai Uniót alkotó 28 tagállamra terjed ki, közvetlen tárgya tekintetében pedig a tagállamok rendvédelmi rendszerét, azok szervezeteit vette vizsgálat alá. A tárgykör kutatása megkövetelt egy viszonylag széles időszíkból való szemléletet is, ami tovább növelte a már meglévő térbeli, tárgyköri expanziót.

Az értekezés eredményeinek az összegzését a következő pontokban felsorolt megállapítások bemutatása révén teszem meg.

Az értekezés elsődleges célja az Európai Unió tagállamaiban alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek vizsgálata. Ez érinti a fogalmi kérdések definíciós nehézségeit is. Megkerülhetetlen volt vizsgálat alá vonni az ide sorolható fogalmakat, különös tekintettel a rendvédelemre és a rendvédelmi szervezeti modellre. Azt tapasztaltam, hogy a hazai tudományos életben a rendvédelem definíciójának kérdése nem zárult le. Megnyugtató, minden kérdésre választ adó és a hazai kutatók által egyöntetűen elfogadott, illetve elfogadható rendvédelem definíció alkotása még nem történt meg.

Eltérő álláspontok alakultak ki abban a kérdésben is, hogy mely szervezetekre indokolt rendvédelmi szervezatként tekinteni. A vonatkozó jogforrások sem adnak teljes mértékben letisztult képet, jellemzően azért, mert a jogalkotó nem konzekvensen alkalmazza a rendvédelmi szervezetek kategóriáját.

A rendvédelem kifejezés relatíve új elem a hazai tudományos életben, azonban nem jelent önálló diszciplínát. A rendvédelem fogalmát nem szabad a rendészet fogalmával szinonimaként kezelni. Az eltérő rendvédelem-értelmezések rávilágítanak a fogalom összetettségére, illetve arra, hogy különböző aspektusból szemlélve a rendvédelem eltérő oldalai jelennek meg. A rendvédelem vizsgálható több kontextusban. Az értekezés a történeti kontextus mellett a rendvédelem szervezeti megközelítését alkalmazza.

Az általam kidolgozott rendvédelmi szervezeti modell fogalom öt kógens elemre épít, amelyeket a következő definíció tartalmaz. A rendvédelmi szervezetek körébe a vonatkozó jogszabályok alapján külön nevesített és törvényi szinten szabályozott azon önálló költségvetéssel rendelkező szervezetek tartoznak, amelyek funkciójuk alapján a belbiztonság megteremtése és fenntartása érdekében a lakosság és az ország anyagi javainak (személyi/tárgyi) a fegyveres védelmét látják el. Az ide tartozó szervezetek személyi állományának döntő része „hivatásos állományú”. Az öt elem röviden:

- 1) Önálló, sui generis törvényi szabályozás (jellemzően kétharmados törvény).
- 2) Önálló, nevesített szervezeti költségvetés a mindenkori éves költségvetési törvény alapján.
- 3) Speciális funkció, amely az általános belbiztonság megteremtése és fenntartása érdekében a lakosság és az ország javainak (személy/tárgyi) védelmét szolgálja.
- 4) Az adott rendvédelmi szerv hivatásos állománya jogosult és köteles – a vonatkozó törvényi szabályozás szerint – akár alkotmányos jogokat is korlátozó intézkedések megtételére a belbiztonság (beleértve a személy- és vagyonbiztonságot is) védelme érdekében.
- 5) Hivatásos állománykategória alkotja a rendvédelmi szervek személyi állományának a gerincét. A hivatásos állomány szolgálatát függelmi rendben teljesíti.

A kutatás meggyőzőtt annak helyességéről, hogy az értekezés kifejtése során a rendvédelem szervezeti modell kifejezést kell használni a fenti definíció alkalmazásával.

A modern rendvédelem jellemző szervezeti több egymással összefüggő területet fednek le, ezek különösen: 1) a közrendet, közbiztonságot fenntartó szervezetek, 2) az igazságszolgáltatás rendszeréhez kapcsolódó szervezetek, 3) a központi költségvetés bevételeit, illetve az állami gazdaságpolitikát szolgáló rendvédelmi szervezetek, 4) az állam biztonságát szolgáló speciális szervezetek.

A rendvédelmi szervezetek vizsgálata nem képzelhető el a megfelelő történelmi szemlélet alkalmazása nélkül. A rendvédelem története maga a rendfenntartás története. A történeti szemlélet fontossága megköveteli a magyar rendvédelem történeti vizsgálatát, különösen a XIX–XXI. századok rendvédelmére tekintettel. Erre külön fejezetben reflektál az értekezés.

A második fejezet a rendvédelmi szervezeti modellek általános és összehasonlító vizsgálatát tartalmazza. Arra a következtetésre jutottam, hogy az eltérő rendvédelem-struktúrák fejlődésénél a következő determináló hatások jelentkeztek:

- 1) Helyi, városi, tartományi szinten a lokális igényeknek megfelelő, helyben kiforrott megoldások alkalmazása (decentralizáció).

2) A központi (centralizált) hatalom uralkodói érdekeinek érvényesítése céljából intézményesített megoldások. Ezek között lehet említeni a modern közigazgatás megjelenését, az egységesítésre való törekvést, a hatalom kiterjesztését rendvédelmi eszközök révén.

3) A centrális jegyek mentén kiépülő hatalomnak a közbiztonság megteremtése érdekében tett erőfeszítései, olyan szervezetek létrehozása révén, amelyek a közbiztonság megteremtése, fenntartása mellett alkalmasak voltak a haderő támogatására, illetve a centrális akarat érvényesítésére. Ennek egyik eszköze volt a decentralis jegyek mentén kiépült rendvédelmi szervezetek államosítása. Ezek a törekvések egymás mellett, párhuzamosan, konkurálva, esetleg egyik a másiktól teret nyerve érvényesültek. Számos esetben a korai decentralis fejlődési irány képes volt domináns pozícióját megőrizni, a kontinentális Európa területén, abban a korban, amikor jellemzően a centrális érdekek alakították ki a modern rendvédelem nemzeti alapokon nyugvó intézményi rendszerét, struktúráját.

Az eltérő államformák és az eltérő alkotmányos berendezkedések döntő mértékben meghatározzák a rendvédelmi szervezeti modell felépítését. Például szövetségi köztársaságok esetében (Németország, Ausztria) a rendvédelem szerkezete, annak az alapja pontosan tükrözi a tartományokra épülő szövetségi államszerkezetet. Az alkotmányok vizsgálata alátámasztotta azt, hogy az alkotmányos jogalkotók merőben eltérő megoldásokat alkalmaztak akkor, amikor arról kellett dönteni, hogy kapjon-e alkotmányos szabályozást az adott nemzeti rendvédelem intézményrendszere. Számos alkotmány nevesít rendvédelmi intézményeket, illetve azok működésével kapcsolatos garanciális elemeket, azonban ez a megközelítés nem általános. Az alkotmányok jelentős részében nem szerepel ilyen részletességgel a rendvédelem. Számos esetben a jogalkotó olyan alkotmányjog-szabályozási megoldást választott, melynek hatására a rendvédelmi szervek működésére is kiható alapjogok kerültek be az alkotmányokba a rendvédelmi szervezetek nevesítése nélkül. A nemzeti jogrendszerek csoportosítása úgy mint a common law jogcsalád, és a római-germán jogcsalád jelentős mértékben elősegíti a rendvédelmi szervezeti modellek későbbi csoportosítását. Különösen fontos a római-germán jogcsaládon belüli jogkörök (francia német, észak-európai) kiemelése. A fenti felosztás a harmadik fejezet kifejtésénél is jelentőséggel fog bírni.

A koncentráció, centralizáció, illetve a dekoncentráció, decentralizáció fogalmak alkalmasak a rendvédelmi szervezeti modellek „mélységi” vizsgálatára. Jellemzően ezek együttesen jelentkezők. Azt tapasztaltam, hogy a kisebb területű és népességű államok esetében a koncentráció, centralizáció a domináns elem, míg a legnagyobb népességgel

és területtel rendelkező államok kiegyensúlyozottabb modellt képesek teremteni, amelyben a decentralizáció, dekoncentráció is súlyozottan megjelenik.

A rendvédelmi szervezetek közötti feladatkör alapján meglévő párhuzamosságokat a kisebb létszámú szervezetek eredményesen tudják kiküszöbölni, míg a nagyobb területtel és népességgel rendelkező államok esetében (elsősorban 10 milliós népesség felett) a párhuzamosságok a rendvédelmi rendszer jellemzői. Ezek nem minden esetben értékelhetők negatív jelenségként. Három megnyilvánulási formája lehet: 1) szervezeti 2) szakterület specifikus és 3) kapacitás jellegű párhuzamosságok.

Korrelációt találtam az államterület nagysága, lakosság szám és a rendvédelmi struktúrák vonatkozásában. Az állam területe, a lakosság száma determináló hatású a rendvédelmi szervezeti modell szerkezetére. A vizsgált államoknál a 300 lakos/rendőr arányszám tekinthető középértéknek. Ehhez képest három kategória alakítható ki: 1) alacsony arányszámmal rendelkező államok, határérték: 255; 2) átlagos arányértékhez közelítő államok, határértékek: 256–345; 3) magas arányszámmal rendelkező államok, határérték: 346. Magyarország 264-es arányszám rendelkezik.

A magyar szempontból releváns rendvédelmi szervezeti modellek két különböző csoportba sorolhatóak. Az első csoportba soroltam azon államokat, amelyek elsősorban a jelentős politikai súlyuk, gazdasági teljesítőképességük, történelmi szerepük miatt „felértékelődött pozícióban” vannak. Ezek: az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország. A második csoportba azon országok kerültek, amelyek nem politikai súlyuk, gazdasági teljesítőképességük miatt élveznek domináns helyzetet, hanem Magyarországhoz hasonló paramétereik miatt lehetnek fontosak, relevánsak a hazai rendvédelmi szervezeti modell vizsgálatokor. Az alkalmazott súlyozott modell előtérbe hozta Ausztriát és Csehországot.

Az egyes rendvédelmi rendszerek nemcsak általános, de specifikus vonásokban is különböznek. Ezen különbségek vizsgálata során elsősorban a rendőrségekre helyeztem a hangsúlyt. A rendőrségek vonatkozásában további intézmény-specifikus vizsgálat történt meg a következő bontásban:

- 1) Megelőzés – reagálás kontextusa.
- 2) Katonailag szervezett őrtestület vagy polgári őrtestület megközelítés.
- 3) Általános, generális tudás kialakítása vagy specializáció.
- 4) Egységes rendőrség vagy több konkuráló szervezet.
- 5) Integráció, illetve új szervezetek, kapacitások kiszervezése.

A rendvédelmi szervezeti modellek gyökeres átalakításának tervezése több évig tartó folyamat, míg a megcélzott intézményi rendszer teljes kiépítése ennél jóval hosszabb időkeretet is igényelhet. Ez a következtetés összhangban van a korábban, a katalán

rendőrség felállítása kapcsán tett következtetéssel. Az alapvető változások keretében megcélzott komplex folyamatok (reformok) nem feltétlenül érnek el minden kitűzött céllal szemben teljes eredményt. Összevonások, integrációk és egyéb a rendvédelmi szervezeti modell szerkezetét megváltoztató reform programok alapos előkészítést igényelnek. A teljes folyamat előkészítése – a megcélzott változások „mélységére” tekintettel – jellemzően legalább egy-két éves időkeretet igényel.

Térségünkben a rendvédelmi szektor alapvető változásai, reformok jellemezték a közelmúltat, ezeket jellemzően a külső körülményekben beállt változások indukálták. A bemutatott reformokhoz hasonló további reformok várhatóak, különösen a környezetben bekövetkező változások miatt.

Ismertettem több rendészeti koncepciót. A bemutatott koncepciók nem ismeretlenek a hazai szakemberek előtt, rendvédelmi szervezeti modellekre kifejtett hatásaik miatt tértem ki erre a területre. A rendvédelmi szervezeti modell, illetve azon belül a rendőrség egyedi sajátosságainak, a „társadalmi környezetnek” megfelelően kiválasztott és alkalmazott rendészeti koncepció jelentős mértékben növelheti az érintett szervezet hatékonyságát, eredményességét. Ezen ismeretanyag nélkülözhetetlen eleme kell, hogy legyen a modern rendészeti vezetőképzésnek.

Rendvédelmi szervezeti modelleket érintő reformok, illetve a reform szintjét el nem érő átalakítások, korszerűsítések, modernizációk gyakorisága jellemző vonása a kortárs rendvédelemnek. A változásokat célzó folyamatok több lehetséges irányba is kifejtethetik hatásukat. Ilyen irány lehet párhuzamosságok csökkentése, megszüntetése, lehetséges szervezeti integrációk, összevonások, növekvő nemzetközi rendvédelmi együttműködés elősegítése új intézményi keretek között illetve, új biztonsági kihívásokra adott rendvédelmi válaszok akár intézményi konzekvenciák (megszüntetése, létesítése) árán is. Fontos a jelentkező kihívások és a meglévő képességek folyamatos vizsgálata, szükség esetén képességek növelése, új képességek kialakítása. Egy lehetséges fejlődési irány lehet a rendvédelmi személyi állomány további növekedése, amit részben ellensúlyoz a technikai modernizáció és részben generálja is. A technikai fejlődés nyújtotta lehetőségek mint előnyök kell, hogy érvényesítésre kerüljenek.

Az értekezésben rögzítettem, hogy léteznek tipikus rendvédelmi rendszerek, elsősorban globális megközelítést alkalmazva érdemes tipizálni. Négy egymástól jelentősen elkülönülő rendvédelmi rendszert lehet megkülönböztetni, ezek főbb jellemzőik révén a következők: az angolszász demokratikus, a kontinentális demokratikus, a fejlődő világ rendvédelmi rendszere és az autokratikus berendezkedésű rendvédelmek. A kutatás szempontjából az utóbbi kettőnek csökkentett mértékben van jelentősége.

A rendvédelmi kultúra fogalmának bevezetésére lehetőséget látok. Kifejtett álláspontom szerint a rendvédelmi kultúra több mint egy ország rendvédelmi jellemzőinek az összessége. A rendvédelmi kultúra egy összekötő érték alapú híd országok, rendvédelmek között, amelyek összekapcsolódott történelmi, társadalmi, politikai fejlődés mentén kialakult, jellegzetes szellemi és anyagi értékeken osztoznak.

Az értekezés földrajzi keretein belül maradv a rendvédelmi kultúrák rendszerezése megtörtént azzal a megállapítással, hogy a bemutatott rendszer nyitott, újabb rendvédelmi kultúrák beemelésére van lehetőség. Meghatározásra került rendvédelmi kultúrákörök:

A kontinentális rendvédelmi kultúrákör francia, német és a skandináv rendvédelmi kultúrák töltik meg tartalommal.

Az angolszász rendvédelmi kultúrákör európai elemét az angol rendvédelmi kultúra jeleníti meg.

A negyedik fejezet keretében a magyar rendvédelmi szervezeti modellt vizsgáltam. Megállapítottam, hogy Magyarországon a modern rendvédelmi intézményrendszer kialakulását megelőzően a rendvédelem alulról felfelé épülő módon, lokális központok mentén jött létre. Ez decentrális fejlődési irányt jelent, amely megegyezik a vizsgált államok rendvédelmi fejlődésével. Ez is igazolja a magyar rendvédelmi fejlődés közvetlen kötődését az európai irányhoz, melyhez nemcsak kötődik, hanem annak szerves részét képezi. Történelmi szakaszokra bontva mutattam be a magyar rendvédelem fejlődését, amely így alkalmassá vált a magyar sajátosság figyelembe vételével megrajzolható fejlődési ív áttekintésére. Bizonyítottam, hogy a XIX. század végéhez közeledve a XX. század elején a centrális – decentrális, illetve koncentrált – dekoncentrált konkuráló karakterelemek közül a centrális és a koncentrált vált dominánssá. Ez a jellemzően állandósult változás határozza meg már több mint 100 éve a magyar rendvédelmi szervezeti modellt.

Megállapítottam, hogy a modern magyar rendvédelem alapjait a dualizmus korában rakták le elődeink és attól kezdve több törés mentén alakult a fejlődése. Összességében az elmúlt közel 200 év alatt (a jelenlegi korszakot megelőzően) legalább hét jelentős rendvédelmi korszak volt napjainkig, ezek: 1848–49-es időszak, az 1849–1867-es időszak, a dualizmus kora, az I. világháború időszaka, a Horthy-korszak, a II. világháború és a pártállam időszaka.

Bemutattam és elemeztem a kortárs magyar rendvédelem intézményrendszerét. Az ide sorolható intézmények: az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Rendőrség, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a

Terrorelhárítási Központ, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a büntetés-végrehajtási szervezet, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és az Országgyűlési Őrség.

Részletesen ismertettem az intézmények feladatrendszerét, az ellenőrzés, az irányítás, a felügyelet, a felülvizsgálat, a kontroll és az együttműködések vonatkozásában. A rendvédelem költségvetési háttere is bemutatásra került, ami lehetővé tette a rendvédelmi intézmények komplex vizsgálatát.

Az V. fejezet első gondolatköre azt elemzi, hogy az európai rendvédelmi szervezeti modellek kutatása, tanulmányozása alapján hogyan érdemes a hazai rendvédelmi szervezeti modelltől elgondolkodni. A második gondolatkör a magyar rendvédelem diagnózisát követően – a kutatás eredményeinek a tükrében – megfogalmazható javaslatokra fókuszál. Ennek keretében, a kutatás eredményeit, megállapításait felhasználva hét pontban tettem javaslatokat a magyar rendvédelem további fejlesztése érdekében.

5.3. HIPOTÉZISEK IGAZOLÁSA

A kutatásom megkezdésekor meghatározott hipotézisek igazolásával, illetve szükség esetén elvetésével kapcsolatban a következő megállapításokat teszem meg.

1. Hipotézis:

A jelenlegi magyar rendvédelmi szervezeti modell, illetve fejlődés történetének, állomásainak a feldolgozásával bizonyítható az a hipotetikus állítás, hogy a magyar rendvédelmi szervezeti modell jelentős mértékű egyezést mutat az Európai Unió „kontinentális tagállamainak” a rendvédelmi szervezeti modelljeivel.

Történelmi távlatokból vizsgálva a kontinentális európai rendvédelmi rendszerek fejlődését, a kezdetekre az alulról induló építkezés volt a jellemző, ami helyi közösségi szinten indult és bontakozott ki. A központi hatalom a rendvédelem kérdéséhez mindig a politikai célok, képességek és lehetőségek mentén viszonyult. A kontinentális rendszerekben egyaránt megjelent a centralizált rendvédelmi szervezeti modell iránti központi igény, illetve a decentralizált jegyeket mutató modell. Az említett két irányzat vetélkedése, egymáshoz való viszonya hatott ki a jelenlegi rendvédelmi szervezeti modellek szerkezetére. Az abszolutista rendszerekben megjelent a politikai hatalom eszközeként is funkcionáló bürokratikus, ellenőrző, elnyomó szerepű rendvédelem.

Ebben a duális rendszerben a helyi közösségek hosszan megőrizték a saját rendvédelmük kialakításának, működtetésének és ellenőrzésének a lehetőségét. A XIX–XX. századi politikai, társadalmi folyamatok demokratikus állami rendszereket eredményeztek, ez kihatott a rendvédelemre is. Megállapítható, hogy ahol a centrális berendezkedés gyökeret vert, ott meg is maradt. A centralizáció és a koncentráció további erősödése napjainkban is fellelhető folyamat.

Mindezen folyamatok nemcsak Európa nyugati kultúrákörére igazak, ezek a folyamatok Magyarországon is bekövetkeztek. A magyar rendvédelmi szervezetek nem voltak elszigetelve Európa többi részétől, jól láthatóan hatottak rá az európai fejlődés eredményei, ezt példák sokaságával lehet bizonyítani. A XIX. századi Európában széles körben elterjedt a csendőrség intézménye, a csendőrség megjelent a magyar rendvédelemben is. A XX. század elején a magyar rendőrségeket államosították, erre más európai országokban is hasonlóan, centralizációs törekvések mentén került sor. A dualizmus idején funkcionáló vámunió a közös, illetve összehangolt osztrák és magyar szabályozás, a szervezetek közötti hasonlóság, ezek és még sok más citálható példa bizonyítja, hogy a nemzeti rendvédelmünk szerves része az európainak.

A hipotézisben megfogalmazott állítást igazoltnak tekintem.

2. Hipotézis:

Az Európai Unió tagállamainak rendvédelmi szervezeti modelljeit jelentős változatosság jellemzi. A változatosságok ellenére az egyes országkörök rendvédelmi modelljei egymással olyan mértékű hasonlóságot mutathatnak, amelyek révén egy adott rendvédelmi kultúrákörbe lehet csoportosítani az egyes modelleket. Egy adott csoportba sorolás nemcsak összetartó elemként szerepelhet, hanem egyben elhatárolási pontokat is jelenthet más rendvédelmi csoportkörökhöz képest. Azon hipotetikus állítás megalapozottságát kívánom megvizsgálni, mely szerint a vizsgált EU-tagállamok vonatkozásában több, egymástól jól elkülöníthető rendvédelmi csoportkör létezik.

Az Európai Unió egyes tagállamainak rendvédelmi struktúrája olyan jelentős mértékben eltér egymástól, hogy két vagy több tagállam vonatkozásában nem beszélhetünk azonos modellről. Ennek megfelelően az EU-tagállamai számával azonos, tehát 28 különböző rendvédelmi modell van. A fenti rendvédelmi rendszereket tipizálásuk révén csoportosítani lehet. A csoportosítás alapvetően angolszász és kontinentális rendvédelmi kultúrák meghatározását eredményezte. A kontinentális rendvédelmi kultúra további alcsoportokra tagolható, ezek: a francia, a német és a skandináv rendvédelmi kultúrák. A hipotézisben megfogalmazott állítást igazoltnak tekintem, azzal a

megjegyzéssel, hogy nem minden állam sorolható be valamely fent említett rendvédelmi kultúrákörbe.

3. Hipotézis:

Feltételezhető, hogy a rendvédelmi szervezeti modellek sajátos jellemzőik révén (rendvédelmi szervezetek száma, az egyes szervezeteket jellemző koncentráció, illetve centralizáció mértéke), korrelációt mutatnak az ország népességével és az államterület nagyságával. Vélhetően kimutatható, hogy az EU-átlaghoz viszonyítottan alacsony népességszámú és kisebb államterülettel rendelkező országok esetében fokozott mértékben jelentkezik a rendvédelmi szervezeteket jellemző centralizáció és koncentráció.

A kutatás során azt tapasztaltam, hogy a rendvédelmi szervezeti modellekre jellemző koncentráció és centralizáció számos esetben együttesen jelentkezik. A hipotézis első elemében megfogalmazott korrelációt sikerült több rendvédelmi szervezeti modell célirányos, illetve összehasonlító vizsgálata révén bizonyítani. A hipotézis második elemét, nevezetesen azt az vélelmet, hogy az alacsony népességszámú és kisebb államterülettel rendelkező országok esetében fokozott mértékben jelentkezik a rendvédelmi szervezeteket jellemző centralizáció és koncentráció szintén bizonyítottnak tekintem. Ciprus, Luxemburg és Málta rendvédelmi szervezeti modelljei egyértelműen erős koncentrációt és centralizációt mutatnak. A fenti országokban alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek erőteljes mértékben centralizált és koncentrált struktúrája jellemzően csak az alacsony népességszámú és kisebb államterülettel rendelkező országok esetében alkalmazott megoldás.

4. Hipotézis:

A vizsgált államok rendvédelmi szervezeteit érintő változások abba az irányba mutatnak, hogy csökken a szervezeti modellek közötti különbség, és ezzel egy homogénebb, egymással több hasonlóságot mutató rendvédelmi szervezeti modell alakulhat ki.

Példákon keresztül mutattam be és igazoltam, hogy az Európai Unió tagállamainak rendvédelme – részben egyező, részben eltérő kihívások miatt – változásokkal, a teljes szervezeti modellt érintő reformokkal nézett, vagy esetlegesen fog szembenézni. Az eltelt 25 év során az egyes modelleket érintő alapvető változások következtek be, ez alól a magyar rendvédelem sem kivétel. A hazai rendvédelmi szervezeti modell tekintetében a változások állandósulása látszik az egyetlen stabil elemnek.

Visszatérve az Európai Unió tagállamainak rendvédelmi jellemzőihez, a napjainkat

jellemző változások irányultsága nem nevezhető teljes mértékben homogénnek. Döntő mértékben láthatunk példákat integrációra, szervezetek összevonására és új rendvédelmi szervezetek létrehozására. Szintén egyazon időintervallumban, de különböző államok esetében megfigyelhető a struktúra bővítése és egyszerűsítése egyaránt. A centralizációs és koncentrációs vonások jellemzően erősödtek, de csak azoknál a rendvédelmi szervezeti modelleknél, ahol a változások, reformok előtt is domináns volt mindkét fenti elem. Azoknál az államoknál, ahol a rendvédelem decentralis, dekoncentrált jellege karakteres elem volt, ott láthatóan a bevezetett reformok során is törekedtek ennek a megőrzésére.

A hipotézis első részében megfogalmazott állítást igazoltnak tekintem, míg a második részét, nevezetesen a homogén, egymással több hasonlóságot mutató rendvédelmi struktúrák szervezeti modellek kialakulása felé történő elmozdulást nem látom bizonyítottnak.

5.4. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

Megítélésem szerint az értekezés a következő tudományos eredményeket jeleníti meg:

1. Megalkottam a rendvédelmi szervezeti modell fogalmát. A definíció a rendvédelmi szervezetek esetén öt kógens elemre támaszkodik.
2. Elemeztem és bizonyítottam, hogy az egyes országok rendvédelmi fejlődése nagyon sok szállal kötődik egymáshoz, különösen a földrajzi közelség, a kulturális, gazdasági, társadalmi, nyelvi kapcsolatok, a politikai berendezkedés, az államforma és történelmi szálak szövete mentén. Mindez a rendvédelmi rendszerek között közvetlen kapcsolatot hozott létre, hasonlóságokat eredményezett, amely több ponton megragadható. Ezt felismerve megalkottam a rendvédelmi kultúrákör fogalmát. Az elvégzett elemzések alapján két alapvető rendvédelmi kultúrákört különítettem el, ezek: az angolszász rendvédelmi kultúrákör, illetve a kontinentális rendvédelmi kultúrákör. Ez utóbbin belül további kultúrák léteznek, így meghatároztam és jellemeztem a francia, a német és a skandináv kontinentális rendvédelmi kultúrákat.
3. Igazoltam a magyar rendvédelem fejlődésének állomásai, jellemző pontjai révén azt, hogy ez a fejlődési ív részese volt és ma is szerves része az európai rendvédelemnek, azzal összetartozó egységet képez. Rámutattam, hogy a magyar

rendvédelem más országok rendvédelmeivel történt érintkezés során nemcsak átvett, de adott is, így hozzájárult hazánk határaitól távolabbi területek rendvédelmi fejlődéséhez is.

4. Elvégeztem az Európai Unió tagországai rendvédelmi szervezeti modelljeinek tudományos szintű összehasonlító elemzését. Bebizonyítottam, hogy korrelációs kapcsolat áll fenn az állam mérete, a lakosság száma és a rendvédelem struktúrája, jellemző vonásai között.

5.5. TOVÁBBI KUTATÁST IGÉNYLŐ TERÜLETEK

Jelen értekezés a kutatott téma komplex jellegére tekintettel számos, önállóan is kutatható részterületre és azok közötti összefüggések feltárására koncentrált. A feladat komplexitásából, ezen értekezést jegyző kutató által relevánsnak tartott részterületek további kutatási feladataiból, illetve terjedelmi korlátokból eredően az alapkutatást nem lehet lezártnak tekinteni. A részterületek további vizsgálata és a későbbiekben azok beillesztése egy komplex, szintetizáló értekezésbe a jövő kutatói számára jelenthet új tudományos kihívásokat. A fentiekkel összhangban az értekezés több helyen tesz utalást arra, hogy további kutatások elvégzése indokolt lehet egy-egy kérdéskör vonatkozásában. Ezek a kérdéskörök a következő pontokba rendezve kerülnek ismertetésre:

1. A rendvédelem pontos és széles körben elfogadott definíciójának a megalkotása még várat magára. A rendvédelem fogalom további kutatást igényel.
2. További kutatást igényelne annak feltárása, hogy milyen közös vonások léteznek az ókori római birodalmi közigazgatás prefektúrákra épülő centralizált rendszere és a modern francia közigazgatás szintén centralizált és központilag kinevezett, prefektusok által gyakorolt közhatalmi viszonyai között.
3. Hazai és nemzetközi összehasonlító vizsgálat tárgya lehetne a bűnügyi statisztika és a közbiztonság jellemező paramétereinek az összevetése az adott ország lakosság–rendőr, illetve terület–lakos aránypárokkal. Ilyen irányultságú kutatás bizonyíthatná egy vélelmezett korreláció meglétét vagy annak hiányát.
4. Az Európai Unió tagállamai esetében a közelmúlt rendvédelmi reformjai kihatottak a hivatásos állomány létszámára is, jellemzően csökkenést eredményezve. A reformtól függetlenül az állománycsökkenést több, természetében ettől eltérő ok is kiválthatta, például: leépítés, korai nyugdíjazás, kevesebb felszerelő, csökkenő tanintézményi kapacitás stb. Indokolt lenne több példa feldolgozásával célirányosan

azt megvizsgálni, hogy a végrehajtott rendvédelmi reform milyen hatással járt az érintett állományra.

5. Napjaink rendvédelmét illetően számos új vagy korábban is ismert, felerősödve jelentkező biztonsági kihívást lehet megragadni, ezek mindegyike választ igényel. Nemzetközi kitekintés keretében lehetne azt kutatni, hogy az egyes kihívásokra milyen válaszokat adott az érintett rendvédelem, illetve a hazai. A teljesség igénye nélkül, ide tartozhat a terrorizmus elleni küzdelem, a szervezett bűnözés, a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények köre, a regionális, globális migrációs folyamatok, az információbiztonság, a korrupció, a rendvédelmi szervezeteket érintő regionális és kontinentális koordinációs együttműködési kérdések köre.
6. Az államháztartás központi alrendszerének a kiadási főösszegéhez viszonyítva a magyar rendvédelem tíz intézménye 2014-ben együttesen a teljes hazai előirányzott költségvetés 2,38%-kát kapta meg. A rendvédelem finanszírozását illetően a következő alpontok kutatása nemzetközi alapra helyezett összehasonlító értekezés keretében vezethetne el új tudományos eredményekhez:
 - A központi költségvetést, a rendvédelmi szervezeteket, azok létszámadatait, azon belül a hivatásos állomány létszámát nemzetközi kitekintésben összehasonlító kutatás.
 - A rendvédelmi szervezetenként biztosított éves költségvetés milyen belső felosztás mentén kerül felhasználásra? Hogyan alakul a szervezethez tartozó személyi állomány bérköltsége, műveleti költsége és a fejlesztések (dologi kiadások) egymáshoz viszonyított aránya?

ZÁRSZÓ

A doktorandusz képzés során, valamint az értekezés összeállításában nyújtott segítségéért köszönetemet fejezem ki témavezetőmnek, Dr. Kovács Gábor r. dandártábornok úrnak.

Családom támogatása és megértése nélkül ez az értekezés, így és ebben a formában nem születhetett volna meg. A megértés lehetővé tette, hogy a képzés, illetve az értekezés elkészítése során szabadidőm jelentős részét erre a feladatra tudtam összpontosítani. Családom támogatását külön köszönöm!

AZ ÉRTEKEZÉSBEN ALKALMAZOTT RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AH: Alkotmányvédelmi Hivatal

ÁB: Alkotmánybíróság

ÁSZ: Állami Számvevőszék

ÁVH: Magyar Államrendőrség Államvédelmi Hatósága

ÁVO: Államvédelmi Osztályok

BKA: Bundeskriminalamt, (Német Szövetségi Bűnügyi Hivatal)

BM: Belügyminisztérium

BND: Bundesnachrichtendienst, (Német Szövetségi Hírszerző Szolgálat)

Btk: 2012/C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

Bv: Büntetés-végrehajtási szervezet

BVG: Bundes-Verfassungsgesetz, (Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmánytörvénye)

CAPRA: Clients, Acquiring and analysing information, Partnership, Response, and Assessment. (A probléma-orientált rendészeti koncepció kanadai változata)

CEPOL: European Police College, (Európai Rendőr Akadémia)

DPKO: Department of Peacekeeping Operations, (ENSZ Békefenntartó Főosztály)

EBESZ: Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

EMTH: European Asylum Support Office (Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal)

ENSFI: European Network of the Forensic Science Institute, (Európai Bűnügyi Tudományos Intézetek Hálózata)

ENSZ: Egyesült Nemzetek Szövetsége

EU: European Union, (Európai Unió)

EUPM: EU Police Mission in Bosnia-Hercegovina, (Európai Unió Bosznia-Hercegovina Rendőri Misszió)

EUROGENDFOR: European Gendarmerie Force, (Európai Csendőri Erő)

EUROJUST: European Union's Judicial Cooperation Unit, (Európai Unió Igazságügyi Szerveinek Együttműködési Egysége)

EUROPOL: European Police Office, (Európai Rendőrségi Hivatal)

EUROSTAT: Statistical office of the European Union, (Európai Unió Statisztikai Hivatala)

FRONTEX: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, (francia terminológia: Frontières Extérieures; Európai Unió Tagállamai Külső Határain való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség)

FRP: Független Rendészeti Panasztestület

GDP: Gross Domestic Product, (bruttó hazai össztermék)

GG: Grundgesetz, (német alkotmány)

HM: Honvédelmi Minisztérium

Hszt: 1996/XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról

Htv: 1993/CX. törvény a honvédelemről. (első Htv.)

IH: Információs Hivatal

KNBSZ: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat

MEPA: Mitteleuropäische Polizeiakademie, (Közép-európai Rendőr Akadémia)

MTA: Magyar Tudományos Akadémia

NATO: North Atlantic Treaty Organization, (Észak-atlanti Szerződés Szervezete)

NAV: Nemzeti Adó- és Vámhivatal

NBS: Nemzeti Biztonsági Stratégia

NBSZ: Nemzetbiztonsági Szakszolgálat

Nbsztv: 1995/CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

NVSZ: Nemzeti Védelmi Szolgálat

OgyÓ: Országgyűlési Őrség

OKF: Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság

ORFK: Országos Rendőr-főkapitányság

PCCC: Police Customs Cooperation Center, (Rendőrségi Vámügyi Együttműködő Központ)

POP: Problem oriented policing, (Probléma-orientált rendészet)

PRO: Politikai Rendészeti Osztály

Rtv: 1994/XXXIV. törvény a rendőrségről.

SARA: Scanning, Analysis, Response, and Assessment, (Megvizsgálás, elemzés, válasz, értékelés)

SIS: Schengen Information System, (Schengeni Információs Rendszer)

SZEBEKK: Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központot

SZBMRTT: Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság

TEK: Terrorelhárítási Központ

UNFICYP: United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, (Egyesült Nemzetek Ciprusi Békefenntartó Erői)

NÉVMUTATÓ

AMBRUSZ József – 40.,
BACSA Gábor – 144.,
BADÓ András – 52., 53., 54., 55.,
BALLA Zoltán – 159.,
BALOGH Ádám – 107., 108.,
BANGHA Ernő – 151.,
BÁRCZI Géza – 171.,
BENCSIK András – 65., 66., 118.,
Denis **BERGMANS** – 96., 97., 98.,
BEREGNYEI József – 19.,
BIBÓ Istán – 40.,
BODA József – 146., 151., 154.,
BOTOS János – 144., 149.,
Guido **BRUMMELKAMP** – 92., 93.,
Antanas **BUKAUSKAS** – 117.,
Lex **CACHET** – 122.,
Marina **CAPARINI** – 92., 93., 94.,
John **CASEY** – 50., 84., 124., 125.,
CHRISTIÁN László – 45., 57., 95., 140.,
CONCHA Győző – 148., 149.,
CZUPRÁK Ottó – 85.,
CSAPÓ Csaba – 102.,
CSIZMADIA Andor – 41., 139., 142.,
CSÓKA Ferenc – 20.,
Elke **DEVROE** – 97., 100.,
DIMOVNÉ Keresztes Éva – 78., 157.,
DUX László – 34.,
John **ECK** – 112.,
Paul **EKBLOM** – 112.,
ENGEL Pál – 137.,
ERNYES Mihály – 20., 18., 139., 144., 145.,
ESTÓK József – 142.,
FAZEKAS László – 146., 147., 150.,
FÉJA András – 178.,
Cyrille **FIJNAUT** – 36.,
Johann Kempen von **FICHTENSTAMM** – 143.,
FINSZTER Géza – 17., 21., 26., 35., 44., 45., 64., 126., 157., 188.,
FODOR-LUKÁCS Krisztina – 179.,
FORGÁCS Balázs – 132.,
FORRÓ János – 155., 188.,
FÓRIZS Sándor – 63., 120., 121.,

FÖLDI András – 39.,
FRÁTERNÉ Ferenczy Nóra – 178.,
Bernhard **FREVEL** – 121.,
Marius **GAUTSERER** – 105.,
Herman **GOLDSTEIN** – 111., 112.,
Adrian **GOLDSWORTHY** – 38., 39.,
GÖNCZI Katalin – 138.,
GÖRBE Attiláné Zán Krisztina – 108.,
HAJMA Lajos – 152.,
HAJNIK Pál – 141.,
HAMZA Gábor – 39.,
Karl **HANDLER** – 105.,
HAUTZINGER Gyula – 155.,
HAUTZINGER Zoltán – 24.,
HETESY Zsolt – 162.,
HORVÁTH Pál – 59., 138.,
Trent **IKERD** – 109.,
IZSA Jenő – 159., 171.,
JAKAB Éva – 38., 39., 40.,
JUHÁSZ Imre – 178., 179.,
JUHÁSZ József – 59.,
KAISER Ferenc – 102., 139., 140., 149., 152.,
KALTENBACH Jenő – 29., 179.,
KARVASY Ágost – 49.,
KATONA Géza – 35.,
KÁDÁR András Kristóf – 179.,
KENEDLI Tamás – 187.,
Mike **KING** – 117.,
Stuart **KIRBY** – 111.,
KISZELY Gábor – 154.,
Arianit **KOCI** – 117.,
KONCZ János – 129.,
KONDOROSI Ferenc – 57., 58., 188.,
KÓSA László – 141.,
KOZÁRI Mónika – 140.,
KOZMA Tibor – 95., 119.,
KOVÁCS Gábor – 85., 116., 199.,
KOVÁCS Jenő – 131., 132.,
KOVÁCS Judit – 178.,
KÖKÉNYESI József – 21.,
KRÉMER Ferenc – 156.,
KRISTÓ Gyula – 137.,
KUBINYI András – 137.,

KUNSÁGI Nándor – 97.,
LÉNÁRT Ferenc – 36.,
LÓRINCZ József – 147., 148.,
Derek **LUTTERBECK** – 101., 104.,
Thomas **MAITLAND** – 60.,
Otwin **MARENIN** – 92., 93., 94.,
Peter **MARKS** – 122.,
MATUS János – 115.,
Rob **MAWBY** – 124.,
MEZEY Barna – 53., 142.,
MISKEI Antal – 138.,
MOLNÁR Imre – 38., 40.,
MÓRÉ Sándor – 113.,
NÉMETH György – 38.,
NAGY György – 22.,
NYÍRI Sándor – 138., 165., 169., 183.,
Ó.NAGY Gábor – 59.,
OPÁL Sándor – 20.,
ORSZÁGH László – 170.,
Jannemieke **OUWERKERK** – 36.,
ÓRY Sándor – 43.,
PACH Zsigmond Pál – 40.,
Francis **PAKES** – 124.,
PANULIN Tamás – 113.,
PAPP Zsigmond – 22.,
PARÁDI József – 18., 30., 35., 41., 43., 77., 78., 83., 102., 138., 140., 141., 143., 145., 146., 147., 148., 154.,
PATYI András – 18.,
Robert **PEEL** – 46., 47., 48., 49., 112.,
PETRÉTEI József – 24., 163.,
POMOGYI László – 141.,
Paul **PONSAERS** – 97., 100.,
POZSGAI Zsolt – 124, 249.,
Maurice **PUNCH** – 111.,
REKTOR Béla – 102.,
RENÉ Dávid – 57., 58.,
Philip L. **REICHEL** – 124.,
Gabriel Nicolas de La **REYNIE** – 48., 49.,
RÉVÉSZ Béla – 157.,
Mark **RIEBLING** – 114.,
RITECZ György – 116.,
RUSZOLY József – 53.,
SALGÓ László – 113., 114., 115.,
SALLAI János – 102., 145.,

SAS József – 150.,
SCHANDA Balázs – 54.,
Michael SCOTT – 111.,
William SPELMAN – 112.,
STEMPINSKI Johanna – 94.,
STIPTA István – 138.,
SUBA János – 149.,
SZABÓ József – 19., 38.,
SZABÓ Károly – 40., 148, 153.,
SZAKÁLY Sándor – 102., 150.,
SZAMEL Lajos – 144.,
SZENTE Zoltán – 53.,
SZEMERE Bertalan – 18., 140., 141.,
SZIKINGER István – 22., 44., 46., 47., 126., 140., 155., 157.,
SZILÁGYI János – 40., 148., 153.,
SZÓKE István – 59.,
SZŰCS János – 103.,
SZŰCS Jenő – 40.,
Jean TERPSTRA – 122.,
TEKE András – 21.,
TÓTFALUSI István – 59., 60.,
TÓKÉS Tibor – 42.,
TRÓCSÁNYI László – 52., 53., 54., 55.,
URBÁN Aladár – 18.,
VISEGRÁDY Antal – 57., 58.,
VERHÓCZKI János – 116.,
VITŰRI Zsolt – 42.,
Samuel WALKER – 109.,
Heinrich August WINKLER – 93.,
ZACHAR József – 22., 105., 141.,
ZLINSZKY János – 39., 138.,
Ludvig ZWICKL – 106.,

FORRÁS- ÉS IRODALOMJEGYZÉK

MONOGRÁFIÁK ÉS KISMONOGRÁFIÁK

- BALOGH Ádám (107.,108.,) — BALOGH Ádám: *Fejezetek Görögország újkori történetéből.* Szeged, 2013, Magyarországi Görögök Kulturális Egyesülete Kiadó. 187.p. HU-ISBN 978-963-08-5717-8.
- BANGHA Ernő (151.,) — BANGHA Ernő: *A Magyar Királyi Testőrség 1920-1944.* Budapest, 1990, Európa Könyvkiadó, 407.p. HU-ISBN 963 07 5215 8.
- Bureau of Justice Assistance (112.,) — Bureau of Justice Assistance: *Understanding Community Policing. A Framework for Action.* [A közösségi rendvédelem megértése. Kerettanulmány a cselekvéshez.] USA, Washington DC., 1994, Bureau of Justice Assistance. 71 p.
- John CASEY (50., 84., 124.,) — John CASEY: *Policing the World. The practice of international and transnational policing.* [A Világ rendfenntartása. A nemzetközi és a nemzetek feletti rendfenntartás gyakorlata.] USA, Észak-Karolina, Durham, 2010, Carolina Academic Press. 264.p. USA-ISBN 159 46 0425 6.
- CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség.* (140.,) — CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség.* Győr, 2011, Széchenyi István Egyetem, 234.p. HU-ISBN 978-963-9819-65-8.
- CSAPÓ Csaba (102.,) — CSAPÓ Csaba: *A Magyar Királyi Csendőrség története 1881-1914.* Pécs, 1999, Pro Pannónia Kiadói Alapítvány. 186.p. HU-ISBN 963 90 7940 5. /Pannónia Könyvek./ HU-ISSN 0237-4277.
- John ECK — William SPELMAN (112.,) — John ECK — William SPELMAN: *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News.* [Problémamegoldás. Problémaközpontú rendőrség Newport News-ban.] USA, Washington, D.C. 1987, U.S. Department of Justice - National Institute of Justice. 136.p. USA-ISBN 978 187 87 3406 8.
- Paul EKBLÖM (112.,) — Paul EKBLÖM: *Crime Prevention, Security and Community Safety Using the 5Is Framework.* [Bűnmegelőzés, biztonság és közösségi biztonság az 5Is keret használatával.] London, 2010, Paul EKBLÖM. 288. p. UK-ISBN 978 023 02 1036 3. /Crime prevention and security management [Bűnmegelőzés és közbiztonság].
- Cyrille FIJNAUT — Jannemieke OUWERKERK (36.,) — Cyrille FIJNAUT — Jannemieke OUWERKERK: *The Future of Police and Judicial Cooperation.* [A rendőrségi és igazságügyi együttműködés jövője.] USA, Boston, 2009, Martinus Nijhoff. 414. p. USA-ISBN 900 41 8204 7.
- FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete.* (126.,) — FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete.* KJK Kerszöv Kiadó, Budapest, 2003. 262.p. ISBN 963-224-701-9.
- FINSZTER Géza: *A rendőrség joga.* (64.,) — FINSZTER Géza: *A rendőrség joga.* NKE, Budapest, 2014. 223.p. HU-ISBN 978-615-5305-58-0.
- FODOR-LUKÁCS Krisztina — KÁDÁR András Kristóf — KOVÁCS Judit et al (179.,) — FODOR-LUKÁCS Krisztina — KÁDÁR András Kristóf — KOVÁCS Judit et al: *Másfél év mérlegen. A Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatának elemzése.* Budapest, 2009, Magyar Helsinki Bizottság. 73 p. HU-ISBN 978 963 88 2284 0.
- Herman GOLDSTEIN (111.,) — Herman GOLDSTEIN: *Problem oriented policing.* [Problémamegoldó rendészet.] USA, s.l., 1990, McGraw-Hill Humanities - Social Sciences. 220 p. USA-ISBN 007 02 3694 1.
- Adrian GOLDSWORTHY (38., 39.,) — Adrian GOLDSWORTHY: *A római hadsereg története.* Alexandra Kiadó, Pécs, 2004, 224.p. HU-ISBN 963 368 748 9.
- Trent IKERD — Samuel WALKER (109.,) — Trent IKERD — Samuel WALKER: *Making police reforms endure: the keys for success.* [Kitartás a rendőrségi reformokban: a siker kulcsa.] USA, Washington Dc, 2010, U.S. Dept. of Justice - Office of Community Oriented Policing Services. 43 p. USA-ISBN 978 193 56 7610 2.
- KAISER Ferenc (102., 139., 140., 149., 152.,) — KAISER Ferenc: *A Magyar Királyi Csendőrség története a két világháború között.* Pécs, 2002, Pro Pannónia Kiadó Alapítvány. 175 p. HU-ISBN 963 9079 82 0. /Pannónia Könyvek/ HU-ISSN 0237-4277.
- KARVASY Ágost (49.,) — KARVASY Ágost: *A közrendészeti tudomány.* Pest, 1862, Emich G. 162.p.
- KISZELY Gábor (154.,) — KISZELY Gábor: *ÁVH. Egy terrrorszervezet története.* Budapest, 2000, Korona Kiadó. 378.p. HU-ISBN 963-9191-78-7

- KONDOROSI Ferenc — VISEGRÁDY Antal (57., 58.) — KONDOROSI Ferenc — VISEGRÁDY Antal: *Európa: az állam és jogfejlődés irányai*. Budapest, 2011, HVG-ORAC kft., 202.p. ISBN 978-963-258-122-4.
- KOZÁRI Mónika (140.) — KOZÁRI Mónika: *A dualista rendszer*. Budapest, 2005, Pannonica Kiadó, 319.p. HU-ISBN 963-7319-12-3.
- KRÉMER Ferenc (156.) — KRÉMER Ferenc: *Rossz döntések kora. Rendészetpolitikai tévelygések a rendszerváltás első húsz évében*. Budapest, 2010, Napvilág Kiadó, 199.p. HU-ISBN 978 963 9697 64 5
- Derek LUTTERBECK (101.,104.) — Derek LUTTERBECK: *The paradox of Gendarmeries: between expansion, demilitarization and dissolution*. [Ellentmondás a csendőrségnél a terjeszkedés, demilitarizáció és csökkentés tekintetében.] Genf, 2013, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 64 p. CH-ISBN 978 929 22 2286 4.
- Rob MAWBY (124.) — Rob MAWBY: *Policing across the World. Issues for the Twenty-first Century*. [Rendfenntartás szerte a Világon. Kérdések a XXI. századhoz.] New York, 1999, Routledges UCL Press. 244.p. USA-ISBN 185 72 8489 5.
- NÉMETH György (38.) — NÉMETH György: *Római történeti kézikönyv*. Budapest, 2001, Korona Kiadó, 644.p. HU-ISBN 963-9191-75-2.
- NYÍRI Sándor: *A rendőrségi jog alapja*. (184.) — NYÍRI Sándor: *A rendőrségi jog alapja*. Budapest, 2002, BM Duna Palota és Kiadó, 191.p. HU-ISBN 963-8036-72-9.
- Francis PAKES (124.) — Francis PAKES: *Comparatív criminal justice*. [Összehasonlító büntető igazságszolgáltatás.] Devon, 2004, Villan Plubishing. 200 p. ISBN 978 184 39 2031 1.
- PARÁDI József: *A határszéli csendőrség 1891-1914*. (100.) — PARÁDI József: *A határszéli csendőrség 1891-1914*. Budapest, 1984, Határőrség. 91.p.
- PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története*. (41., 43., 78., 138.,143.,147.,153.,154.) — PARÁDI József et. al. (szerk.): *A magyar rendvédelem története*. Budapest, 1996, Osiris. 367.p. HU-ISBN 963 04 7958 3.
- PARÁDI József: *A Magyar Királyi Csendőrség. Az első magyar polgári, központosított közbiztonsági őrtestület 1881-1945*. (102.) — PARÁDI József: *A Magyar Királyi Csendőrség. Az első magyar polgári, központosított közbiztonsági őrtestület 1881-1945*. Budapest, 2012, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. 281.p. HU-ISBN 978 963 08 4794 0. /A magyar rendvédelem-történet öröksége, 2./ HU-ISSN 2062-8447.
- PETRETEI József (24., 163.) — PETRETEI József: *Magyarország alkotmányjoga II*. Pécs, 2014, Kodifikátor Alapítvány, 418.p. ISBN 978 963 8991249.
- Maurice PUNCH (111.) — Maurice PUNCH: *Zero tolerance policing*. [Zéró tolerancia rendszete.] University of Justice, Researching Criminal Justice, Egyesült Királyság, 2007, 64.p. UK-ISBN 978-1847420558.
- Philip L. REICHEL (122.) — Philip L. REICHEL: *Handbook of transnational crime & justice*. [Nemzetek feletti bűnözés és igazságszolgáltatás kézikönyve.] USA, California, 2005, Sage Publication. 528.p. USA-ISBN 076 19 2622 4.
- REKTOR Béla (102.) — REKTOR Béla: *A Magyar Királyi Csendőrség oknyomozó története*. Cleveland, Ohio, USA, 1980, Árpád Könyvkiadó Vállalat. 552.p. USA-ISBN 093421401 8.
- RENÉ Dávid (57., 58.) — RENÉ Dávid: *A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog*. Budapest, 1977, Közigazgatási és Jogi Kiadó. 494.p. HU-ISBN 963-220-418-8.
- Michael SCOTT – Stuart KIRBY (111.) — Michael SCOTT – Stuart KIRBY: *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency*. [Végrehajtás POP: egy problémamegoldó rendőr ügynökség vezetése, szervezése és kezelése.] USA, Washington DC, 2012, Community Oriented Policing Services — U.S. Department of Justice. 82.p. USA-ISBN 978 193 25 8261 1.
- SZAKÁLY Sándor: *A magyar tábori csendőrség*. (100.) — SZAKÁLY Sándor: *A magyar tábori csendőrség*. Budapest, 1990, Zrínyi. 154.p. HU-ISBN 963 326 560 6.
- SZAKÁLY Sándor: *Akik a Magyar Királyi Csendőrséget 1919 és 1945 között vezették*. (100.) — SZAKÁLY Sándor: *Akik a Magyar Királyi Csendőrséget 1919 és 1945 között vezették*. Budapest, 2013, Magyar Napló. 301.p. HU-ISBN 978 963 99 6127 2.

- SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatás tudomány.* (144.,) — SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatás tudomány.* Budapest, 1977, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 413.p. HU-ISBN 9632204093
- SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban.* (22.,) — SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban.* Budapest, 1998, Sik Kiadó, 181.p. HU-ISBN 9638582111.
- SZILÁGYI János – SZABÓ Károly (40., 148., 153.,) — SZILÁGYI János – SZABÓ Károly: *A tűzrendészet fejlődése.* Budapest, 1988, BM Könyvkiadó. 388.p. HU-ISBN 963-7703-13-6.
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ András (52., 53., 54., 55.,) — TRÓCSÁNYI László – BADÓ András: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban.* Budapest, 2005, KJK-KERSZÖV, 1066.p. HU-ISBN 9632248414.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (54.,) — TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba.* Budapest, 2012, HVG-ORAC Kft, 453.p. HU-ISBN 9789632581521.
- Heinrich August WINKLER (93.,) — Heinrich August WINKLER: *Németország története a modern korban II.* Budapest, 2005, Osiris Kiadó. 668.p HU-ISBN 963 389 691 6.
- ZLINSZKY János: *Állam és jog az ősi Rómában.* (39.,) — ZLINSZKY János: *Állam és jog az ősi Rómában.* Budapest, 2001, Akadémia Kiadó, 227.p. HU-ISBN 963 05 7837 9.
- ZLINSZKY János: *Ius publicum.* (39.,) — ZLINSZKY János: *Ius publicum.* Budapest, 1994, Osiris Kiadó. 229.p. HU-ISBN 963-379-3106.

TANKÖNYVEK

- BENCSEK András (118.,) — BENCSEK András: *A cseh önkormányzati rendszer.* 95-104.p. In: FÁBIÁN Adrián: *Válogatott európai önkormányzati modellek.* Budapest, 2012, Dialóg Kampus Kiadó. 191.p. ISBN 978-963-9950-81-8.
- BENCSEK András (65.,) — BENCSEK András: *A francia önkormányzati rendszer.* 59-68.p. In: FÁBIÁN Adrián: *Válogatott európai önkormányzati modellek.* Budapest, 2012, Dialóg Kampus Kiadó. 191.p. ISBN 978-963-9950-81-8.
- CZUPRÁK Ottó – KOVÁCS Gábor (85.,) — CZUPRÁK Ottó – KOVÁCS Gábor: *Vezetés- és szervezésemélet. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó.* Budapest, 2013. 31.p ISBN 978-615-5344-36-7.
- CSIZMADIA Andor (41.,139.,) — CSIZMADIA Andor: *A magyar állam 1526-tól 1848-ig.* 141-213.p. In: CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán – ASZTALOS László: *Magyar állam-és jogtörténet.* Szerk.: CSIZMADIA Andor. Budapest, 2007, Nemzeti Tankönyvkiadó. 574.p. HU-ISBN 978-963-19-4566-9.
- CSIZMADIA Andor (142.,) — CSIZMADIA Andor: *Az önkényuralom időszakának állama (1849-1867)* 305-317.p. In: CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán–ASZTALOS László: *Magyar állam-és jogtörténet.* Szerk.: CSIZMADIA Andor. Budapest, 2007. Nemzeti Tankönyvkiadó. 574.p. HU-ISBN 978-963-19-4566-9.
- ENGEL Pál – KRISTÓ Gyula – KUBINYI András (137.,) — ENGEL Pál – KRISTÓ Gyula – KUBINYI András: *Magyarország története 1301-1526.* Budapest, 2001, Osiris Kiadó, 419.p. HU-ISBN 963-379-171-5.
- FÖLDI András – HAMZA Gábor (39.,) — FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei.* Budapest, 2014, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó. 720.p. HU-ISBN 978-963-19-7840-7.
- GÖNCZI Katalin – HORVÁTH Pál – STIPTA István – ZLINSZKY János (138.,) — GÖNCZI Katalin – HORVÁTH Pál – STIPTA István – ZLINSZKY János: *Egyetemes jogtörténet.* Budapest. 2006, Nemzeti Tankönyvkiadó. 620.p. HU-ISBN 978-963-19-4572-0
- HAJMA Lajos (152.,) — HAJMA Lajos: *A katonai felderítés és hírszerzés története.* Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2001. 220.p.
- HORVÁTH Pál (59.,) — HORVÁTH Pál: *A jogi kultúrák fejlődéstörténete.* Budapest, 2000. Nemzeti Tankönyvkiadó. 335.p. HU-ISBN 963-19-1219-1.
- IZSA Jenő (159., 171.,) — IZSA Jenő: *Nemzetbiztonsági alapismeretek.* Budapest. 2009. ZMNE. Egyetemi jegyzet. 197.p.
- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (53.,) — MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány és parlamentarizmus története.* Budapest, 2003, Osiris Kiadó. 631. p.

MEZEY Barna
(142.,)
MOLNÁR Imre – JAKAB Éva
(38., 40.,)
PAPP Zsigmond
(22.,)
RUSZOLY József
(53.,)
VISEGRÁDY Antal
(58.,)

TANULMÁNYOK

AMBRUSZ József
(40.,)
BACSA Gábor
(144.,)
BALLA Zoltán
(159.,)
BODA József: Az Európai Csendőri Erő,
avagy egy új békefenntartó alakulat
születése.
(146.,)
BODA József: A felderítés, hírszerzés,
titkos információgyűjtés elvei és
gyakorlata.
(154.,)
BODA József: A Nemzetbiztonsági
Szakszolgálat helye és szerepe a
rendvédelemben.
(151., 154.,)
BOTOS János: A Belügyminisztérium
tevékenységének főbb jellemzői.
(144.,)
BOTOS János: A belügyi tárca szerepe a
magyar rendvédelem irányításában.
(149.,)
Guido BRUMMELKAMP
(93.,)
Lex CACHET – Peter MARKS
(122.,)
Marina CAPARINI — Otwin MARENIN
(92., 93., 94.,)
CHRISTIÁN László: A Guardia di
Finanza, az olasz pénzügyőrség.
(45.,)
CHRISTIÁN László: Mai magyar

- HU-ISSN 1218-9855.
- MEZEY Barna: *A magyar jogtörténet forrásai*. Budapest, 2006, Osiris Kiadó. 851. p. HU-ISSN 1218-9855.
- MOLNÁR Imre – JAKAB Éva: *Római jog*. Szeged, 2012, 411.p. HU-ISBN 963-008225-X.
- PAPP Zsigmond: Rendészeti alapvetés. Corvinus Egyetem, Budapest, 2011, 77.p. (2-04-00-11-104).
- RUSZOLY József: *Európa jogtörténete*. Budapest, 2002, Püski Kiadó. 436.p. HU-ISBN 963-9337-87-0.
- VISEGRÁDY Antal: *Jog- és állambölcsélet*, Budapest-Pécs, 2003, Oktatási Minisztérium, 338.p. HU-ISBN 963-9310-46-8.
- AMBRUSZ József: Rendvédelmi ismeretek. *Nemzeti Közszolgálati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézet*, Budapest, (2014), 112.p. HU-ISBN 978-615-5305-61-0.
- BACSA Gábor: Rendőrség Nagykanizsán 1920-ig, az államosításig. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XII. évf. (2007) 15.sz. 6-12.p. HU-ISSN 1216-6774.
- BALLA Zoltán: Rendvédelem – nemzetbiztonsági igazgatás. In: Szigeti Péter (szerkesztő): *Jogvédelem – rendvédelem tanulmányok*. RTF. Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék. Budapest (2007) 36-86.p. HU-ISBN 978-963-9543-71-3.
- BODA József: Az Európai Csendőri Erő, avagy egy új békefenntartó alakulat születése. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XXI. évf. (2011) 24.sz. 13-17.p. HU-ISSN 1216-6774.
- BODA József: A felderítés, hírszerzés, titkos információgyűjtés elvei és gyakorlata. *Belügyi Szemle*, LXIII. évf. (2015) 9.sz. 5-29.p. HU-ISSN 1789-4689.
- BODA József: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat helye és szerepe a rendvédelemben. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* XI. évf. (2012) 13.sz. 113-130.p. HU-ISSN 1589-1674.
- BOTOS János: A Belügyminisztérium tevékenységének főbb jellemzői. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XIII. évf. (2007) 16.sz. 52-55.p. HU-ISSN 1216-6774.
- BOTOS János: A belügyi tárca szerepe a magyar rendvédelem irányításában. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, III. évf. (1993) 3.sz. 59-69.p. HU-ISSN 1216-6774.
- Guido BRUMMELKAMP: Developements in policing in Central and Eastern Europe. 81-87.p. In Milan PAGON: *Policing in Central and eastern Europe*. Ljubljana, Slovenia, 2002, The Scarman Centre University of Leicester - United Kingdom - College of Police and Security Studies. SLO-ISBN 961 62 3035 2.
- Lex CACHET – Peter MARKS: Police reform in The Netherlands: A dance between national steering and local performance. *German Policy Studies*, V. évfolyam, 2009/2. sz. 91-115. p. DE-ISSN 1523-9764.
- Marina CAPARINI — Otwin MARENIN (szerk.): Transforming police in central and eastern Europe. Process and progress. [A rendőrség kelet-közép európai átalakítása. Folyamat és haladás.] 293-309.p. Németország, Münster, (2004), LIT Verlag. 358 p. DE-ISBN 978 382 58 7485 0. /Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. [Fegyveres erők demokratikus ellenőrzésének genfi központja.] / DE-ISSN — 978 3 8258 7485 8
- CHRISTIÁN László: A Guardia di Finanza, az olasz pénzügyőrség. *Rendészet Szemle*, LVII. évf. (2009) 5.sz. 105-121.p. HU-ISSN 1789-4689.
- CHRISTIÁN László: Mai magyar rendészet. *Rendészet Szemle*,

- rendészet.
(96.,)
CONCHA Győző
(148.,)
- CSÓKA Ferenc
(20.,)
- Elke DEVROE – Paul PONSERS
(97., 100.,)
- DIMOVNÉ Keresztes Éva
(78., 157.,)
- DUX László
(34.,)
- ERNYES Mihály: A rendvédelmi
szakkifejezések múltja.
(20.,)
- ERNYES Mihály: A közösségi
rendőrségek a vidék rendvédelmében.
(139., 143.,)
- ERNYES Mihály: Régiós rendvédelem
történelmi visszapillantásban.
(138., 145.,)
- ESTÓK József
(142.,)
- FAZEKAS László
(146., 147., 150.,)
- FINSZTER Géza: A magyar rendőrség
válsága.
(157.,)
- FINSZTER Géza: A nemzetközi rendőri
együttműködés az Európai Unióban.
(35.,)
- FINSZTER Géza: A rendőrség joga
(21.,)
- FINSZTER Géza: Az alkotmányos
rendvédelem
(26.,)
- LVIII. évf. (2010) 5.sz. 6-21.p. HU-ISSN 1218-8956.
- CONCHA Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. In LŐRINCZ Lajos: A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1847-1947, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest (1988) 210-240.p. ISBN 9632219759.
- CSÓKA Ferenc: Rendvédelem kontra rendészet. *Rendvédelem-történeti Hírlevél (Nuntiotones Historiae Praesidii Ordinis)*, XX. évf. (2011) 35-36.sz. 83.p. HU-ISSN 1785-3257. (Konferencia-előadás absztrakt.)
- Elke DEVROE – Paul PONSERS: *Reforming the Belgian police system between central and local*. [A belgiumi rendőrség reformja a központi és a helyi szint között.] 77-98.p. In FYFE R.Nicholas: *Centralizing forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. [Erő központositás? Összehasonlító tanulmányok a kortárs rendőrségi reformokról Észak- és Nyugat Európában] Egyesült Királyság, (2013), 184.p. ISBN-13: 978-9462360594
- DIMOVNÉ Keresztes Éva: Hungarian Police Reform. [Magyar rendőrségi reform.] 68-91.p. In Marina CAPARINI — Otwin MARENIN (szerk.): *Transforming police in central and eastern Europe. Process and progress*. [A rendőrség kelet-közép európai átalakítása. Folyamat és haladás.] Németország, Münster, (2004), LIT Verlag. 358 p. DE-ISBN 978 382 58 7485 0. /Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. [Fegyveres erők demokratikus ellenőrzésének genfi központja.] DE-ISBN 978-3825874858.
- DUX László: A Liszaboni szerződés hatása az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésére. *De iurisprudentia et iure publico, Jog- és politikatudományi folyóirat*, II évfolyam, 2008/3.sz. 7.p. HU-ISSN-1789-0446.
- ERNYES Mihály: A rendvédelmi szakkifejezések múltja. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XIII. évf. (2007) 16.sz. 56-64.p. HU-ISSN 1216-6774. A tanulmány korábbi változata 2002. november 12-én, Budapesten hangzott el a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak „A rendvédelmi szakképzés története.” című XVI. konferenciáján. A publikált tanulmány az előadás javított, bővített és átdolgozott változata.
- ERNYES Mihály: A közösségi rendőrségek a vidék rendvédelmében. *Belügyi Szemle*, LXI. évf. (2013) 9.sz. 75-113.p. HU-ISSN 1789-4689.
- ERNYES Mihály: Régiós rendvédelem történelmi visszapillantásban. *Belügyi Szemle*, LI. évf. (2003) 6.sz. 168-184.p. HU-ISSN 1218-8956.
- ESTÓK József: A hazai börtönügy viszonyai a XIX. század második felében. *Börtönügyi Szemle*, XXXII. évf. (2013) 4.sz. 28-54.p. HU-ISSN 1417-4758.
- FAZEKAS László: Testőrségek, koronaőrségek, képviselőházi őrség 1867-1945. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XI. évf. (2005) 13.sz. 36-49.p. HU-ISSN 1216-6774.
- FINSZTER Géza: A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle*, XXVIII. évf. (1990) 6.sz. 3-13.p. HU-ISSN 0133-6738.
- FINSZTER Géza: A nemzetközi rendőri együttműködés kútfői az Európai Unióban. *Rendvédelmi Füzetek*, 2008/1.sz. 147-160.p. HU-ISSN 1585-1249.
- FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról. *Országos Rendőr-főkapitányság*, Budapest, (2012) 13-28.p. HU-ISBN 978-963-88833-4-6.
- FINSZTER Géza: Az alkotmányos rendvédelem. In: Szigeti Péter (szerkesztő): *Jogvédelem – rendvédelem tanulmányok*. RTF. Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék. Budapest (2007) 36-86.p. HU-ISBN 978-963-9543-71-3.

- FINSZTER Géza: Az alkotmányos rendvédelem és a határőrség. (21.) — FINSZTER Géza: Az alkotmányos rendvédelem és a határőrség. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* IV. évf. (2005) 37-61p. HU-ISSN 1589-1674.
- FINSZTER Géza: Rendészetek alkotmányos integrációja az Unióban. (45.,) — FINSZTER Géza: Rendészetek alkotmányos integrációja az Unióban. *Belügyi Szemle*, LII. évf. (2004) 5.sz. 75-91.p. HU-ISSN 1218-8956.
- FINSZTER Géza: Viziók a rendőrségről. (188.,) — FINSZTER Géza: Viziók a rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, LVI. évf. (2008) 1.sz. 10-41.p. HU-ISSN 1218-8956.
- FORRÓ János: Milyen legyen a jövő rendőrsége? (188.,) — FORRÓ János: Milyen legyen a jövő rendőrsége? *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XIX. évf. (2010) 22.sz. 30-45.p. HU-ISSN 1216-6774. A tanulmány korábbi változata 2008. október 10-én, Budapesten hangzott el a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak „*Másfél évszázad rendszerváltozásainak hatásai a nemzeti rendvédelmünkre.*” című XXII. konferenciáján. A publikált tanulmány az előadás javított, bővített és átdolgozott változata.
- FORRÓ János: Magyar rendvédelem 1867 – 1968. (155.,) — FORRÓ János: Magyar rendvédelem 1867 – 1968. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XX. évf. (2011) 23.sz. 60-77.p. HU-ISSN 1216-6774.
- FÓRIZS Sándor: Gondolatok Németország rendőrségi rendszeréről. (120.p.) — FÓRIZS Sándor: Gondolatok Németország rendőrségi rendszeréről. *Belügyi Szemle*, LXIII. évf. (2015) 10.sz. 47-64.p. HU-ISSN 1789-4689.
- FÓRIZS Sándor: Rendészeti kihívások – Németországi válaszok (121.,) — FÓRIZS Sándor: Rendészeti kihívások – Németországi válaszok. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* XIV. sz. 2013. Tanulmányok " A Változó Rendészet aktuális kihívásai" című tudományos konferenciáról. Pécs. 43-62. p. HU-ISSN 1589-1674.
- FÓRIZS Sándor: Rendőrtiszt képzés Berlinben (63.,) — FÓRIZS Sándor: Rendőrtiszt képzés Berlinben. *Magyar Rendészet*, 2011/4. sz. 96-101.p. HU-ISSN 1586-2895.
- Bernhard FREVEL (121.,) — Bernhard FREVEL: Police Organization and Police Reform in Germany. *German Policy Studies*, V. évfolyam, 2009/2. sz. 49-89. p. DE-ISSN 1523-9764.
- Marius GAUTSERER (105.p.) — Marius GAUTSERER: Új végrehajtó erő. Ausztria Szövetségi Csendőrségének és rendőrségének egyesülése. (A „Team 04” projekt).
- GÖRBE Attiláné Zán Krisztina (108.,) — GÖRBE Attiláné Zán Krisztina: A görög-török fal = Határbiztonság. In: Hautzinger Zoltán, Verhóczki János (szerkesztők): Sodorvonalon. Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére. Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest (2012) 77-83.p. HU-ISBN 978-963-08-3271-1.
- Karl HANDLER (105.,) — Karl HANDLER: Az osztrák tartományi csendőrség határszolgálatának rendőrséggel történt fúziójának tapasztalatai illetve a magyar rendőrség és határőrség integrációjának hatásai Ausztriára. *Határrendészeti Tanulmányok*, VI. évf. (2009) 3. sz. 31-34.p. HU-ISSN 1786-2345.
- HAUTZINGER Zoltán: A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása (24.,) — HAUTZINGER Zoltán: A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In: Drinóczi Tímea (szerkesztő): Magyarország új alkotmányossága. Pécsi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Pécs, (2011) 65-75.p. HU-ISBN 978-963-642-437-4.
- HETESY Zsolt (162.,) — HETESY Zsolt: Az új irányítási rend hatása az Információs Hivatal tevékenységére és a nemzetbiztonsági koordinációra. *Belügyi Szemle*. LIX. évf. (2011) 1.sz. 36-55.p. HU-ISSN 1789-4689.
- JAKAB Éva (39.,) — JAKAB Éva: Aedilis curules, Róma rendészeti igazgatása és ennek hatása a magánjog fejlődésére. 131-154.p. In: In memoriam Dr. Kovács István. Szeged, (1991), 459.p. HU-ISBN 0563-0606.
- KALTENBACH Jenő (29., 179.,) — KALTENBACH Jenő: A rendőrség civil kontrollja Magyarországon. *Rendészeti Szemle*, LXVII. évf. (2009) 1.sz. 3-18.p. HU-ISSN 1789-4689.
- KATONA Géza (35.,) — KATONA Géza: A kriminálpolitika és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat megteremtése. *Rendészeti Szemle*, Különszám (2010) 12-39.p. HU-ISSN 1789-4689.
- KENEDLI Tamás — KENEDLI Tamás: Ajánlások a rendőrség stratégiaalkotásához.

- (188.,)
- MIKE KING — ARIANIT KOCI — ANTANAS BUKAUSKAS (117.,)
- KONCZ János (129.,)
- KONDOROSI Ferenc (188.,)
- KÓSA László (141.,)
- KOZMA Tibor (95.,119.,)
- KUNSÁGI Nándor (97.,)
- LÉNÁRT Ferenc (36.,)
- LŐRINCZ József (147., 148.,)
- MATUS János (115.,)
- MISKEI Antal (138.,)
- MÓRÉ Sándor (113.,)
- NAGY György (22.,)
- NYÍRI Sándor: Az Országgyűlési Őrségről. (138., 169.,170.,)
- NYÍRI Sándor: A Nemzeti Védelmi Szolgálatról. (165.,)
- OPÁL Sándor (20.,)
- ŐRY Sándor (43.,)
- PANULIN Tamás (113.,)
- PARÁDI József: A Magyar Királyi Csendőrség szervezete.
- Rendészeti Szemle*, LXVI. évf. (2008) 1.sz. 42-54.p. HU-ISSN 1218-8956.
- MIKE KING — ARIANIT KOCI — ANTANAS BUKAUSKAS: Policing Social Transition: Public Order Policing Change in Lithuania. [A rendőrség társadalmi átalakulása: rendfenntartás a változó Litvániában.] *Policing*, I. évf. (2007) 4.sz. 428-437.p. UK-ISSN 1752-4512.
- KONCZ János: Svájc: kantonok, régiók, európai integráció. *Európai Tükör* 63.sz. Miniszterelnökségi Hivatal, Budapest, (1999) 72.p. HU-ISSN 1416-7484.
- KONDOROSI Ferenc: A rendészeti stratégia: Magyarország közbiztonsági programja. *Rendészeti Szemle*, LXVI. évf. (2008) 1.sz. 3-9.p. HU-ISSN 1218-8956.
- KÓSA László: Rendőrség Budán, Pesten és Budapesten 1849-1882 között. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, IX. évf. (1999) 10.sz. 71-87.p. HU-ISSN 1216-6774.
- KOZMA Tibor: From Adjusting to Rebuilding Police Institutions. *Connections – The Quarterly Journal*. XIII. évf. (2014) 3.sz. 87-94.p. ISSN 1812-1098.
- KUNSÁGI Nándor: Önkormányzati rendőrség Belgiumban. *Rendészeti Szemle*, XXIX. évf. (1991) 1.sz. 99-107.p. HU-ISSN 0133-6738.
- LÉNÁRT Ferenc: A titkosszolgálatok és napjaink biztonsági hatásai. *Belügyi Szemle*, LXIII. évf. (2015) 9.sz. 30-47.p. HU-ISSN 1789-4689.
- LŐRINCZ József: A Magyar börtönügy fénykora 1880-tól 1913-ig. *Börtönügyi Szemle*, XXXIII. évf. (2011) 1.sz. 15-22.p. HU-ISSN 1417-4758.
- MATUS János: A biztonság és a védelem problémái a változó nemzetközi rendszerben. *Hadtudomány*, XV. évf. (2005) 4.sz. 1-3.p. HU-ISSN 1215-4121.
- MISKEI Antal: Ráckeve középkori kiváltságai. *ACTA ACADEMIAE AGRIENSIS NOVA SERIES TOM. XXXVII. SECTIO HISTORIAE*, Eger, (2010), 3-11.p. HU-ISSN 1785-3117.
- MÓRÉ Sándor: A helyi rendőrségek létrehozása és szabályozása Romániában. *De iurisprudentia et iure publico. Jog- és politikatudományi folyóirat*, VI. évf. (2012) 1-2.sz. 66-80.p. HU-ISSN 1789-0446.
- NAGY György: Rendvédelem és tudomány. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XIII. évf. (2007) 16.sz. 85-89.p. HU-ISSN 1216-6774. A tanulmány korábbi változata 2002. november 12-én, Budapesten hangzott el a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak „A rendvédelmi szakképzés története.” című XVI. konferenciáján. A publikált tanulmány az előadás javított, bővített és átdolgozott változata.
- NYÍRI Sándor: Az Országgyűlési Őrségről. *Belügyi Szemle*, LXI. évf. (2013) 4.sz. 34-48.p. HU-ISSN 1789-4689.
- NYÍRI Sándor: A Nemzeti Védelmi Szolgálatról. *Belügyi Szemle*, LIX. évf. (2011) 11.sz. 98-117.p. HU-ISSN 1789-4689.
- OPÁL Sándor: A rendvédelem néhány tudományelméleti és fogalmi kérdése. *Rendészeti Szemle*, (1992) 6 sz. 47-50. p. HU ISSN 1218-8956.
- ŐRY Sándor: A maréchausée-től a gendarmerie nationale-ig. 75-77.p. In PARÁDI József (főszerk.): A napóleoni közbiztonsági őrtestület útja Párizstól - Itálián és Ausztrián keresztül – Budapestig. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, VII. évf. (1998) 8.sz. 113.p. HU-ISSN 1216-6774.
- PANULIN Tamás: A közösségi rendőrség gyakorlati bevezetése Magyarországon. *Belügyi Szemle*, LXI. évf. (2013) 9.sz. 114-119.p. HU-ISSN 1789-4689.
- PARÁDI József: A Magyar Királyi Csendőrség szervezete. 80-90.p. In PARÁDI József (főszerk.): Csendőrség Ausztria-Magyarországon,

- (146.,)
- PARÁDI József: Rendvédelem kontra rendészet. (30.,)
- PARÁDI József: Rendvédelmünk képzési és képesítési rendszere 1867-1945. (148.,)
- PARÁDI József: A rendvédelem védelmében. (18.,)
- PARÁDI József: A dualizmus kori magyar rendvédelem. (77., 145.,)
- PARÁDI József: Az Osztrák-Magyar Monarchia magyarországi rendőrségei. (143., 147.,)
- PARÁDI József: A polgári magyar rendvédelem a XIX.–XX. században. (141.,)
- PARÁDI József: Reflexió. (83.,)
- PARÁDI József: Viszontválasz FINSZTER Géza: „Honvédelem Rendvédelem” válasz cikkére. (34.,)
- PATYI András (18.,)
- RÉVÉSZ Béla (157.,)
- RITECZ György (116.,)
- SALGÓ László (114., 115.,)
- SALLAI János: A határszéli csendőrség fegyverhasználat. (145.,)
- illetve Ausztriában és Magyarországon 1849-2005. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XXI. évf. (2011) 24.sz. 342.p. HU-ISSN 1216-6774.
- PARÁDI József: Rendvédelem kontra rendészet. 7-12.p. In HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Határőrség és rendészet*. Pécs, 2002, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának Pécsi Szakcsoportja. 190 p. /Pécsi határőr tudományos közlemények, 1./ HU-ISSN 1589-1674. (Konferencia-közlemény sorozat.)
- PARÁDI József: Rendvédelmünk képzési és képesítési rendszere 1867-1945. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XIII. évf. (2007) 16.sz. 90-93.p. HU-ISSN 1216-6774. A tanulmány korábbi változata 2002. november 12-én Budapesten hangzott el a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak „*A rendvédelmi szakképzés története*” című XVI. konferenciáján. A publikált tanulmány az előadás javított, bővített és átdolgozott változata.
- PARÁDI József: A rendvédelem védelmében. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XIX. évf. (2010) 19.sz. 89-99.p. HU-ISSN 1216-6774.
- PARÁDI József: A dualizmus kori magyar rendvédelem. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XVIII. évf. (2010) 21.sz. 66-84.p. HU-ISSN 1216-6774. A tanulmány korábbi változata 2007. október 4-én, Budapesten hangzott el a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak „*A magyar rendvédelem fejlődése a XIX-XX. században.*” című XXI. konferenciáján. A publikált tanulmány az előadás javított, bővített és átdolgozott változata.
- PARÁDI József: Az Osztrák-Magyar Monarchia magyarországi rendőrségei. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XI. évf. (2005) 13.sz. 84-96.p. HU-ISSN 1216-6774.
- PARÁDI József: A polgári magyar rendvédelem a XIX-XX. században. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XIX. évf. (2010) 22.sz. 60-75.p. HU-ISSN 1216-6774. A tanulmány korábbi változata 2008. október 10-én, Budapesten hangzott el a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak „*Másfél évszázad rendszerváltozásainak hatásai a nemzeti rendvédelmünkre.*” című XIX. konferencián. A publikált tanulmány az előadás javított, bővített és átdolgozott változata.
- PARÁDI József: Reflexió. *Belügyi Szemle*, LXI. évf. (2013) 2.sz. 102-111.p. HU-ISSN 1789-4689.
- PARÁDI József: Viszontválasz FINSZTER Géza: „Honvédelem Rendvédelem” válasz cikkére, *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)* XIV. évf. (2008) 17.sz. Budapest, 51-56.p. HU-ISSN 1216-6774
- PATYI András: A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog, I kötet*. (2013) Budapest, 135-170.p. ISBN 9789632953168.
- RÉVÉSZ Béla: Az állambiztonságtól a nemzetvédelemig. *ACTA JURIDICA ET POLITICA, Szegedi Tudományegyetem*, LXIII. évf. (2003) 17. sz. Szeged, 92.p. HU-ISSN 0563-0606.
- RITECZ György: Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és a további feladatok Magyarországon. *Európai Tükör*. 2003. 90.sz. 7-68.p. ISSN 1416-6151.
- SALGÓ László: Az Europol a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen. *Rendészeti Szemle*, LV. évf. (2007) 4. sz. 3-20.p. HU-ISSN 1218-856.
- SALLAI János: A határszéli csendőrség fegyverhasználat. In PARÁDI József (főszerk.): *A napóleoni közbiztonsági örökség útja Párizstól - Itálián és Ausztrián keresztül - Budapestig. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, VII. évf. (1998) 8.sz. 113.p. HU-ISSN 1216-6774.

- SALLAI János: Francia, osztrák, magyar csendőrség fegyverhasználata a XIX. században. (102.,) — SALLAI János: Francia, osztrák, magyar csendőrség fegyverhasználata a XIX. században. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, IX. évf. (1999) 10.sz. 154-159.p. HU-ISSN 1216-6774.
- SAS József (150.,) — SAS József: Az ORFK megalakulása és szervezetének története. *Belügyi Szemle*, LIV.évf. (2006) 2.sz. 61-78.p. HU-ISSN 1218-8956
- SUBA János (150.,) — SUBA János: A határrendőr zászlóalj 1919-1921. Áttérés a katonai határőrizetre. In PARÁDI József: Az európai és a magyar rendvédelem a XIX.-XX. században. (2007) Budapest, 182-191.p. HU ISSN 1216-6774.
- STEMPINSKI Johanna (94.,) — STEMPINSKI Johanna: A lengyel rendőrség és rendőrségi jog bemutatása. *Rendvédelmi Füzetek*, RTF, 2009/5. sz. Budapest, 5-31.p. ISSN 1585-1249
- SZAKÁLY Sándor (150.,) — SZAKÁLY Sándor: A Magyar Királyi Csendőrség 1919-1941. In PARÁDI József (főszerk.): A napóleoni közbiztonsági örtestület útja Párizstól – Itálián és Ausztrián keresztül – Budapestig. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, VII. évf. (1998) 8.sz. 113.p. HU-ISSN 1216-6774.
- SZIKINGER István: Rendőrség és politika. (44.,) — SZIKINGER István: Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, XXVI. évf. (1988) 7.sz. 4-12.p. HU-ISSN 0133-6738.
- SZIKINGER István: Az angolszász rendvédelem fejlődésének tendenciái a XIX. századtól napjainkig. (46., 47., 126.,) — SZIKINGER István: Az angolszász rendvédelem fejlődésének tendenciái a XIX. századtól napjainkig. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, IX. évf. (1999) 10.sz. 177-188.p. HU-ISSN 1216-6774. A tanulmány korábbi változata 1998. szeptember 22-én, Budapesten hangzott el a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak a „A nyugati rendvédelem hatása a XIX-XX. századi magyar rendvédelemre.” című X. konferenciáján. A publikált tanulmány az előadás javított, bővített és átdolgozott változata.
- SZIKINGER István: Elképzelések a magyar rendőrség jogállami átalakítására. (156., 157.,) — SZIKINGER István: Elképzelések a magyar rendőrség jogállami átalakítására. *Belügyi Szemle*, LVIII. évf. (2010) 7-8.sz. 43-70.p. HU-ISSN 1789-4689.
- SZIKINGER István: Rendvédelmi jog a dualizmus korszakában. (140.,) — SZIKINGER István: Rendvédelmi jog a dualizmus korszakában. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)* XXII. évf. (2012) 26.sz. Budapest, 141-157.p. HU ISSN 1216-6774.
- SZÜCS János (103.,) — SZÜCS János: A francia csendőrség helye, feladatai napjainkban. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, IX. évf. (1999) 10.sz. 189-191.p. HU-ISSN 1216-6774.
- Jean TERPSTRA (122.,) — Jean TERPSTRA: Police reform in the Netherlands and Scotland compared. *Scottish Justice Matters*. III. évf. (2015) 2.sz. 31-32.p. UK-ISSN 2052-7950.
- URBÁN Aladár (18.) — URBÁN Aladár: Az 1848-1849-es szabadságharc rendvédelmi testületei. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, I. évf. (1991) 1.sz. 7-16.p. HU-ISSN 1216-6774. A tanulmány korábbi változata 1990. április 24-én, Budapesten hangzott el a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak „A magyar rendvédelmi testületek és az önkormányzati szervezetek kapcsolata 1848-1945.” című I. konferenciáján. A publikált tanulmány az előadás javított, bővített és átdolgozott változata.
- VERHÓCZKI János (116.,) — VERHÓCZKI János: A schengeni integrált határbiztonsági rendszer. In: Hautzinger Zoltán, Verhóczy János (szerkesztők): Sodorvonalon. Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére. Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest (2012) 333-355.p. HU-ISBN 978-963-08-3271-1.
- VITÜRI Zsolt (42.,) — VITÜRI Zsolt: *Birodalomból birodalom. „Németország” 1815–1871.* In: Bebesi György: A hosszú 19. század rövid története. Comenius, Pécs, (2005), 9789630691376, 168-189.p. HU-ISBN 9789630691376
- ZACHAR József: Rendvédelem-tudomány? Rendvédelem-tudomány! (22.,) — ZACHAR József: Rendvédelem-tudomány? Rendvédelem-tudomány! Gondolatok egy új tudományág elméleti alapjairól, fogalmáról, rendszertani helyéről. *Rendvédelmi Füzetek*, 2002/28 sz. 3-47.p. ISBN 963 9405 65 5.

- ZACHAR József: Az osztrák rendvédelmi modell történelmi gyökerei. (105.,)
- ZACHAR József: Fejezetek az osztrák csendőrség történetéből 1848-1919. (141.,)
- Ludvig ZWICKL (106.,)
- ZACHAR József: Az osztrák rendvédelmi modell történelmi gyökerei. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, IX. évf. (1999) 10.sz. 202-206.p. HU-ISSN 1216-6774.
- ZACHAR József: Fejezetek az osztrák csendőrség történetéből 1848-1919. In PARÁDI József (főszerk.): A napóleoni közbiztonsági őrtestület útja Párizstól - Itálián és Ausztrián keresztül – Budapestig. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, VII. évf. (1998) 8.sz. 113.p. HU-ISSN 1216-6774.
- Ludvig ZWICKL: Az osztrák rendőrség és csendőrség. Ford.: KULCSÁR Gabriella. *Rendészeti Szemle*, LVII. évf. (2009) 4.sz. 104-119.p. HU-ISSN 1218-8956.

LEXIKONOK, SZÓSZEDETEK, SZÓTÁRAK

- BÁRCZI Géza — ORSZÁGH László (171.,)
- BEREGNYEI József (19.,)
- JUHÁSZ József – SZÓKE István – Ó.NAGY Gábor (59., 174., 176.,)
- POMOGYI László (141.,)
- SZABÓ József (19., 38.,)
- TÓTFALUSI István (59., 60.,)
- BÁRCZI Géza — ORSZÁGH László et al. (szerk.): *A magyar nyelv értelmező szótára*. Budapest, 1960, Akadémia kiadó. I-VII.köt.
- BEREGNYEI József et al. (szerk.): *Rendészettudományi szószedet*. Budapest, 2008, Magyar Rendészettudományi Társaság. 451 p.
- JUHÁSZ József – SZÓKE István – Ó.NAGY Gábor et al: *A magyar értelmező kéziszótár. I-II*. Budapest, 1992, Akadémia Kiadó. 1550.p. HU-ISBN 963-0562-12-1.
- POMOGYI László: *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kéziszótár*. Pécs, 2008, M-érték Kiadó. 1343.p. HU-ISBN 978-963-9889-23-1.
- SZABÓ József: *Hadtudományi lexikon. I-II.kötet*. Magyar Hadtudományi Társaság. Budapest, 1995. 1584.p. HU-ISBN 963-04-5227-8 (I.Kötet), illetve ISBN 963-04-5228-6 (II. Kötet).
- TÓTFALUSI István: *Idegyszó-tár. Idegen szavak értelmező és etimológiai szótára*. Budapest, 2008, Tinta könyvkiadó. 990.p. HU-ISBN 978 963 40 9492 7. /A magyar nyelv kézikönyvei, 8./ HU-ISSN 1589-4371.

BESZÁMOLÓK, JELENTÉSEK

- Cyprus Police Annual report 2006*. (107., 108.,)
- FÉJA András – FRÁTERNÉ Ferenczy Nóra – JUHÁSZ Imre et al. (178.,)
- JUHÁSZ Imre (179.,)
- Policing Cyprus*. (107.,)
- *Cyprus Police Annual report 2006*. [Ciprusi rendőrség éves jelentése 2006.] Nikózia, 2007, Cyprus Police Headquarters Research Office Research & Development Departement. 79.p.
- FÉJA András – FRÁTERNÉ Ferenczy Nóra – JUHÁSZ Imre et al. : A Független Rendészeti Panasztestület Beszámolója a 2008–2010. évi tapasztalatairól. *Rendészet és emberi jogok. A Független Rendészeti Panasztestület folyóirata*. II. évf. (2012) 1-2.sz. 5-145.p. HU-ISSN 2062–4700.
- JUHÁSZ Imre: Rendészet és emberi jogok. A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója a 2012. évi tapasztalatairól. *Rendészet és emberi jogok. A Független Rendészeti Panasztestület folyóirata*. IV. évf. (2014) 1-2.sz. 3-172.p. HU-ISSN 2062-4700.
- *Policing Cyprus*. [Rendfenntartás Ciprus.] Nikózia, 2008, Cyprus Police Headquarters Research Office Research & Development Departement. 32.p.

ISMERETTERJESZTŐ KIADVÁNYOK

- Mark RIEBLING (114.,)
- Mark RIEBLING: *Hard won lessons: the new paradigm - merging law enforcement and counterterrorism strategies*. [Kemény lecke: új paradigma, a terrorizmus elleni fellépés és a bűnüldözés összekapcsolása.] USA, New York, 2006, Manhattan Institute for Policy Research. 12.p.

KÉZIRATOK

- CHRISTIÁN László: *Alternatív rendészet.* (57.,) — CHRISTIÁN László: *Alternatív rendészet.* Ph.D. disszertáció (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog-és Államtudományi Kar) Kézirat. Pécs, 2010.
- FORGÁCS Balázs (132.,) — FORGÁCS Balázs: *Napjaink hadikultúrái.* Ph.D. disszertáció (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem) Kézirat. Budapest, 2009.
- HAUTZINGER Gyula (155.,) — HAUTZINGER Gyula: *Az átalakuló honvédelem koncepciójának aspektusai, különös tekintettel a nemzetőrség megalapításának lehetőségére.* Ph.D. disszertáció. (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.) Kézirat. Budapest, 2002.
- KOVÁCS Gábor (116.,) — KOVÁCS Gábor: *A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei.* Ph.D. disszertáció. (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.) Kézirat. Budapest, 2001.
- KOVÁCS Jenő (131.,) — KOVÁCS Jenő: *Magyarország katonai stratégiája.* (Komplex kutatási téma). I–III., Kézirat, Bp., (1993., 1995., 1996.,) Kézirat. Nemzeti Közszerológiai Egyetem könyvtára, raktári jelzet: 585/1767:1; 585/1767:2; 585/1767:3
- TÖKÉS Tibor (42.,) — TÖKÉS Tibor: *A francia és a magyar területfejlesztés összehasonlító vizsgálata. – Területfejlesztés és regionalizáció Franciaország és Magyarország példáján.* Ph.D. disszertáció, Tézisfüzet. (Debreceni Egyetem) Kézirat. Debrecen, 2013.

JOGSZABÁLYOK

- 1848/XXIII.tc. (137.,) — 1848/XXIII.tc. a szabad királyi városokról.
- 1903/VIII.tc. (147.,) — 1903/VIII.tc. a határrendőrségről.
- 1912/LXVII.tc. (146.,) — 1912/LXVII.tc. képviselőházi őrség felállításáról.
- 1920/Ausztria Alkotmánya (52.,) — 1920. Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmánytörvénye.
- 1949/Németország Alkotmánya (56.,) — 1949. Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya.
- 1958/Franciaország Alkotmánya (55.,) — 1958. V. Francia Köztársaság Alkotmánya.
- 1967/Scotland: Police Act (118.,) — 1967: Skót rendőrségi tv.
- 1975/Görögország Alkotmánya (55.,) — 1975. Görög Köztársaság Alkotmánya.
- 1976/Portugália Alkotmánya (56.,) — 1976. Portugál Köztársaság Alkotmánya.
- 1982/Franciaország decentralizációs tv. (65.,) — 1982/La loi de décentralisation du 2 Mars 1982.
- 1993/CX.tv. (23.,) — 1993/CX.tv. a honvédelemről.
- 1994/XXXIV.tv. (22., 77., 81., 83., 85., 122., 158., 163., 164., 165., 166., 172., 178., 181., 182., 183., 186.,) — 1994/XXXIV.tv. a rendőrségről.
- 1995/CVII.tv. (168.,) — 1995/CVII.tv. a büntetés-végrehajtási szervezetről.
- 1995/CXXV.tv. (23., 83., 159., 160., 162., 165., 171.,) — 1995/CXXV.tv. a nemzetbiztonsági szolgálatokról.
- 1996/XXXI. tv. (25.,) — 1996/XXXI. tv. a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról.
- 1996/XLIII.tv. (25., 83., 158., 159., 187.,) — 1996/XLIII.tv. a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról.
- 2003/Csehország Alkotmánya (53.,) — 2003. Cseh Köztársaság Alkotmánya.
- 2003/Szlovákia Alkotmánya — 2003. Szlovák Köztársaság Alkotmánya.

(53.,)	—	
2004/CXL.tv. (181.,)	—	2004/CXL.tv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.
2006/LVII.tv. (24.,)	—	2006/LVII.tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.
LOI n 2009-971 du 3 août 2009. (104.,)	—	LOI n 2009-971 du 3 août 2009. relative à la gendarmerie nationale.
2010/XC.tv. (179.,)	—	2010/XC.tv. a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról.
2010/CXXII.tv. (158., 169., 176.,)	—	2010/CXXII.tv. a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról.
Alaptörvény (24., 159., 163., 164., 173., 175., 176.,)	—	Alaptörvény (2011. IV. 25.)
2011/LXVI.tv. (173.,)	—	2011/LXVI.tv. az Állami Számvevőszékről.
2011/CXXVIII.tv. (23., 167., 168.,)	—	2011/CXXVIII.tv. a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
2011/CLXIII.tv. (177.,)	—	2011/CLXIII.tv. az ügyészségről.
2012/Scotland: Police and Firearm Reform Act. (120.,)	—	2012/Skót rendőrségi reformtörvény.
2012/XXXVI.tv. (169., 173., 174., 175.,)	—	2012/XXXVI.tv. az Országgyűlésről.
2012/C.tv. (83.,)	—	2012/C.tv. a Büntető Törvénykönyvről.
2012/CCIV.tv. (184.,)	—	2012/CCIV.tv. Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről.
2013/CCXXX.tv. (185., 252.,)	—	2013/CCXXX.tv. Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről.
2015/XLII.tv. (25.)	—	2015/XLII. tv. a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.
1690/1945.ME.r. (152.,)	—	1690/1945.ME.r. a csendőrség felosztásáról és az államrendőrség megszervezéséről. <i>Magyarországi Rendeletek Tára</i> , LXXIX. évf. (1945) I-VI. füzet 131-133.p.
1700/1945.ME.r. (152.,)	—	1700/1945.ME.r. a Magyar Államrendőrség felállításáról. <i>Magyarországi Rendeletek Tára</i> , LXXIX. évf. (1945) I-VI. füzet 133-135.p.
288 009/1948.BM.r. (154.,)	—	288 009/1948.BM.r. a rendőrség államvédelmi osztálya középfokú hatósági szervezetének megállapítása és elnevezésének megváltoztatása. <i>Rendőrségi Közlöny</i> , IV. évf. (1948) 19.sz. 727-728.p.
288 010/1948.BM.r. (154.,)	—	288 010/1948.BM.r. a Belügyminisztérium államvédelmi hatósága jogkörének megállapítása. <i>Rendőrségi Közlöny</i> , IV. évf. (1948) 19.sz. 728.p.
1957/13. (II.9.) NET.tvr. (155.,)	—	1957/13. (II.9.) NET.tvr. A munkásőrségről. <i>Magyar Közlöny</i> , 1957. 21.sz. 88.p.
1985/Schengen Agreement (84.,)	—	1985/Schengeni Egyezmény.
1990/Schengen Implementation Agreement (85.,)	—	1990/Schengen Végrehajtási Egyezmény (1990. VI. 21.)
160/1996. (XI. 5.) korm. r. (166.,)	—	160/1996. (XI. 5.) korm. r. a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről.
47/2003. (X. 27.) AB.hat. (163.,)	—	47/2003. (X. 27.) AB.hat. Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány és bírói kezdeményezés tárgyában. NÉMET János - HOLLÓ András - PÁLLFY Ilona: <i>Az Alkotmánybíróság Határozatai 2003. I.</i> (2003). Budapest. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 525-551.p. HU-ISSN 1215-3583.
9/2004. (III. 30.) AB.hat. (163.,)	—	9/2004. (III. 30.) AB.hat. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény – rendőri lőfegyverhasználattal összefüggő – egyes rendelkezési alkotmányellenességéről. HOLLÓ András - PÁLLFY

- Ilona: *Az Alkotmánybíróság Határozatai 2004. I.* (2004). Budapest. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 17-216.p. HU-ISSN 1215-3583.
- 2073/2004. (IV. 15.) korm.hat. (189.,) — 2073/2004. (IV. 15.) korm.hat. a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról. *Határozatok Tára.* (2004) 15.sz. 207-219.p.
- 305/2006. (XII. 23.) korm.r. (28.,) — 305/2006. (XII. 23.) korm.r. a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központtól.
- 295/2010. (XII. 19.) korm.r. (166.,) — 295/2010. (XII. 22.) korm. r. A terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól. *Magyar Közlöny*, LXVI. évf. (2010) 196.sz. 30008-30009.p. HU-ISSN 0076-2407.
- 232/2010. (VIII. 19.) korm.r. (85.,) — 232/2010. (VIII. 19.) korm.r. A Terrorelhárítási Központtól. *Magyar Közlöny*, LXVI. évf. (2010) 135.sz. 22660-22667.p. HU-ISSN 0076-2407.
- 1035/2012. (II. 21.) korm.hat. (25.,189.,) — 1035/2012. (II. 21.) korm.hat. Magyarország nemzeti biztonsági stratégiájáról. *Magyar Közlöny*, LXVIII. évf. (2012) 19.sz. 1378-1387.p. HU-ISSN 0076-2407.
- 1/2013. (IV. 24.) BM.OKF.ut. (167.,) — 1/2013. (IV. 24.) BM.OKF.ut. a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról. *Hivatalos Értesítő* (2013) X. évf. 17.sz. 2524-2623.p. HU-ISSN 1418-0588.
- 15/2014. (IX. 5.) BM.ut. (187.,) — 15/2014. (IX. 5.) BM.ut a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról. *Hivatalos Értesítő* (2014) XI. évf. 45.sz. 5891-5981.p. HU-ISSN 1418-0588.

VILÁGHÁLÓS HIVATKOZÁSOK

- Az Amerikai Egyesült Államok rendvédelmi szervezeteit bemutató honlap (37.,) — Világhálón:
http://discoverpolicing.org/whats_like/?fa=types_jobs
Letöltés ideje: 2013. IX. 20.
- BBC honlapja (96.,) — Világhálón:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/99775.stm>
Letöltés ideje: 2013. XII. 15.
- Belgium rendőrségi honlapja (101.,) — Világhálón:
http://www.police.ac.be/menu_58.htm
Letöltés ideje: 2015. X. 17.
- Belgium kormányának honlapja (100.,) — Világhálón:
http://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/federal_and_planning_public_services/
Letöltés ideje: 2015. X. 18.
- Denis BERGMANS (98., 99., 100.,) — Világhálón:
http://www.dcaf.ch/PDF-File/ev_kiev_051014BergPaper.pdf
Letöltés ideje: 2014. III. 10.
- CIA honlapja (36.,) — Világhálón:
www.cia.gov
Letöltés ideje: 2013. IX. 20.
- Ciprusi rendőrség honlapja (70.,) — Világhálón:
http://www.police.gov.cy/police/police.nsf/index_en/index_en?OpenDocument
Letöltés ideje: 2013. XII. 18.
- Columbia Enciklopédia (49.,) — Világhálón:
www.encyclopedia.com/doc/1E1-PoisonAf.html
Letöltés ideje: 2014. III. 12.
- A cseh rendőrség honlapja (117., 247.,) — Világhálón:
www.policie.cz/soubor/reforma-policie-cr-en-pdf.aspx
Letöltés ideje: 2014. III. 18.
- Czech Police Reform. (Cseh rendőrségi reform.) (118.,) — Világhálón:
<http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewiPhJH46bfJAhXIPBQKHZJiBacQFgghMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.policie.cz%2Fsoubor%2Frefor-ma-policie-cr-en->

- [pdf.aspx&usg=AFQjCNEfKlck9ADz6YFhPKCqL6BqrYz9KQ](#)
Letöltés ideje: 2015. X. 28.
- DCAF honlapja I. (99.,) — Világhálón:
<http://www.dcaf.ch/Event/International-Round-Table-on-Law-Enforcement-Reform>
Letöltés ideje: 2013. IX. 20.
- DCAF honlapja II. (121.,) — Világhálón:
<http://www.dcaf.ch/Publications/Police-Legislation-Model-The-Swedish-Police-Act>
Letöltés ideje: 2015. X. 20.
- Egyesült Királyság, Durham rendőrségének honlapja. (48., 237.,) — Világhálón:
https://www.durham.police.uk/About-Us/Documents/Peels_Principles_Of_Law_Enforcement.pdf
Letöltés ideje: 2014. XII. 18.
- Egyesült Királyság, London Metropolitan Police honlapja 1. (63.,) — Világhálón:
<http://www.met.police.uk/foi/>
Letöltés ideje: 2013. XII. 14.
- Egyesült Királyság, London Metropolitan Police honlapja 2. (80.,) — Világhálón:
<http://www.cityoflondon.police.uk/community-policing/Pages/About-community-policing.aspx>
Letöltés ideje: 2013. XII. 17.
- Egyesült Királyság, London Metropolitan Police honlapja 3. (111.,) — Világhálón:
<http://content.met.police.uk/Site/totalpolicing>
Letöltés ideje: 2013. XI. 26.
- Egyesült Királyság parlamentjének honlapja (47.,) — Világhálón:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/10/44/contents>
Letöltés ideje: 2013. X. 20.
- ENSZ honlapja. (108.,) — Világhálón:
<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unfcyp/background.shtml>
Letöltés ideje: 2013. VIII. 11.
- European Economic Area and Norway Grants [Az Európai Gazdasági Térség és a Norvég Alap közös honlapja.] (118.,) — Világhálón:
<http://eeagrants.org/programme/view/LV08/PA32>
Letöltés ideje: 2014. I. 9.
- Európai Unió honlapja 1. (34.,) — Világhálón:
www.europa.eu
Letöltés ideje: 2013. IX. 20.
- Európai Unió honlapja 2. (36., 68.,) — Világhálón:
http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe/eu-languages_hu.htm
Letöltés ideje: 2013. IX. 20.
- Európai Unió honlapja 3. (42., 69., 244.,) — Világhálón:
http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/malta/index_en.htm
Letöltés ideje: 2010. X. 5.
- Európai Unió honlapja 4–6. (72., 73.,) — Világhálón:
http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/cyprus/index_en.htm
Letöltés ideje: 2010. X. 5.
- Európai Unió honlapja 7. (239–242.,) — Világhálón:
<http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/>
Letöltés ideje: 2010. X. 5.
- Európai Unió Statisztikai Hivatal honlapja. (122., 123.,) — Világhálón:
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_plce&lang=en#
Letöltés ideje: 2013. II. 29.
- EUROPOL honlapja. (26.,) — Világhálón:
<https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>
Letöltés ideje: 2013. IX. 10.
- Franciaország kormányzatának honlapja 1. (62., 65.,) — Világhálón:
<http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/La-prefecture-de-police/Presentation-de-la-prefecture-de-police>
Letöltés ideje: 2015. III. 01.
- Franciaország kormányzatának honlapja 2. — Világhálón:
<http://www.aisne.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Prefecture-et-sous->

(66.,)	—	prefectures/Le-role-du-Prefet-et-de-la-prefecture Letöltés ideje: 2014. I. 10.
Franciaország kormányzatának honlapja 3. (102.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.fiep.org/member-forces/french-national-gendarmerie/ Letöltés ideje: 2014. III. 25.
A Francia Nemzeti Csendőrség honlapja. (43., 101., 102., 103.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.fiep.org/member-forces/french-national-gendarmerie/ Letöltés ideje: 2014. III. 25.
A Francia Nemzeti Rendőrség honlapja. (66.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/loi-decentralisation-du-2-mars-1982.html Letöltés ideje: 2014. XI. 25.
Független Rendészeti Panasztestület honlapja. (179., 180.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.panasztestulet.hu/index.php?link=hu_kezdoalap.htm Letöltés ideje: 2014. I. 18.
INTERPOL honlapja. (82., 200.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.interpol.int/Member-countries/Europe Letöltés ideje: 2014. I. 5.
Holland rendőrség honlapja. (122.,)	—	<u>Világhálón:</u> https://www.government.nl/topics/police/contents/police-reorganisation-a-national-police-force Letöltés ideje: 2015. XI. 5.
A Kanadai Rendőrség oktatói honlapja. (246.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.rcmp-grc.gc.ca/depot/publications/family-guide-pour-la-famille/family-guide-pour-la-famille-eng.htm Letöltés ideje: 2014. III. 7.
Központi Statisztikai Hivatal honlapja. (244.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/teruleti/00/00_1_1_1_1.xls Letöltés ideje: 2014. III. 16.
Kormányzati honlap. (36.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.kormany.hu/hu/hirek/terrorellenes-koordinacios-kozpont-jon-letre Letöltés ideje: 2015. XI. 20.
KOVÁCS Gábor: Tájékoztató a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem megalakulásáról és működéséről (199.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/1/t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3-nemzeti-k%C3%B6zszolg%C3%A1lati-egyetem-megalakul%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l-%C3%A9s-m%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l Letöltés ideje: 2014. III. 25.
KÖKÉNYESI József (21.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.kozigkut.hu/doc/kokenyesi_10okt.pdf Letöltés ideje: 2013. XI. 12.
Kúria honlapja. (181.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.lb.hu/hu/mai-birosagi-rendszer Letöltés ideje: 2014. III. 4.
Larousse Francia Enciklopédia. (48.,)	—	<u>Világhálón:</u> www.larousse.fr/encyclopedie/personnage/La_Reynie/128850 Letöltés ideje: 2013. III. 10.
A luxemburgi kormányzat honlapja 1. (61.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.gouvernement.lu/3311528/20131204 Letöltés ideje: 2013. XII. 2.
A luxemburgi kormányzat honlapja 2. (69.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.gouvernement.lu/gouvernement/membres-gouvernement-2009/index.html Letöltés ideje: 2013. XI. 25.
Magyar Tudományos Akadémia honlapja. (17.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://mta.hu/cikkek/tudomanyos-osztalyok Letöltés ideje: 2012. IV. 10.
A máltai rendőrség honlapja. (60., 238.,)	—	<u>Világhálón:</u> http://www.police.gov.mt/en-us/organisation-chart.aspx Letöltés ideje: 2013. XI. 4.
A Nordic Council honlapja.	—	<u>Világhálón:</u>

- (130.,) <http://www.norden.org/en/nordic-council>
 Letöltés ideje: 2013. VIII. 16.
- Az Országgyűlés honlapja. (171.,) — Világhálón:
<http://www.parlament.hu/bevezetes3>
 Letöltés ideje: 2015. VI. 1.
- Secuirty Sector Reform Resource Center honlapja. (116.,) — Világhálón:
http://www.ssrresourcecentre.org/wp-content/uploads/2010/12/Country-Profile-Estonia_Dec8.pdf
 Letöltés ideje: 2013. III. 4.
- Svéd igazságszolgáltatás honlapja. (121.,) — Világhálón:
<http://www.government.se/government-policy/judicial-system/>
 Letöltés ideje: 2013. III. 4.
- Svéd Nemzeti Rendőrség honlapja. (121., 248.,) — Világhálón:
<https://polisen.se/en/Languages/The-Swedish-Police/The-Swedish-Police-Authority/>
 Letöltés ideje: 2015. X. 14.
- Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság honlapja. (18.,) — Világhálón:
<http://www.szbmrtt.atw.hu/>
 Letöltés ideje: 2013. X. 6.
- TEKE András: rendvédelem. (21.,) — TEKE András: Életminőség – biztonságsszolgáltatás – rendvédelem. *Hadtudomány*, X. évf. (2010). (Az első félévben a periodika 1-2. száma a második félévben pedig a 3-4. száma jelent meg mely számok között oldalszámozás és szám feltüntetés nélkül a periodika – a hivatkozott tanulmányt is tartalmazó – úgynevezett elektronikus száma jelent meg.) HU-ISSN 1215-4121.
Világhálón:
http://www.mhtt.eu/hadtudomany/2010/2010_elektronikus/2010_e_21.pdf
 Letöltés ideje: 2012. X. 10.
- Terrorelhárító Központ honlapja. (166.,) — Világhálón:
http://tek.gov.hu/ellenorzes_iranyitas.html
 Letöltés ideje: 2013. X. 6.
- Világbank honlapja. (34., 73., 242.,) — Világhálón:
<http://data.worldbank.org/country>
 Letöltés ideje: 2015. V. 18.

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

I. sz. melléklet

Sir Robert Peel: rendészeti alapelvek.

II. sz. melléklet

A máltai rendőrség szervezete.

III. sz. melléklet

Összehasonlító táblázat a lakosság alapján.

IV. sz. melléklet

Összehasonlító táblázat az államterület alapján.

V. sz. melléklet

Összehasonlító táblázat a lakosság és a terület arányai alapján.

VI. sz. melléklet

Összehasonlító táblázat a lakosság és az éves GDP értékek alapján.

VII. sz. melléklet

Összehasonlító elemzéshez készített súlyozott modell.

VIII. sz. melléklet

A vizsgált államok lakosságát és a rendőrségeinek a személyi állományát összehasonlító táblázat.

IX. sz. melléklet

A rendvédelmi szervezeti modellek változatosságát meghatározó elemek.

X. sz. melléklet

A CAPRA modell: a probléma-orientált rendészeti koncepció kanadai változata.

XI. sz. melléklet

Csehország közigazgatási térképe.

XII. sz. melléklet

A Svéd Nemzeti Rendőrség.

XIII. sz. melléklet

EU Statisztikai Hivatal: rendőrségek állományára vonatkozó személyügyi adatok.

XIV. sz. melléklet

A kontinentális rendvédelmi kultúra és az angolszász rendvédelmi kultúra.

XV. sz. melléklet

Magyar rendvédelmi szervek: felmentési, kinevezési, irányítói jogkörök.

XVI. sz. melléklet

Magyar rendvédelmi szervezetek költségvetése részletes bontásban.

XVII. sz. melléklet

Magyar rendvédelmi szervezetek 2014-es költségvetési forrásai.

XVIII. sz. melléklet

Magyar rendvédelmi szervezetek személyügyi kiadásai részletes bontásban.

**Sir Robert Peel's
Principles of Law Enforcement
1829**

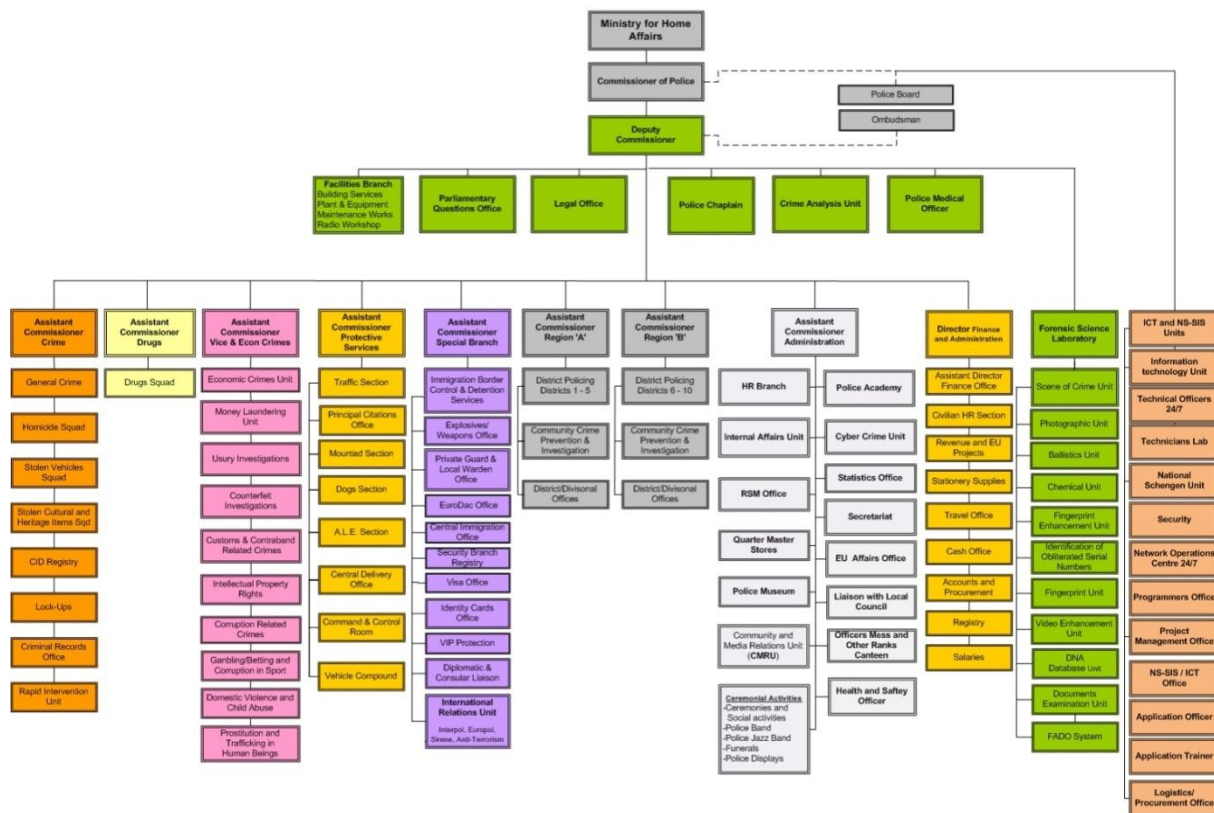
1. The basic mission for which police exist is to prevent crime and disorder as an alternative to the repression of crime and disorder by military force and severity of legal punishment.
2. The ability of the police to perform their duties is dependent upon *public approval* of police existence, actions, behavior and the ability of the police to secure and maintain *public respect*.
3. The police must secure the willing cooperation of the public in voluntary observance of the law to be able to secure and maintain public respect.
4. The degree of cooperation of the public that can be secured diminishes, proportionately, to the necessity for the use of physical force and compulsion in achieving police objectives.
5. The police seek and preserve public favor, not by catering to public opinion, but by constantly demonstrating absolutely impartial service to the law, in complete independence of policy, and without regard to the justice or injustice of the substance of individual laws; by ready offering of individual service and friendship to all members of society without regard to their race or social standing, by ready exercise of courtesy and friendly good humor; and by ready offering of individual sacrifice in protecting and preserving life.
6. The police should use physical force to the extent necessary to secure observance of the law or to restore order only when the exercise of *persuasion, advice and warning* is found to be insufficient to achieve police objectives; and police should use only the minimum degree of physical force which is necessary on any particular occasion for achieving a police objective.
7. The police at all times should maintain a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that *the police are the public and the public are the police*; the police are the only members of the public who are paid to give full-time attention to duties which are incumbent on every citizen in the intent of the community welfare.
8. The police should always direct their actions toward their functions and never appear to usurp the powers of the judiciary by avenging individuals or the state, or authoritatively judging guilt or punishing the guilty.
9. The test of police efficiency is the *absence* of crime and disorder, not the *visible evidence* of police action in dealing with them.

⁴¹² Egyesült Királyság, Durham rendőrségének honlapja.

II. számú melléklet. (61.p.)

A máltai rendőrség szervezete.⁴¹³

MALTA POLICE FORCE ORGANISATIONAL CHART - 2013

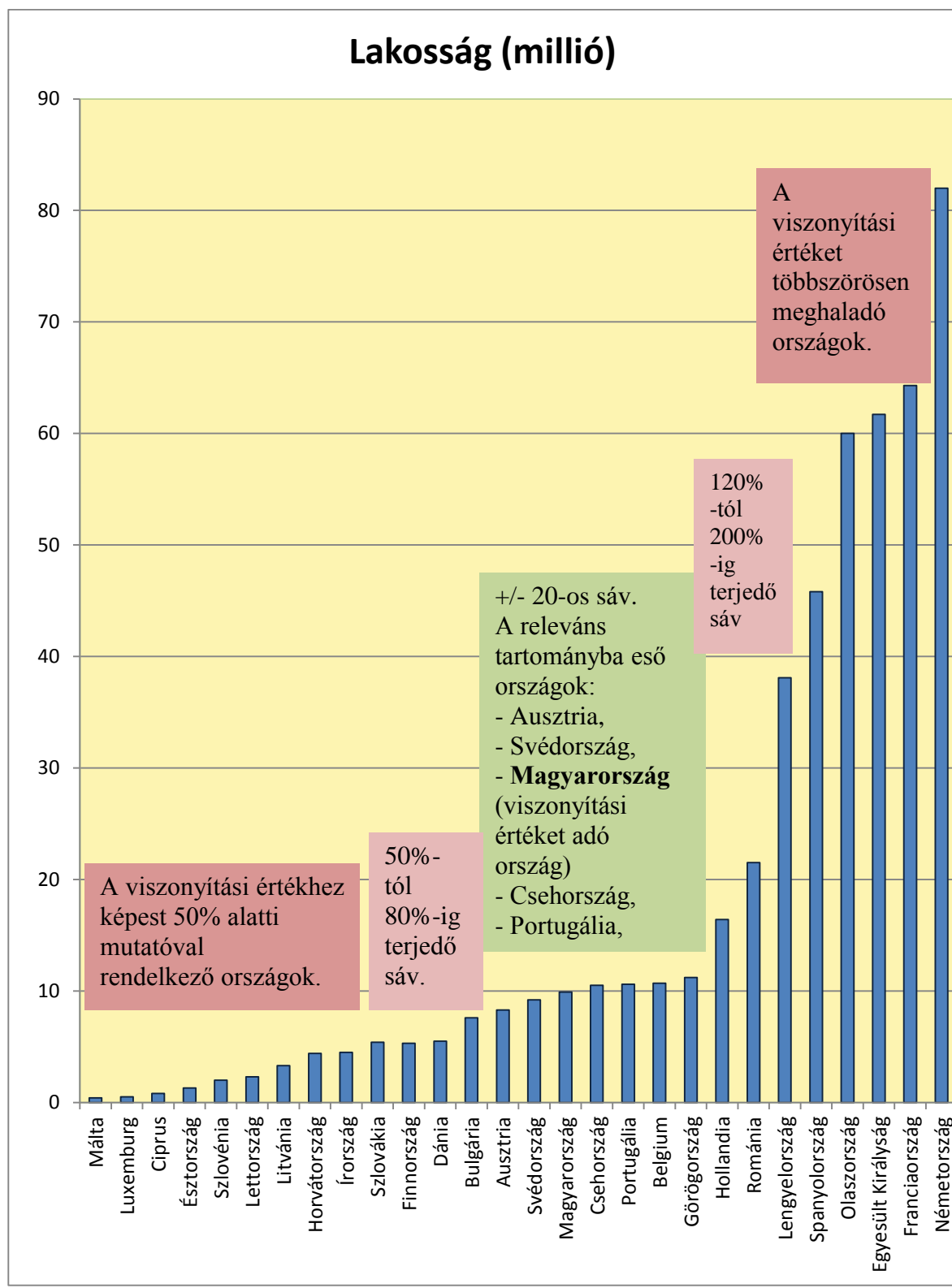


⁴¹³ A máltai rendőrség honlapja

III. számú melléklet. (72.p.)

Összehasonlító táblázat a lakosság alapján.

Magyarország a viszonyítási értéket adó ország (Lakosság: 9.9millió) ⁴¹⁴



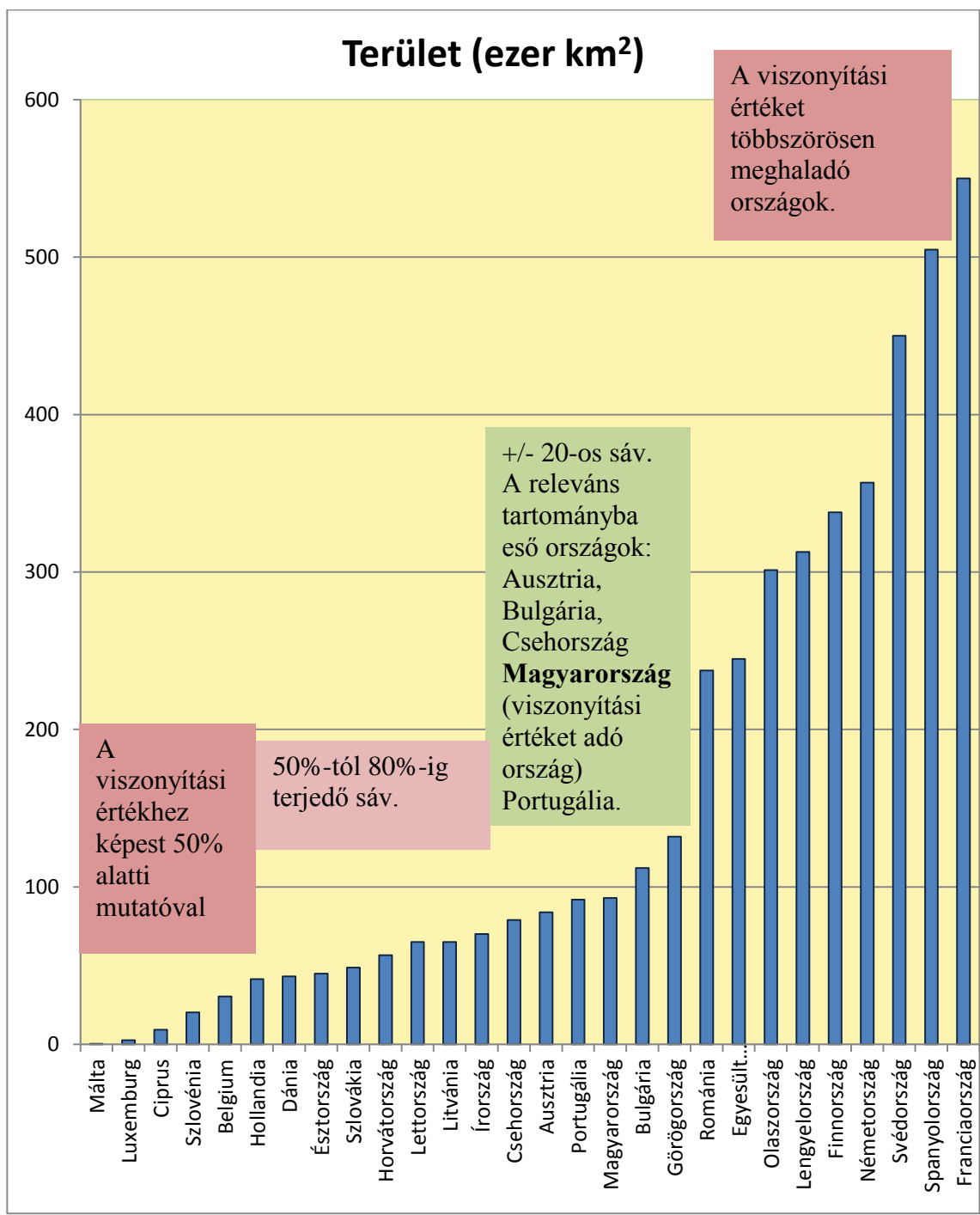
I.

⁴¹⁴ Az Európai Unió honlapja 7.

IV. számú melléklet. (72.p.)

Összehasonlító táblázat az államterület alapján.

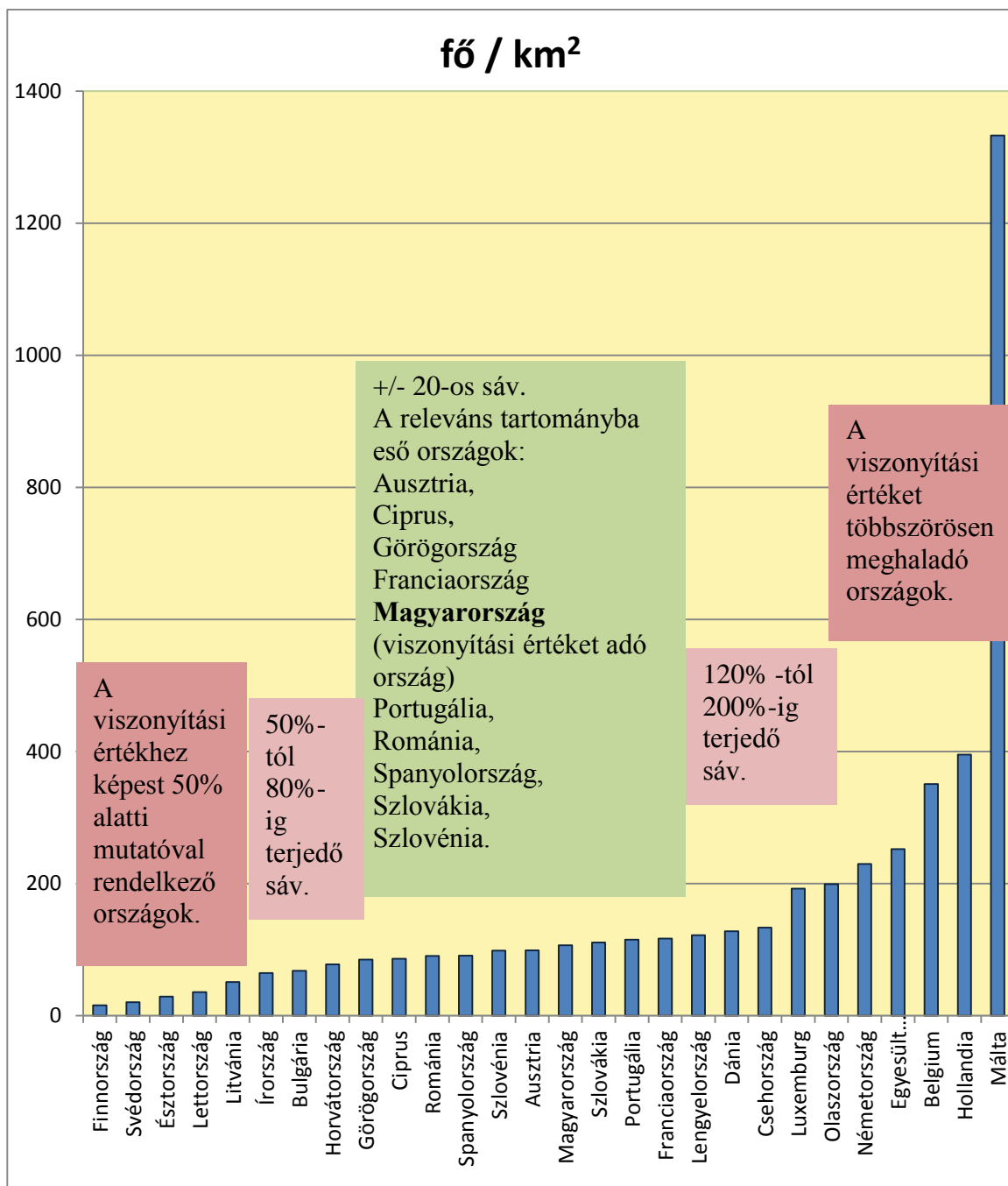
Magyarország a viszonyítási értéket adó ország (terület: 93.000km²)⁴¹⁵



⁴¹⁵ Az Európai Unió honlapja.

V. számú melléklet. (72.p.)

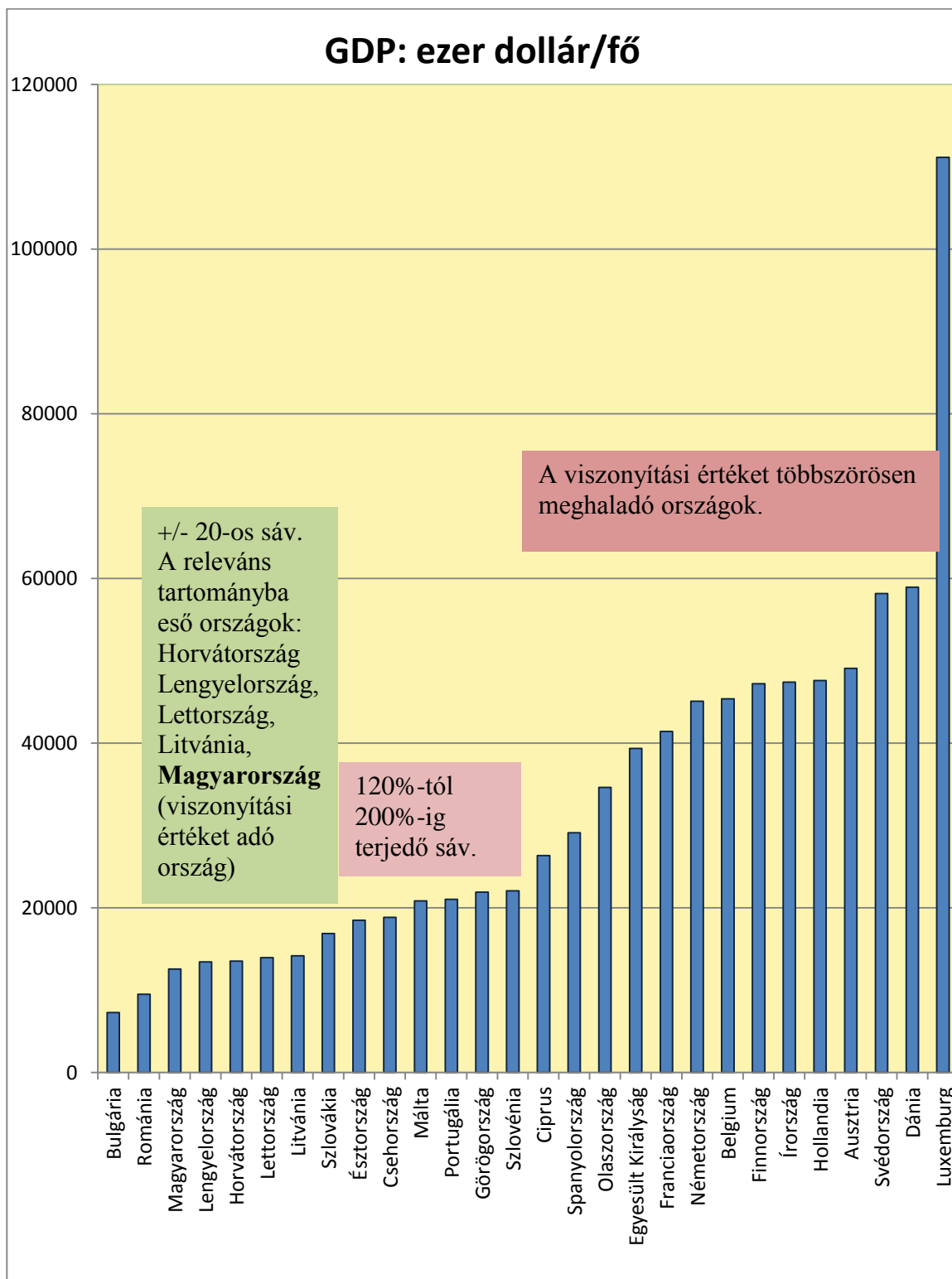
Összehasonlító táblázat a lakosság és a terület arányai alapján.
(Magyarország a viszonyítási értéket adó ország)⁴¹⁶



⁴¹⁶ Európai Unió honlapja

VI. számú melléklet. (72.p.)

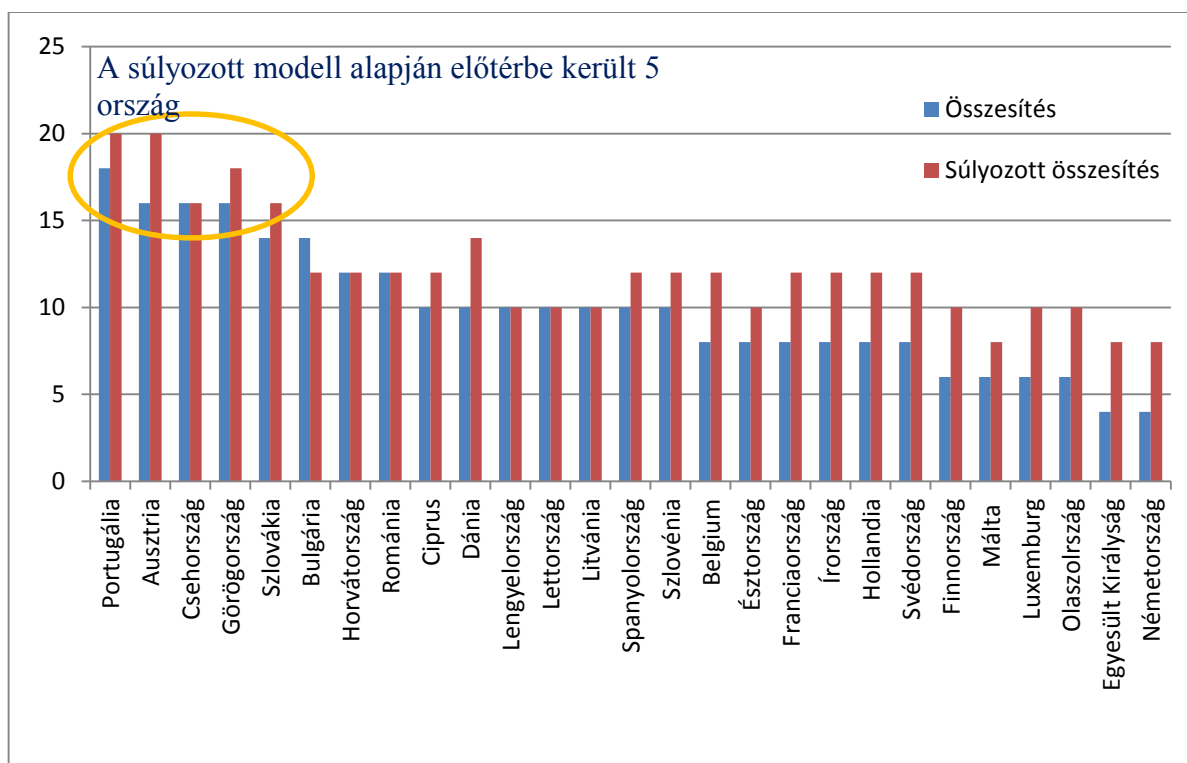
Összehasonlító táblázat a lakosság és az éves GDP értékek alapján.
(Magyarország a viszonyítási értéket adó ország) ⁴¹⁷



⁴¹⁷ Forrás: Világbank honlapja





























VII. számú melléklet. (72.p.)

Összehasonlító elemzéshez készített súlyozott modell.



VIII. számú melléklet. (75.p.)

A vizsgált államok lakosságát és a rendőrségeinek a személyi állományát összehasonlító táblázat.

Ország	lakosság (millió fő) ⁴¹⁸	rendőrség (fő)	arányszám ⁴¹⁹
 Ausztria	8.3	27.500	302
 Belgium	10.7	40.000	268
 Bulgária	7.6	31.000	245
 Ciprus	0.8	5.000	160
 Csehország	10.5	40.500	259
 Dánia	5.5	13.500	407
 Egyesült Királyság	61.7	130.000	475
 Észtország	1.3	5.000	260
 Finnország	5.3	7.800	680
 Franciaország	64.3	220.000	292
 Görögország	11.2	50.800	220
 Hollandia	16.4	69.000	238
 Horvátország	4.4	20.000	220
 Írország	4.5	14.500	300
 Lengyelország	38.1	100.000	381
 Lettország	2.3	7.000	329
 Litvánia	3.3	10.800	306
 Luxemburg	0.5	1.650	303
 Magyarország	9.9 ⁴²⁰	37.500 ⁴²¹	264
 Málta	0.4	1.900	210
 Németország	82	243.000	338
 Olaszország	60	276.000	217
 Portugália	10.6	46.600	228
 Románia	21.5	60.000	359
 Szlovákia	5.4	24.000	225
 Szlovénia	2	7.800	256
 Spanyolország	45.8	171.300	267
 Svédország	9.2	20.300	453
EU átlag			302
EU súlyozott átlag			300

⁴¹⁸ Az Európai Unió honlapja.

⁴¹⁹ A lakos/rendőr arányszám alapja az egy rendőrrre vetített lakosságszám.

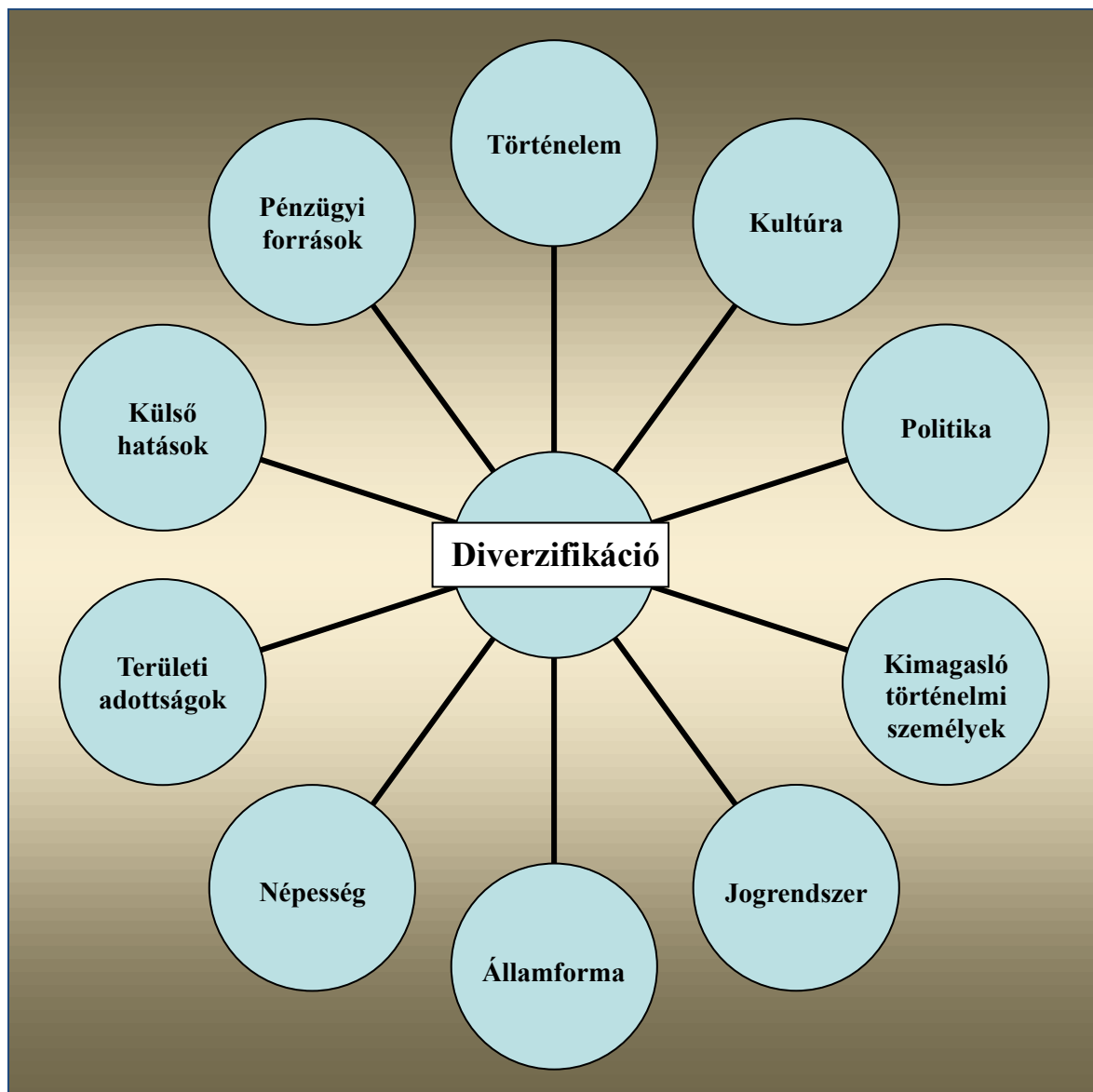
⁴²⁰ A Központi Statisztikai Hivatal honlapja.

⁴²¹ Szerzői megjegyzés: 2014. III. 01.–el, a rendőrség hivatásos állománya 37508 fő, míg a rendőrség teljes személyi (beleértve a hivatásos, kormánytisztviselő, közalkalmazott, munkavállaló, szenior) összlétszáma 49250 fő. Fenti adatok nem tartalmazzák a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ személyi állományát.

Országos Rendőr-főkapitányság, Humánigazgatási Szolgálat. Sz: 29000/4492–33/2014.Ált.
(Budapest, 2014. III. 19.)

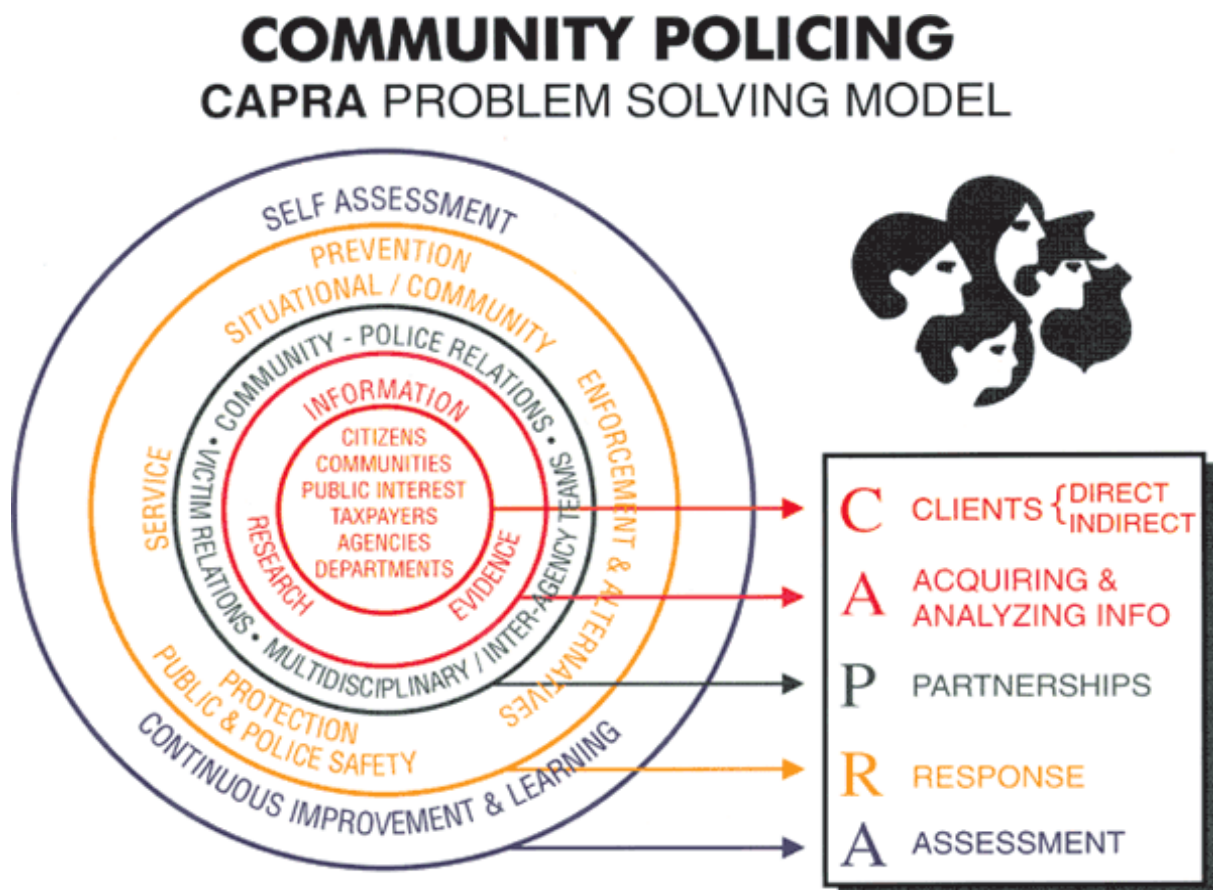
IX. számú melléklet. (90.p.)

A rendvédelmi szervezeti modellek változatosságát meghatározó elemek.



X. számú melléklet. (112.p.)

A CAPRA modell: a probléma-orientált rendészeti koncepció kanadai változata.⁴²²



⁴²² A Kanadai Rendőrség oktatói honlapja

XI. számú melléklet. (118.p.)

Csehország közigazgatási térképe.



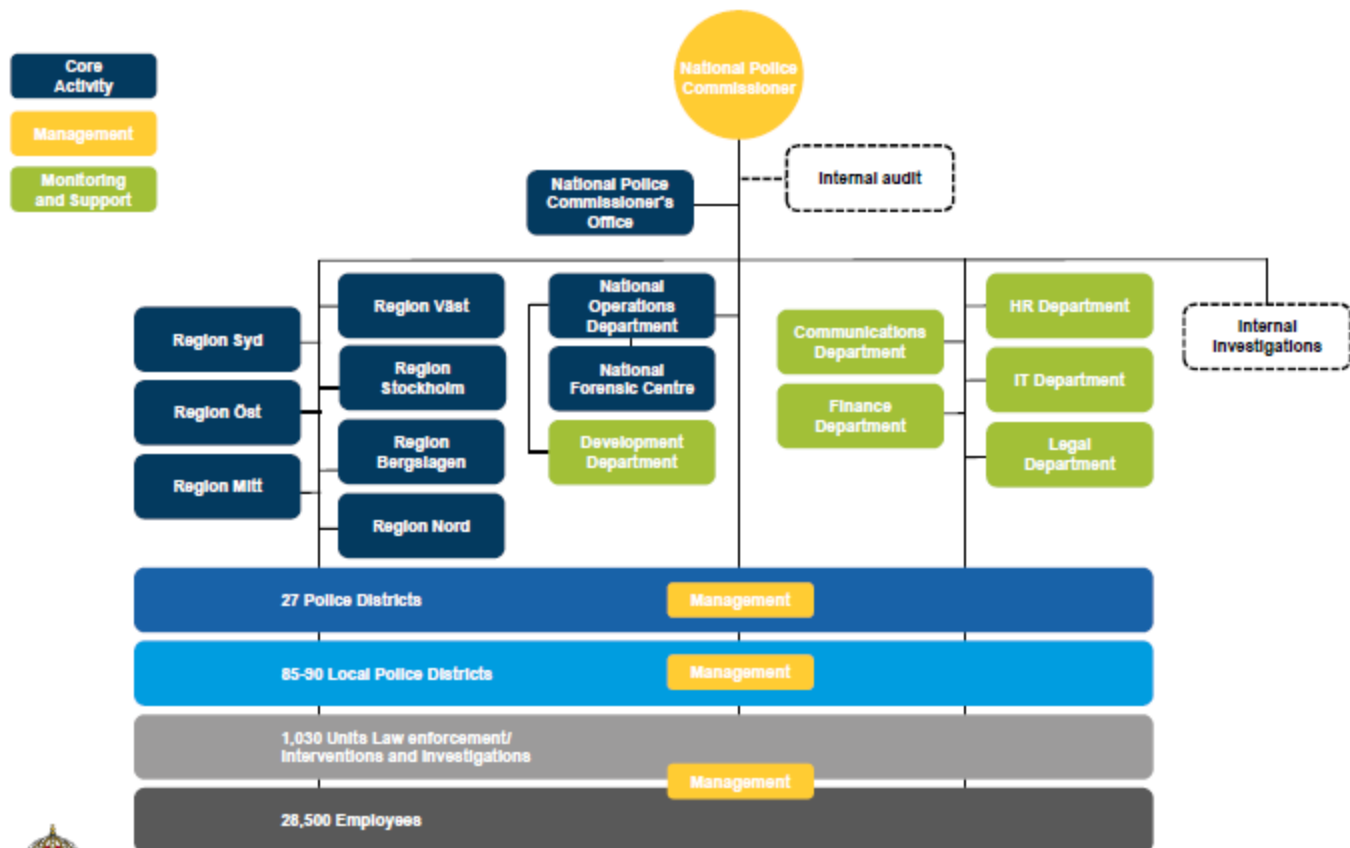
A fenti ábra a rendőrségi reform előtti régiók illetékességi területeit (8) és a közigazgatási régiók illetékességi területeit (14) mutatja be, az eltérések jól láthatóak.⁴²³



⁴²³ Cseh rendőrség honlapja.

XII. számú melléklet. (121.p.)

Svéd nemzeti rendőrség.⁴²⁴



Polisen

⁴²⁴ Svéd nemzeti rendőrség honlapja

XIII. számú melléklet. (124.p.)

EU Statisztikai Hivatal: rendőrségek állományára vonatkozó személyügyi adatok.⁴²⁵

	Police officers (units)			Police officers (per 100 000 inhabitants)		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
EU-27
Belgium (1)	36.933	38.911	39.746	360,7	372,5	366,7
Bulgaria	.	.	29.439	.	.	389,2
Czech Republic	44.828	45.498	43.100	436,2	445,2	410,2
Denmark	10.197	10.728	11.084	191,3	198,2	200,3
Germany	250.178	248.188	243.625	304,5	300,8	297,8
Estonia	3.633	3.412	4.536	264,8	253,2	338,5
Ireland	11.640	12.265	14.377	308,1	298,3	321,8
Greece (2)	51.081	49.696	50.798	468,5	448,4	453,0
Spain	189.165	202.535	241.267	472,3	470,6	524,6
France (3) (7)	233.484	234.966	243.900	396,7	385,4	390,5
Italy (4)	273.211	249.313	276.256	480,0	426,5	457,8
Cyprus	4.462	4.999	5.328	646,2	667,3	650,4
Latvia	10.649	9.920	7.624	447,1	430,1	339,1
Lithuania	12.731	11.216	10.738	362,5	327,4	322,6
Luxembourg (4)	1.196	1.403	1.655	275,8	304,2	329,6
Hungary (5)	28.873	28.627	8.724	282,5	283,5	87,1
Malta	1.718	1.789	1.918	451,9	444,3	462,9
Netherlands	33.394	35.284	37.285	210,5	216,4	224,9
Austria	28.977	27.111	27.614	362,1	330,6	329,7
Poland	100.695	100.654	97.535	263,2	263,7	255,5
Portugal	48.326	46.929	46.632	474,0	445,7	438,4
Romania	46.105	46.875	52.146	205,3	216,4	243,0
Slovenia	6.882	7.881	7.776	346,2	394,5	379,9
Slovakia	14.373	22.487	24.054	266,2	417,6	443,4
Finland	8.166	8.237	8.161	157,9	157,3	152,5
Sweden	16.089	17.073	20.292	181,6	189,5	217,2
United Kingdom:						
England and Wales	124.170	141.230	142.132	238,6	265,3	258,3
Scotland	14.948	16.221	17.263	295,0	318,9	331,5
Northern Ireland	10.905	8.579	7.237	648,7	499,5	403,3
Iceland	.	679	661	.	231,3	208,1
Liechtenstein	74	92	88	228,2	265,9	245,2
Norway	8.031	7.483	7.684	179,3	162,4	158,2
Switzerland	14.500	16.444	17.028	202,4	221,8	221,0
Montenegro	.	.	5.045	.	.	818,4
Croatia	22.264	19.898	20.846	495,0	447,8	471,0
FYR of Macedonia (2)	7.607	9.815	9.905	376,3	482,3	484,3
Serbia	.	.	33.477	.	.	458,2
Turkey	347.806	330.310	362.710	520,0	461,3	499,9
Japan (6)	230.756	248.480	251.939	183,5	196,6	199,2
United States (7)	654.601	673.146	706.886	231,7	226,8	229,7

(1) Break in series between 2004 and 2009.

(2) Data for 2008 instead of 2010.

(3) Excluding overseas departments and territories.

(4) Break in series between 1999 and 2004.

(5) Break in series between 2007 and 2010.

(6) Data for 2006 instead of 2010.

(7) Data for 2009 instead of 2010.

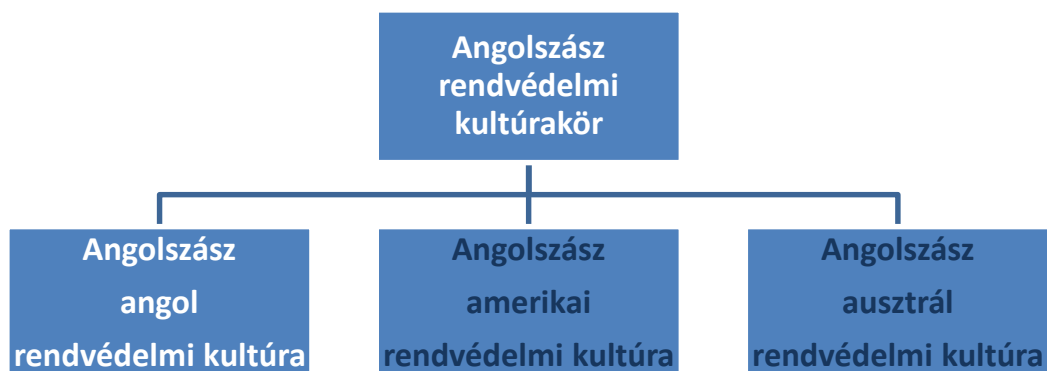
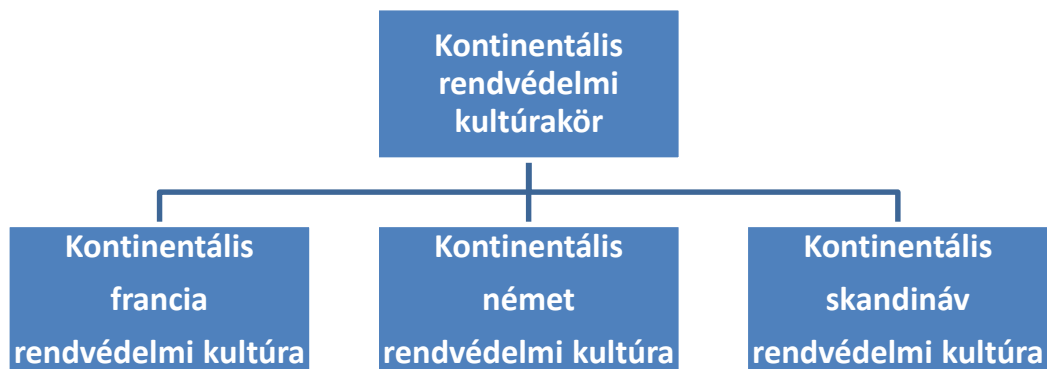
Source: Eurostat (online data codes: crim_plce, demo_pjan and demo_r_d2jan) and

the United Nations Department of Economic and Social Affairs (World Population Prospects: the 2010 Revision)

⁴²⁵ Szerzői megjegyzés: az adatsor Bulgáriával kapcsolatban hiányos, illetve Magyarország vonatkozásában pontatlan, pontosabban értelmezhetetlen a 2010-es év alatt feltüntetett 8.724 fő. Dr. POZSGAI Zsolt r. dandártábornok, (ORFK Humánigazgatási Szolgálat vezetője) 2014. III. 19-én szignált átirata alapján (száma: 29000/4492–33/2014.Alt.) a magyar rendőrség hivatásos állománya 2010. VI. 1.-vel 34.085 fő volt. Az adatokhoz kapcsolódó elemzés során korrekcióval éltem és az ORFK Humánigazgatási Szolgálat által megjelölt 34.085 főt vettem figyelembe. EUROSTAT honlapja.

XIV. számú melléklet. (132.p.)

A kontinentális rendvédelmi kultúrákör és az angolszász rendvédelmi kultúrákör.



XV. számú melléklet. (170.p.)

Magyar rendvédelmi szervek: felmentési, kinevezési, irányítói jogkörök.

<i>Rendvédelmi szerv</i>	<i>Kinevezési, felmentési jogkör gyakorlója</i>	<i>Országgyűlés szerepe kinevezés, felmentés esetén</i>	<i>Irányítói jogkör gyakorlója</i>	<i>Éves beszámoló, jelentés</i>
<i>Alkotmányvédelmi Hivatal</i>	Miniszterelnök (miniszteri előterjesztés alapján)	Ki kell kérni az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának állásfoglalását	Miniszter	Évente legalább egyszer a miniszter útján jelentést tesz a Kormánynak
<i>Információs Hivatal</i>	Miniszterelnök (miniszteri előterjesztés alapján)	Ki kell kérni az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának állásfoglalását	Miniszterelnök miniszter	Évente legalább egyszer a miniszter útján jelentést tesz a Kormánynak
<i>Nemzetbiztonsági Szakszolgálat</i>	Miniszterelnök (érintett miniszterek együttes előterjesztés alapján)	Ki kell kérni az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának állásfoglalását	Miniszter	Évente legalább egyszer a miniszter útján jelentést tesz a Kormánynak
<i>Rendőrség</i>	Miniszterelnök (miniszteri előterjesztés alapján)	Ki kell kérni az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának állásfoglalását	Miniszter	
<i>Nemzeti Védelmi Szolgálat</i>	Miniszter		Miniszter	
<i>Terrorelhárítási Központ</i>	Miniszterelnök (miniszteri előterjesztés alapján)	Ki kell kérni az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának állásfoglalását	Miniszter	
<i>Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság</i>	Miniszter		Miniszter	
<i>büntetés-végrehajtási szervezet</i>	Miniszter		Miniszter	
<i>Nemzeti Adó- és Vámhivatal</i>	Miniszterelnök (miniszteri előterjesztés alapján)		Miniszter	
<i>Országgyűlési Őrség</i>	Országgyűlés Elnöke		Országgyűlés Elnöke	Országgyűlés felé éves besz.

XVI. számú melléklet. (185.p.)

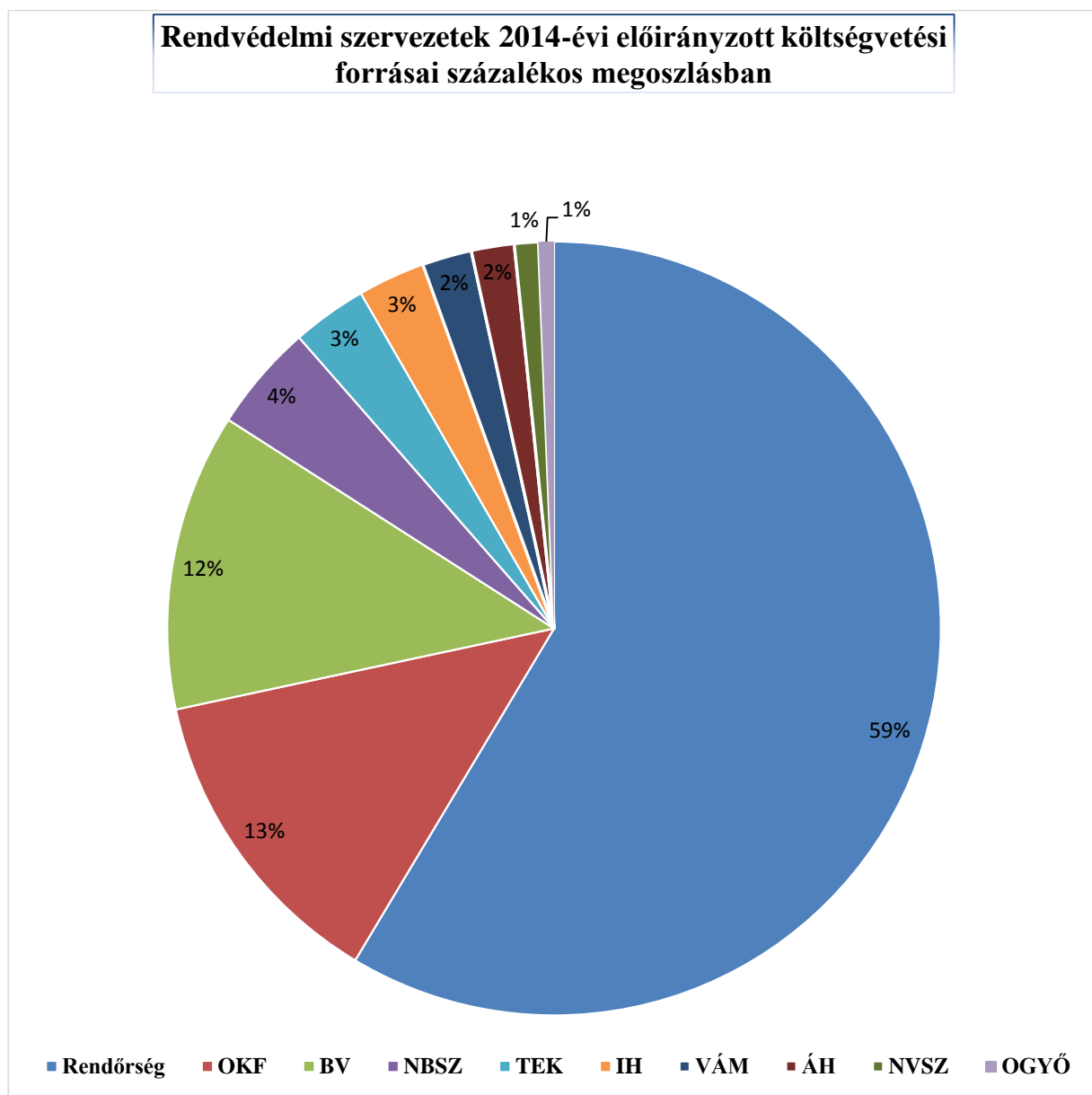
Magyar rendvédelmi szervezetek költségvetése részletes bontásban.⁴²⁶
(millió Ft-ban)

Önálló költségvetéssel rendelkező rendvédelmi szervezetek	Működési költségvetés				Felhalmozott költségvetés egyéb	A szerv teljes költségvetése
	Személyi juttatás	Munkáltatói járulékok	Dologi kiadás	Bevétel		
Országgyűlési Őrség	2 007,8 114.7%	519,0 121.6%	-	-	-	2 526,8 (116.1%)
Információs Hivatal	4 377,3 100%	1 100,8 100%	5 113,9 119.4%	114,8 130.9%	623,0 153.6%	11 100,2 110.4%
Nemzeti Védelmi Szolgálat	2 688,8 111.3%	703,3 115.6%	535,1 119.2%	-	30,9 -	3958,1 112.2%
Terrorelhárítási Központ	7 127,8 101.4%	1 919,0 101.4%	2 045,6 100.3%	123,0 100%	1 388,4 54%	12 357,8 92.2%
Büntetés-végrehajtás	25 701,1 102.8%	5 761,7 102.0%	18 595,7 101.8%	25 701,1 102.8%	1 702,4 291.2%	49 045,3 104.9%
Rendőrség	157 125 101.1%	40 157,6 100.9%	41 634,8 107.7%	5 301,6 117.6%	2 006,5 107.3%	240 152 103.9%
Alkotmányvédelmi Hivatal	4 789,8 100%	1 304,6 100%	859,3 99.8%	47,4 173%	168,2 175.6%	7 074,5 101.3%
Nemzetbiztonsági Szakszolgálat	10 062,4 108.3%	2 615,7 108.2%	2 418 108.3%	170,6 115,6%	2 748,9 177.5%	17 674,8 115.4%
Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság	34 883,8 101.4%	8 774,2 96.3%	5 180,4 96.8%	1 621,5 100%	4 271,3 100%	51 488,2 99.9%
Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Bűnügyi Főigazgatóság	5 231,2 103.4%	1 375,9 106.3%	1 392,2 100%	20,0 100%	206,9 -	8 186,2 106,0%

⁴²⁶ Szerzői megjegyzés: a táblázat a 2013-as éves költségvetési törvényben szereplő előirányzatokat tartalmazza, e sárokszámokat veszi bázisértéknek. A 2014-es előirányzatok ehhez képest kerültek feltüntetésre. A bázisértékre vetített csökkenést piros szín jelzi, míg a növekedést zöld szín.

XVII. számú melléklet. (185.p.)

Magyar rendvédelmi szervezetek 2014-es előirányzott költségvetési forrásai.



XVIII. számú melléklet. (186.p.)

Magyar rendvédelmi szervezetek személyügyi kiadásai részletes bontásban.⁴²⁷

Rendvédelmi szervezetek	Személyi juttatások és a munkáltatót terhelő járulékok együttesen millió Ft	Teljes költségvetés millió Ft	Személyi költségek / teljes költségvetés százalékos aránya
Országgyűlési Őrség	2 526,8	2 526,8	100%
Információs Hivatal	5 478,1	11 100,2	49.4%
Nemzeti Védelmi Szolgálat	3 392,1	3 958,1	85.7%
Terrorelhárítási Központ	9046,8	12 357,8	73.2%
Büntetés-végrehajtás	31 462,8	49 045,3	64.2%
Rendőrség	197 282,6	240 152	82.1%
Alkotmányvédelmi Hivatal	6 094,4	7 074,5	86.1%
Nemzetbiztonsági Szakszolgálat	12 678,1	17 674,8	71.7%
Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság	43 658	51 488,2	84.8%
Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Bűnügyi Főigazgatóság	6 606,9	8 186,2	80.7%
ÖSSZESÍTETT	318 226.6	403 564	78.9%

⁴²⁷ Szerzői megjegyzés: a 2013-as költségvetési törvény előirányzata alapján.

Az értekezés témaköréhez kapcsolódó szerzői publikációs jegyzék

1. **From Adjusting to Rebuilding Police Institutions.**
Connections – The quarterly journal
Volume XIII. 2014. Number 3. Summer edition
Garmisch-Partenkirchen, Germany
87–94.p.
US-ISSN 1812-1098
2. **Understanding Gender Mainstreaming in Modern Law Enforcement.**
Connections – The quarterly journal
Volume XI. 2012. Number 2. Spring edition
Garmisch-Partenkirchen, Germany
117–123.p.
US-ISSN 1812-1098
3. **Bosznia-Hercegovina rendőrsége.**
Magyar Rendészet
X. évf. 2010. 1–2.sz.
20–31.p.
HU-ISSN 1586-2895
4. **Az amerikai Belbiztonsági Minisztérium.**
Nemzet és Biztonság
III. évf. 2010. 8.sz.
47–55.p.
HU-ISSN 1789-5286
5. **Az Európai Unió műveleteinek finanszírozása.**
Hadmérnök
V. évf. 2010. 3.sz.
69–79.p.
HU-ISSN 1788-1919
6. **Európai Unió Rendőri Misszió, (EUPM Follow-on) Bosznia és Hercegovina 2006. január 1. – 2007. december 31.**
Társszerzőként, részvételi arány: 33%
BM. IRM. NOK: A magyar rendvédelmi erők szerepe a nemzetközi béke és biztonság megteremtésében, éves periodika, Budapest, 2008.
7. **Az ENSZ békeműveletek bemutatása, központi igazgatásának rendszere.**
Diplomamunka, ZMNE, Budapest, 2006. Kézirat.
8. **Európai Unió Rendőri Misszió, Rendőri Különleges Egység (EUPM) Bosznia-Hercegovina, 2003. január 1. – 2005. december 31.**
Társszerzőként, részvételi arány: 33%
BM. IRM. NOK: A magyar rendvédelmi erők szerepe a nemzetközi béke és biztonság megteremtésében, éves periodika,
Budapest,
2006.