

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
HADTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS SZERZŐI ISMERTETŐJE

dr. jur. Kozma Tibor c. r. alezredes

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

című doktori értekezés szerzői ismertetése

Témavezető:

**Dr. Kovács Gábor r. dandártábornok
Habilitált egyetemi docens**

Budapest, 2015.

TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

Az Európai Uniót (EU) alkotó tagállamokban alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek rendkívül változatosak. 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. 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 rendvédelmet alkotó részterületek feltárása, kutatása, az eredmények összekapcsolása, egészben való szemlélése az a tudományos feladat, amely elé a jelen disszertáció elkészítése állított.

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. Ezzel a magyar rendvédelmi szervezeti modell jelentősen változott. A változásokat kutatni kell, fel kell dolgozni, értékelni, hatásait meg kell érteni.

HIPOTÉZISEK

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 országekörök 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 csoportkörökhöz 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

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 rendszertudomány 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 ELVÉGZETT VIZSGÁLATOK TÖMÖR LEÍRÁSA FEJEZETENKÉNT

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 egy 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.

ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

Az értekezés tárgyköre kifejezetten széles kört célzott 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 idősíkból való szemléletet is, ami tovább növelte a már meglévő térbeli, tárgyköri expanziót.

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 szervezetként 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 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 második fejezet a rendvédelmi szervezeti modellek általános és összehasonlító vizsgálatát tartalmazza. Arra a következtetésre jutottam, hogy az eltérő rendvédelem-strukturák 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, strukturáját.

Az eltérő államformák és az eltérő alkotmányos berendezkedések döntő mértékben meghatározzák a rendvédelmi szervezeti modell felépítését. Például szövetségi köztársaságok esetében (Németország, Ausztria) a rendvédelem szervezete,

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 jelentkeznek. 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 értékelhetőek 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 a 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 maradván a rendvédelmi kultúrák rendszerezése megtörtént azzal a megállapítással, hogy a bemutatott rendszer nyitott, újabb rendvédelmi kultúrák beemelésére van lehetőség. Meghatározásra került rendvédelmi kultúrakörök:

A kontinentális rendvédelmi kultúrakört francia, német és a skandináv rendvédelmi kultúrák töltik meg tartalommal.

Az angolszász rendvédelmi kultúrakör 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 modellről 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.

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 kultúrakör fogalmát. Az elvégzett elemzések alapján két alapvető rendvédelmi kultúrakört különítettem el, ezek: az angolszász rendvédelmi kultúrakör, illetve a kontinentális rendvédelmi kultúrakör. 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 tagországi 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.

GONDOLATOK, JAVASLATOK A MAGYAR RENDVÉDELEM FEJLESZTÉSÉRŐL AZ EURÓPAI RENDVÉDELEM TÜKRÉBEN

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 képviselői 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? A skandináv országok ezen arányszámai a 400–500-as tartományban mozognak. Hogy oldják meg a jelentkező rendőrségi feladatokat Finnországban, ahol ugyanez az arányszám 680-as értéket mutat? 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 hazai 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 hatékonyságát 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

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 Közszerzői Egyetem alapítása.

„A Nemzeti Közszolgálati Egyetemet az a felismerés hozta létre, hogy a közszolgálaton 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.”¹

A XXI. század tudásközpontú kultúráját igényel és fejleszt. Ez egy nagyságrendileg 10 milliós lakosú ország esetében rendvédelem-specifikus tudás-centralizációt, tudás-koncentrációt igényel, ennek felel meg az új egyetem. A rendészet vonatkozásában 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. A bűnügyi együttműködés a kezdeti, szomszédos államok közötti kapcsolatrendszerből államokon, kontinenseken átívelő, globális rendszerré vált. A rendvédelem számos speciális területe ugyanakkor kevésbé vagy egyáltalán nem részese a nemzetközi együttműködési rendszereknek, szervezeteknek. A rendvédelmi együttműködés szervezeti szakterület-specifikus együttműködési érdekek mentén fejlődött. Ezért a szervezetek és feladatrendszereik is specifikus irányból indultak el, ezek kiszélesítése napjainkban is tart. Ez a lehetséges fejlődési irányok egyike. 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 másikhoz 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.

¹ KOVÁCS Gábor: Tájékoztató a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megalakulásáról és működéséről. 1.p.

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.

SZAKMAI ÖNÉLETRAJZ

Név: dr. jur. Kozma Tibor c. r. alezredes

Személyi információk:

Születési hely, idő: Debrecen, 1973.05.25.

Családi állapot: nő

Gyermek: 2 leány

Iskolai végzettségek:

- 2009.09. – Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Hadtudományi Doktori Iskola
- 2004.09. – 2006.06. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Kar
Biztonság- és védelempolitika szak,
Summa Cum Laude minősítésű oklevél
(Oklevél kiállítás: 2012)
- 1998.09. – 2004.01. Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi
Intézet, jogász szak
Cum Laude minősítésű oklevél
- 1992.08. – 1997.06. Rendőrtiszti Főiskola, Közrendvédelmi szak
Nappali tagozat, kitüntetéses oklevél
- 1994.07. – 1995.08. Francia Közrendvédelmi Tiszti Főiskola
(ESOP), Nizza, Franciaország, diploma

Nyelvismeret:

Angol felsőfok	„A” – 2002	„B” – 2004
Francia felsőfok	„A” – 1996	„B” – 2012

Nemzetközi tapasztalat:

- 2010.12.–2015.05. ENSZ Főtitkárság, Békefenntartó Főosztály, (DPKO),
Amerikai Egyesült Államok, New York
szakterület: rendőri békefenntartás,
beosztás: Police Liaison Officer
külszolgálat során szerzett minősítés: kiváló
- 2007.02.–2009.01. Európai Unió Rendőri Misszió (EUPM)
Határrendészeti Igazgatóság (BP Field Office)
Bosznia-Hercegovina, Bosanska Gradiska,
szakterület: határrendészet
beosztás: regionális vezető, kontingensparancsnok
külszolgálat során szerzett minősítés: kiváló

- 2002.11.–2004.06. Európai Unió Rendőri Misszió (EUPM)
Határrendészeti Igazgatóság (SBS Field Office)
Bosznia-Hercegovina, Bosanska Gradiska,
szakterület: határrendészet
beosztás: regionális vezető, kontingensparancsnok
külszolgálat során szerzett minősítés: kiváló
- 1999.10.–2001.10. ENSZ Rendőri Misszió (UNIPTF) Trebinje
Bosznia-Hercegovina, Stolac, Trebinje
szakterület: bűnügyi illetve közrendvédelmi szolgálati ág,
beosztások: megfigyelő, csoportvezető, pk. helyettes
külszolgálat során szerzett minősítés: kiváló

Beosztások:

- 2009.02.– Hajdú-Bihar MRFK.
Közrendvédelmi Osztály
szakterület: közrendvédelem
beosztás: kiemelt főelőadó
- 2009.02.–2010.11. Hajdú-Bihar MRFK.
Közrendvédelmi Osztály
szakterület: közrendvédelem
beosztás: kiemelt főelőadó
- 2009.02.–2010.11. Hajdú-Bihar MRFK.
szakterület/beosztás: rendelkezési állomány
- 2004.04.–2007.01. Hajdú-Bihar MRFK.
Repülőtéri Biztonsági Alosztály
szakterület: közrendvédelem, repülés-biztonság
beosztás: kiemelt főelőadó
- 2001.11.–2002.10. Hajdú-Bihar MRFK.
Bevetési és Akció Osztály
szakterület: közrendvédelem
beosztás: alosztályvezető, illetve bevetés-irányító
- 1997.11.–1999.10. Hajdú-Bihar MRFK.
Mozgó Rendőrőrs
szakterület:közrendvédelem
beosztás: őrsparancsnok
- 1997.06.–1997.11. Debreceni Rendőrkapitányság
Bevetés-irányítási Központ
szakterület: közrendvédelem
beosztás: bevetés-irányító