

Rendészeti szervek

Szerző: CHRISTIÁN László

Affiliáció: tanszékvezető egyetemi docens, NKE RTK

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András

Lezárás dátuma: 2018.09.21

Idézési javaslat: CHRISTIÁN László: „Rendészeti szervek” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András)

<http://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A rendészet a közigazgatás része, küldetése az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak és alapvető értékeinek az oltalmazása az ezeket sértő, veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása révén, akár legitim fizikai erőszak alkalmazásával. Az előbbi küldetés teljesítése rendkívül komplex, szerteágazó tevékenység, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, történetesen a rendőrségtől. A rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben a rendvédelmi szervek, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti rendszernek, amelyben az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.

Tartalomjegyzék

- 1. A rendészet mibenléte**
- 2. A rendészeti modellek**
- 3. Epizódok a magyar rendészet történetéből**
- 4. Rendészet, rendvédelem, közrend, közbiztonság**
- 5. A rendészet magyarországi intézményrendszere**
 - 5.1. Komplementer rendészet
 - 5.2. Önkormányzati rendészet
 - 5.3. Egyes rendészeti feladatokat ellátók
 - 5.4. A Polgárőrség
 - 5.5. Magánbiztonság
 - 5.6. A komplementer rendészeti szervezetek szakmai felügyelete
- 6. Intézkedések, kényszerítő eszközök és jogorvoslat a rendészetben**
- 7. Kritikai elemzés**
 - 7.1. A rendészet modernizációja, stratégiai szemlélet
 - 7.2. A rendészet kutatása, a rendészettudomány erősödése
 - 7.3. A rendészet hatékonysága

8. JEGYZETEK

1. A rendészet mibenléte

[1] Az állam rendeltetészerű működésének meghatározó jelentőségű pillérét képező rendészet a közigazgatás egyik első előfordulási formája, emiatt a közigazgatás archetípusának is szokás nevezni.

A modern közigazgatási rendszerek kialakulása előtti időszakban – ez minden államban más és más idősakra tehető [...] – a közigazgatás rendeltetése nagyon szoros kapcsolatban voltak az állam hatalmi jellegével. A közigazgatás öt alapvető területe a külügyi, rendészeti, hadügyi, igazságügyi és a pénzügyi közigazgatás voltak. [...] Az állam és a közigazgatás modernizációjával ez az öt alapfunkció nem tűnik el, hanem folyamatosan kiegészül, illetve differenciálódik.^[1]

[2] Az állam funkcióinak, feladatainak folyamatos változása intenzív hatást gyakorolt a rendészet alakulására. A rendészetet kezdetben – amint arra már utaltunk – a közigazgatással azonosították (>rendészet), ezért ilyenformán az intézményesült közigazgatás meghatározó jelentőségű ágának tekinthetjük. Az állam legfontosabb feladatait átfogó jóléti és a biztonsági rendészet csak fokozatosan vált el egymástól.^[2]

[3] Mit jelent a rendőrség (*police*) szó és mit takar a rendészeti tevékenység (*policing*) – merül fel az örökzöld kérdés a külföldi szakirodalomban is. A rendőrség szó elsődlegesen azon szervezetet takarja, amelynek a tagjai – bűnmegelőzés és a közrend fenntartása és egyéb feladatokat ellátva – kék egyenruhában járőröznek a közterületeken. A nemzetközi szakirodalom kezdi elfogadni a tételt, hogy az állami rendőrség csak egy példája a rendészeti tevékenységnek (*policing*). A modern értelemben vett rendőrségről a Metropolitan Police megalakulása – 1829 – óta beszélhetünk, és az alapító Sir Robert Peel által lefektetett alapelvek máig hatást gyakorolnak a rendészet működésére, elsősorban angolszász területeken.^[3]

[4] Kmety Károly száz évvel ezelőtti megállapítása szerint a rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenység egyéb ágaitól a fizikai erőszakmonopóliuma különbözteti meg.^[4] Ebből legalább két dolog következik. Egyrészt hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt hogy a rendészeti igazgatás hatósági igazgatás. Részletesebben: a hatóság az aktusával az ügyfél számára kötelezést írhat elő, annak megvalósításához pedig akár fizikai kényszert is alkalmazhat. Fenti megállapítást támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata, melyben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a Rendőrségről szóló törvényben foglalt rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jellegű tevékenység, ugyanis a rendőri szerv közhatalmi jogosítványát felhasználva, egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfélre nézve kötelezettséget állapít meg, és ennek maga szerez érvényt.^[5] A legitim fizikai erőszak a rendészet egyik meghatározó *differencia specificája*, amelynek alkalmazására az állam erre felhatalmazott szervei jogosultak (Erről később még részletesen lesz szó).

[5] A rendészet tehát a közigazgatás része, ilyenformán magán viseli a közigazgatásra általánosan jellemző vonásokat, azonban további egyedi tulajdonságokkal is rendelkezik, amelyek csak a rendészet sajátjai, ilyen például az állami erőszak alkalmazásának lehetősége. Ennek megfelelően társadalmi szükségletet elégít ki, közösségi igényeket szolgál, melyek kizárólag hatóságként realizálhatók, és olyan tevékenységet jelent, amely a jog uralma alatt áll, egészen pontosan a közjog szabályai által meghatározott keretek között valósulhat meg.

[6] A rendészetnek négy meghatározó funkcióját szokás megkülönböztetni. Az első a jogsértések

bekövetkezésének megelőzését szolgáló rendészeti jelenlét, őrködés (->bűnmegelőzés). A második a közbiztonságot sértő, veszélyeztető támadások és veszélyek, *legitim* erőszak alkalmazásával történő elhárítása, ezt nevezzük közbiztonsági vagy karhatalmi funkciónak. A harmadik funkció az állam igazságszolgáltatási tevékenységének előkészítését megtestesítő bűnüldözés a felderítői és a nyomozati munka révén. A negyedik az a funkció, amelyet szűkebb értelemben magával a rendészettel is azonosítanak, történetesen a közigazgatási hatósági, engedélyezési, ellenőrzési tevékenységet öleli át.

Alkotmányos rendészet csak ott valósulhat meg, ahol a rendészet joga, továbbá a rendvédelmi szervek felépítése, a közöttük megvalósuló feladat- és hatáskörmegosztás, a közigazgatás rendszerében elfoglalt hely és a büntető igazságszolgáltatás előkészítésében játszott szerepe, végül az igazságszolgáltatásnak a rendészet felett gyakorolt kontrollja összhangban van az alaptörvényi követelményekkel. A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása.^[6]

[7] A rendészet küldetése tehát az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak és alapvető értékeinek az oltalmazása, az ezeket sértő, veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása, akár legitim fizikai erőszak igénybevételével (Lásd még a 35, 38, 86, 89. bekezdéseket.)

[8] A rendőr és katona két olyan hivatást gyakorol, amely számos rokon vonást mutat, hiszen mindketten veszélyt hárítanak el, mindketten az állam rendjét védik és ennek során használhatják az állami erőszakmonopólium körébe tartozó eszközrendszert. A két területet elhatárolásának egyik módja a védendő értékek meghatározása. A honvédség küldetése az állam rendjének, integritásának védelme a külső fenyegetettségekkel szemben, míg a rendőrség az állam belső rendjéért és biztonságért felel. Ebben a sajátos viszonyrendszerben az Alaptörvény ad támpontot, elválasztja egymástól a békeidőben és a minősített időszakban történő működést. Mivel a rendészet a közigazgatás integráns része, így békeidőben a honvédelmi igazgatás is a civil közigazgatás részeként működik, fő feladata az ország védelmére, a minősített időszakra történő felkészülés, valamint az ehhez szükséges koordináció ellátása. Minősített időszakban – amikor az országot fenyegető veszély merül fel – jelentősen változik a helyzet, hiszen a honvédelmi igazgatás kerül előtérbe, olyan formában, hogy a civil közigazgatás több feladatát a honvédelmi igazgatás veszi át.^[7]

[9] A hasonló vonások ellenére alapvető jogállami követelmény a két terület, tevékenység jogszabályokban történő megfelelő elhatárolása. A rendőrség szabályozása, szervezete és működése a szocialista örökségnek köszönhetően az átmenet időszakát követően is militáns vonásokkal rendelkezett, ezért a rendszerváltás óta kiemelt prioritás volt a rendőrség demilitarizálása. Ennek ellenére a korábbi szolgálati törvény^[8] a demilitarizálási szándékkal ellentétesen éppen a honvédséget alapul véve szabályozta a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyát, ezzel elszalasztva a rendvédelem újjáépítését. A demilitarizálás megvalósítása mind a mai napig csak töredékesen valósult meg. Az Alaptörvénynek ugyanakkor fontos vívmánya, hogy elválasztotta a rendőrséget, a nemzetbiztonsági szolgálatokat és a honvédség szabályozásának az alappilléreit.

[10] Sajátos szereplő a rendészet és a honvédelem határterületén a katonai rendészet (az angol terminológiában: *Military Police*). A katonai rendészet a honvédelem rendeltetésszerű működéséhez kapcsolódó rendészeti jellegű feladatokat látja el, többek között a honvédelmi objektumok védelmét, a honvédségi gépjárművek baleseti helyszínelését, a forgalomirányítást, a katonai delegációk kísérését és a személyvédelmet, valamint nemzetközi missziókban a katonai rendőri feladatokat. A napjainkban jelentkező kiemelt jelentőségű fenyegetések, veszélyek elhárítása sok esetben igényli a rendészeti szervek és a honvédség szoros együttműködését, jó példa erre a migrációs helyzet hazai kezelése, a

határbiztonság szavatolása közös erőfeszítéssel.

[11] A határbiztonság kapcsán meg kell említeni a rendészeti tevékenység egyik meghatározó területét, a határrendészet is. A határőrség 2004-ig kettős jogállású szervezetként, konkrétan rendészeti szervként és a fegyveres erők részeként is működött. A határőrség 2008-ban integrálódott a rendőrség szervezetébe, ettől kezdve a határrendészeti feladatok a rendőrség hatáskörébe kerültek át és manapság egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert.

[12] A rendészet körében feltétlenül szót kell ejteni a nemzetbiztonsági szolgálatokról. A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.^[9] Jelezni kívánjuk, hogy a nemzetbiztonsági szabályozás központi eleme – összefüggésben a titkos információgyűjtés jogalapjára – a nemzetbiztonsági érdek fogalma, különös tekintettel annak jelentéstartamára.

[13] A rendszerváltás egyik legnagyobb kihívása az volt, hogy miként sikerül átalakítani a korábbi állambiztonsági rendszert és letenni az alapjait egy demokratikus viszonyoknak és elvárásoknak megfelelő nemzetbiztonságnak. A nyugati mintákat figyelembe véve az 1995-ös nemzetbiztonsági törvénnyel a jogalkotó a demokratikus irányítás, a politikai és jogi felelősség, valamint a hatalomkoncentráció megakadályozását tartotta szem előtt.^[10] Öt önálló szolgálat jött létre (ún. ötszolgálatos modell), ezzel azonban az információáramlás és koordináció nehézkessé vált, mert egyidejűleg négy miniszter és a kormányfő együttműködését követelte meg a nemzetbiztonsági kabinet keretei között.^[11] A nemzetbiztonság szervezetrendszere 2010 után számottevő változáson ment keresztül, többek között megszűnt a túlzott hatalomkoncentrációval vádolt polgári titkosszolgálatok felügyeletét ellátó tárca nélküli miniszteri pozíció, a polgári titkosszolgálatok felügyelete egy törvénymódosítást követően a belügyminiszter hatáskörébe került, továbbá 2012-ben Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat néven összevonták a korábbi Katonai Felderítő Hivatalt és Katonai Biztonsági Hivatalt. A nemzetbiztonsági szolgálatok^[12] (Információs Hivatal, Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat) száma 2016-ban emelkedett az akkor életre hívott Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központtal.

2. A rendészeti modellek

[14] A modern rendészetnek két meghatározó modellje ismert. Az egyik az angolszász, míg a másik a kontinentális vagy francia államrendőrségi modell. Az alábbi nagyon rövid összehasonlító vizsgálat segít abban, hogy megértsük, miben és mitől annyira más a rendőri munka a kontinentális és az angolszász hagyományokkal rendelkező országokban.

[15] Az angolszász rendőrségek létrejötte a nagyvárosiasodásra és ezzel párhuzamosan jelentkező bűnözés visszaszorítását célzó, közösségi önvédelmi igény jelentkezésére vezethető vissza. A siker kulcsa a professzionalizmus és a „lentől fölfelé” építkezés, a helyi közösségek szolgálata, az állampolgár közeli működés és a szolgáltató jelleg. Maga Sir Robert Peel, a Metropolitan Police megalapítója 1829-ben azt tartotta, hogy a bűnözés helyi probléma, ezért az a helyi hatóságok feladata.^[13] Az angolszász országokban történeti alkotmányról beszélhetünk, a közigazgatás szervezőlve a decentralizáció, és kiemelendő még a hatáskörök területi önkormányzatoktól történő eredeztetése. Ennek szinte kézenfekvő következménye a decentralizált önkormányzati rendőrségi rendszer. Ez persze nem azt jelenti, hogy a föderatív rendszerben működő Amerikai Egyesült Államokban ne lennének szövetségi rendőri szervek (például FBI), mindössze a rendőrség helyi egységei működnek decentralizált formában. A helyi rendőrség ezekben az országokban az önkormányzat alárendeltségében látja el a feladatát, a rendőrkapitányt a polgármester javaslatára a képviselőtestület választja meg és ennek megfelelően a rendőri munka prioritásai között a helyi állampolgárok és közösségek, valamint az önkormányzat igényei állnak a középpontban. Azt is meg kell említeni, hogy a rendőri munkában a megelőző, proaktív szemléletet követik, a decentralizált rendőri szervek elsődleges fegyvere a jelenlét, a bizalmon alapuló kapcsolat az állampolgárokkal és a kiterjedt kommunikáció. Az angolszász országokban a helyi rendőrségek a mai napig a helyi

igényeknek alávetetten, azt kiszolgálva működnek, ez pedig a kontinentális rendszerhez viszonyítva merőben más megközelítés.

[16] A kontinentális országokban a rendőrségek születése az egyre fokozódó kereskedelem, a nyitott városok lakosságának állandó változása, a köz- és a magántulajdon elválása, a jelentős vándorlási hajlandóság és a bűnözés megjelenése indokolták. Ezen országok jogrendszerei írott alaptörvénnyel, alkotmánnyal rendelkeznek, melyek gyakran kitérnek a rendészeti szervek működésére is. A közigazgatás jobbra központosított, ennek megfelelően a rendőrség is hierarchizált rendszerben felépülő, a központi hatalom irányítása alatt álló szervezet. Ez persze országonként és korszakonként változó módon és formában valósult meg. A kontinentális rendőrségek gyakran úgy jöttek létre, hogy az igény megjelenését követően az állam a szervezet megalakítását úgy oldotta meg, hogy a hadseregből kerültek leválasztásra. Ennek egyik következménye, hogy struktúrában, szervezési elvekben, módszereiben erőteljes volt a hasonlóság a hadsereggel, másrészt pedig gyakran úgy váltak le az egyes rendőri szervek, hogy közben megmaradtak a hadsereg egyik „fegyvernemeként”, amely szükség esetén – ilyen szervezet például a csendőrség – bevethető katonai egységként. A hadsereg mintájára létrehozott rendőrségekkel szemben támasztott elsődleges elvárás a közbiztonság igényeihez való alkalmazkodás, de fontos megemlíteni a „felülről lefelé” építkezési elvet is. A rendőrség szervezeti struktúrájának fő jellemzője a centralizáció és a hierarchia, a parancs feltétlen teljesítése pedig áthatja a szervezet működését, továbbá a rendőri munka alapvetően reagáló szemléletet követ, a bekövetkezett eseményeket igyekszik lekövetni.

[17] Most érkezünk el az angolszász és a kontinentális rendészeti megközelítés közötti alapvető elhatárolási ponthoz, amelyet Finszter Géza érzékletesen tár elénk. A kis hatalmi távolság aktívvá teszi a rendőrt, mert olyan döntéseket hajt végre, amelynek a meghozatalában maga is részt vett. Azonosul a munkájával, azt szakmaként műveli, átérzi szolgálata erkölcsi értékeit. Ahol ez a rendőrségi kultúra lép a hierarchikus függés kényszerének helyébe, ott jelentősen megnő a rendőrök egyéni teljesítménye, és az áldozatvállalás olyan gyakorlat lesz, amit parancsra soha nem lehet teljesíteni. A rendészeti jelenlét és a társadalom kisebb közösségeivel való együttműködés a közösségi rendőrség szervezeti kultúrájának legfontosabb alappillére.^[14] Persze az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy a felülről építkező francia államrendőrségi modellben és az angol modellben is bekövetkeztek olyan testidegennek tűnő változások az elmúlt évtizedekben, amelyeket a bűnözés megváltozása és a szükségesnek mutató reformok kapcsán vezettek be, így az angoloknál a centralizáció jelent meg, míg a franciáknál a szomszédsági rendőrség (amelynek fókuszában a helyi közösség és az állampolgárok aktív bevonása áll)^[15] mint új megközelítés. Ez egyben azt is üzeni, hogy bármilyen szervezőelvek alapján működjön egy adott ország közigazgatása vagy rendészete, időről időre – megfontolva bizonyos jól bevált módszer megoldás alkalmazását – érdemes felülvizsgálni a rendszer egyes elemeit.

3. Epizódok a magyar rendészet történetéből

[18] A téma megértése szempontjából fontos és egyúttal hasznos röviden áttekinteni a hazai rendészet történetét. A magyar rendészet a dualizmus korában fejlődött európai szintre és jött létre a meghatározó modern nemzeti rendészeti struktúra. A dualizmus rendvédelmi szervei a következők voltak: rendőrségek, Magyar Királyi Csendőrség, Magyar Királyi Pénzügyőrség és Vámhivatalok, Koronaőrség, Képviselőházi Őrség, valamint a büntetés-végrehajtás szerve.^[16]

[19] Magyarországon a rendfenntartás jogát a XIX–XX. század fordulóján a törvények az önkormányzati és állami rendőrségeknek biztosították. A hazai rendőrségek túlnyomó többségét a városi-önkormányzati rendőrségek alkották. Állami rendőrséget ott hoztak létre, ahol kiemelten fontos volt a rend fenntartása és annak állami felügyelete. A városi rendőrségek a helyi önkormányzat irányítása alatt álltak, ami egyben azt is jelentette, hogy munkájukba a belügyminiszter is csak az önkormányzatokon keresztül tudott beleszólni. A városi rendőrkapitány a kapitányi hivatal közreműködésével irányította a helyi rendfenntartás szervezetét.

A kormánynak, mint legfőbb rendőr hatóságnak az önkormányzatnak, mint a rendőrség helyi hatóságának a „biztonság fenntartása” érdekében meg kell adni a hatalmat, hogy törvényileg nem tiltott cselekmény, mulasztás, magatartás veszélyességét kimondhassák, s azokat eltilthassák, úgynevezett rendőri rendeletek és szabályrendeletekkel és még mindezek felül más rendőr hatóságokat sem lehet eltiltani attól, hogy a szabályilag veszélyesnek nyilvánítottakon kívül esetenként más cselekményt, mulasztást is, mint veszélyeseket tekintvén közbelépésükkel megakadályozhassanak. A rendőri szabályrendeleti jog mellett, tehát még mindig lesz a rendőri szerveknek diszkrecionális intézkedési joga.^[17]

[20] A század vége felé azonban mind gyakrabban felmerült a városi rendőrsegek államosításának gondolata. Meglepő módon a szószólók az önkormányzati rendőrség soraiból kerültek ki, ők ugyanis az állami rendőrség elit kategóriájába akartak inkább tartozni. Az önkormányzatok azért nem tiltakoztak, mert ezzel egy nagy teher került volna le a vállukról. Gróf Tisza István miniszterelnök 1905-ben a miskolci beszédében hitet tett az államosítás mellett, majd 1912-ben a Belügyminisztériumban új osztály jött létre az önkormányzati rendőrsegek államosításának előkészítésére.^[18]

[21] Az élesen felfelé ívelő fejlődést a világháború és az azt követő zavaros időszak törte meg. A rendvédelmi szervek állományának jó részét katonai szolgálatra hívták be, ezért a rendvédelmi szervek működőképességének fenntartását a harctéri szolgálatra alkalmatlan, de a rendfenntartásban is járatlan személyekkel igyekeztek fenntartani. Jó példa erre a „pótcsendőrök” intézménye. A közbiztonság helyzete rohamosan romlott, aminek az lett az eredménye, hogy civil szervezetek alakultak egy-egy csoport, közösség érdekeinek védelmében. A Tanácsköztársaság a maga eszközeivel igyekezett úrrá lenni a helyzeten: létrehozott egy új rendvédelmi szervezetet, a Vörös Őrséget. A Tanácsköztársaság bukását követően a Vörös Őrség megszűnt, visszaállították a világháború előtti rendvédelmi struktúrát. Említésre méltó reform volt a rendőrség államosítása, melyről az 1920:II tc. rendelkezett, a gyakorlati megvalósítás pedig 1921 augusztusáig tartott, azonban a rendőrség csak a harmincas években nyerte el végső formáját, Magyar Királyi Rendőrség néven.^[19]

[22] A trianoni békediktátum által megállapított irreálisan alacsony haderő (35 000 fő önkéntes)^[20] létszámának növelése érdekében az ország vezetése a rendvédelmi szervekbe elrejtett bújtatott egységekkel igyekezett erősíteni a haderőt, ennek következtében azonban a rendészet szerveinél erőteljes militarizálódási folyamat ment végbe.

[23] A második világháború után hazánk és a rendvédelem is romokban hevert, az egyenruhás testületek tagjainak java örökre a hadszíntéren maradt, más részük hadifogságba került. Kihasználva a közbiztonsági vákuumot, országszerte jól felszerelt, felfegyverkezett bűnbandák fosztogattak. A lakosság, az egyes közösségek, az önkormányzatok saját erőből igyekeztek megoldani a javaik védelmét, ugyanis nem számíthattak a „lefejezett” rendőrség hathatós segítségére.

[24] Az 1881-ben létrehozott – és évtizedekig Európa egyik elit rendészeti szervének számító – Magyar Királyi Csendőrséget az 1700/ 1945. számú ME rendelettel feloszlatták^[21] és rendelkeztek a rendőrség újjászervezéséről. A csendőrség jelenlegi ambivalens – vagy inkább negatív – megítélése annak köszönhető, hogy működésének utolsó időszakában a politika kiszolgálójává vált és aktívan segítette a magyarországi zsidók összegyűjtését és átadását a német hatóságok részére.

[25] 1946-ban létrehozták a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztályát (ÁVO), annak irányítását kivonták a rendőrség hatásköréből és közvetlenül a belügyminiszternek rendelték alá. Két évvel később az elnevezés Államrendőrség Államvédelmi Hatóságára (ÁVH) módosult, ennek alárendeltségébe helyezve a határrendőrséget, a folyami és a légirendőrséget is. 1949-ben a folyamat betetőzéseként egy párthatározat nyomán az ÁVH-t és a rendőrséget a Politikai Bizottság közvetlenül irányíthatta és irányította is. A pártvezetés figyelmét a totális centralizáció kötötte le, miközben az

ország bűnügyi, közbiztonsági helyzete siralmas volt.

[26] Finszter Géza így foglalja össze a pártállami időszakot a rendészet szemszögéből.

A katonai és a rendőri szakma végletesen átpolitizálódott. A rendőrség nem járhatta végig az alkotmányos demokráciákban 1945 után jellemző modernizációt. [...] A rendőri működésben meglazult a jog uralma [...] a hatalmi ágak megosztásának elvével szakítva a totális centralizálás és militarista szervezeti megoldások általánossá válása lett a jellemző. Visszatért a diktatúrák kedvelt megoldása a hadsereget rendőrségként, a rendőrséget hadsereggéként működtették.^[22]

[27] Különösen kényes az 1949-től a hatvanas évek elejéig terjedő időszak, ekkor ugyanis a rendőrség a politika szolgálojának szegődött. Egy túlcentralizált, politikai feladatokról jelentsen leterhelt, szigorúan parancsuralmi jellegű rendőrség jött létre, amely kézenfekvő módon a szovjet rendfenntartás példáját követte. Az ötvenes évek rendvédelmi szerveiben a politikai befolyás egyre nőtt és vált meghatározóvá, többé-kevésbé egészen a rendszerváltásig.^[23]

[28] Ilyen előzmények után a rendszerváltás ígéretes lehetőségnek mutatkozott, sőt kézzelfogható volt az igény is az államrendőrségi modell megváltoztatására és egy érdemi rendőri reform végrehajtására. Maga Horváth Balázs az Antall-kormány belügyminisztere így vélekedett 1990-ben a rendszerváltás előtti rendőrségről:

... a gondolkodást megnyomorító, önálló kezdeményezésre képtelen, felelősséget vállalni nem tudó egyének gyülekezete a szocialista hatalom rendőrsége. Az ilyen működést segítette a mindent jótékony homályban tartó titkosság, a katonai rend és a feltétlen engedelmesség elve. A szigorúan hierarchizált felépítésen nyugvó rendszert habozás nélkül általánossá tették olyan területeken is, ahol a munka természete ellentmondott a katonai rendtartásnak.^[24]

[29] A változtatás iránti igény fókuszában a fő vezérelvek a következők voltak: a demilitarizáció, a decentralizáció és a depolitizálás, de erőteljesen megjelent a rendőrség professzionális szervezetté alakításának elvárása is. Ekkor – összhangban az önkormányzati rendszer kiépítésével – érdemben felmerült az önkormányzati rendőrség újbóli életre hívásának lehetősége. Megalapozottan feltételezzük, hogy az 1990-es őszi taxisblokádnak fordulóponthoz jelentett a rendészet vonatkozásában is, a fenti intenzív reformtörekvések alább hagytak. A magyar kormány a rendőrség átszervezésére, demokratizálódási folyamatának elősegítésére még egy jó nevű svájci tanácsadó céget is felkért, amely projekt hét éven keresztül futott, több, kevesebb sikerrel.^[25] A demokratizálódási folyamat kimeneteléről, az eltelt majdné három évtized rendészeti tapasztalatairól később ejtünk szót.

[30] Magyarországon 1949 óta a centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államrendőrségi modell működik. Ezt szentesítette az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, amit követett a rendőrségi törvény 1994-es elfogadása. A képleten Magyarország Alaptörvénye sem változtatott.^[26]

4. Rendészet, rendvédelem, közrend, közbiztonság

[31] Tisztában kell lenni azzal, hogy a hazai és külföldi releváns rendészeti alapfogalmak nehezen összeegyeztethetők, példának okáért a magyar rendészet, rendvédelem vagy az önkormányzati terminológiák idegen nyelvekre fordítása problémás. Ez jórészt az eltérő történelmi hagyományokból és fejlődési utakból származik, ezért is fontos tisztában lenni a releváns előzményekkel, kiindulási alapokkal.

[32] A rendészet úgy lépett színre mint a modern közigazgatás első formája, minthogy a közrend és a közbiztonság bizonyult annak a modernitásban elsőként jelentkező társadalmi szükségletnek, amelynek a kielégítése az állam kötelessége.^[27]

[33] A dogmatikai tisztázás kapcsán elsőként foglalkozunk a rendészet, rendvédelem fogalom párral, fogalmi vitával. Sokszor a szakirodalomban is tévesen szinonimaként használják a két kifejezést, holott semmiképpen nem szabad összemosni, összekeverni a két fogalmat.

[34] A rendvédelem megnevezés az 1980-as évek végén jelent meg először, általános használata az 1990-es évekre tehető, de egységes, a szakma által elfogadott jelentéstartalma máig nem ismert. A rendvédelem iskola hívei a rendvédelmi szerv kifejezéssel az adott szerv militarista, katonai jellemzőit (hivatásos szolgálati viszony, egyenruha és fegyverviselési jog, szigorú hierarchia stb.) kívánják hangsúlyozni. Parádi József, a rendvédelem kifejezés megalkotója a következő fogalom meghatározást adja:

Az állam fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, amely vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül is a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, közigazgatási jog részének tekinthető. A rendvédelmi jog tárgyalásának magvát az úgynevezett rendvédelmi testületek jelentik.^[28]

[35] Nézzük a rendészet meghatározását:

A közigazgatás egyik ágazata, amelynek társadalmi rendeltetése az, hogy a jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági kényszer eszközeivel – legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – védelmezze a társadalmat.^[29]

[36] A „közigazgatási jogi iskola” hívei azt mondják, hogy a rendészet közigazgatási jogi tevékenység, s mint ilyen a közigazgatás szerves része. A rendészet a közigazgatás részeként megvalósuló „rendőrigazgatás”, míg a rendvédelem a honvédelemmel mutat közös vonásokat. A rendészetpártiak visszanyúltak a közigazgatási jog tudományának háború előtti eredményeihez, értékes hagyományaihoz, amikor a rendészet elméleti és tudományos megalapozása megtörtént.

[37] A rendvédelem kifejezés 1993-tól kezdve a fenti hiányosság és ellentmondás ellenére immár több száz jogszabályba került be, sőt a jogalkotó az 1949. évi XX. törvénynek (Alkotmány) egy 2004-es módosításával beemelte és ezáltal alkotmányos rangra emelte a kifejezést. Az új Alaptörvénytől azt reméltük, hogy elhagyja a rendvédelem kifejezést, de nem így történt, mert a rendészetről szóló 46. cikkből ugyan kikerült, de a megelőző védelmi helyzetről szóló 51. cikk 3. bekezdése azonban továbbra is használja és ezzel fenntartja a rendvédelem kifejezés alaptörvényi statusát.

[38] A rendészetet tehát egy olyan közigazgatási tevékenységként foghatjuk fel, amely a közrendet és közbiztonságot védelmezi, az előbbi alkotmányos alapértékek fenyegetettsége, megsértése, megzavarása esetén akár legitim fizikai erőszak igénybevitelével és amely a jogsértések megelőzésére (bűnmegelőzés), a közvetlenül zavaró magatartás megszüntetésére és a megzavart rend helyreállítására irányul. A rendészet 'keresztbe fekvő' jogág, hiszen az alkotmányjogtól a közigazgatási jogon át a büntető anyagi és eljárásjog, valamint a szabálysértési jog is áthatja.

[39] A közrend és a közbiztonság a rendészeti igazgatás két kulcsfogalma, majd kétszáz éve a szakmai diskurzus tárgya. Nincs rá mód, hogy részletesen bemutassuk a két fogalom fejlődését, mindössze a végkövetkeztetéseket vonjuk le, elősegítve mindkét *terminus technicus* jelentéstartalmának megértését.

[40] A közrend–közbiztonság szópár jelentéstartalma, a rendészethez való kapcsolatának változása és

a primátus kérdése folyamatos viták tárgya. A 13/2001. (V. 14.) AB határozat alapján a közbiztonság javára dönt el, állapítja meg Balla Zoltán, azzal hogy álláspontja szerint nem helytelen azt a közrend szóval, mint hasonló meghatározhatatlan általános kifejezéssel helyettesíteni. Nem értünk egyet Balla Zoltán konklúziójával, történetesen, hogy a rendészet által védett jogi tárgy a közbiztonság, amelynek alternatív kifejezése a közrend.^[30]

[41] A közrend kétféleképpen is definiálható, leírható erkölcsi és jogi szabályok érvényesülésének együtteseként, de meghatározható kizárólag a jog alapján is. Előbbi esetben könnyen felismerhető az ellentmondás, hogy erkölcsi szabályok érvényesítésére hatósági kényszert veszünk igénybe, hiszen ilyenkor nem a jogszabály megsértés hozza működésbe a rendészet szerveit, hanem maga a rendészeti szerv minősíti üldözendőnek az adott cselekményt.

[42] Éppen ezért a szerző álláspontja szerint a közrendet akként határozhatjuk meg, hogy a hatályos jog által deklarált rend, amely a társadalmi együttélés alapját képezi, és amelyet az állam erre felhatalmazott szervei közhatalom birtokában védelmeznek.

[43] Elfogadva Finszter Géza meghatározását, mely szerint a közbiztonság normatív fogalma egyfelől államcél, amelynek megvalósításáért a végrehajtó hatalom a felelős. Az említett államcél az Alaptörvényben kereshetjük és a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog formájában találjuk meg. Ennek garantálása a kormány feladata, ebből a célból államigazgatási szervet létesíthet. Másfelől a jog által elismert olyan társadalmi érték, amelynek a megvédelmezése érdekében indokolt lehet az alapvető emberi jogok korlátozása is. Ehhez képest a közbiztonság materiális fogalma azt jelenti, ami a hétköznapiakban ténylegesen létezik és élményszerűen átélhető, avagy hiánya megszenvedhető.^[31]

5. A rendészet magyarországi intézményrendszere

[44] Amint az a történeti áttekintésben már bemutatásra került, a kontinentális rendészeti modellhez tartozó Magyarországon a rendszerváltás előtt kialakított erősen centralizált, hierarchián alapuló, militáns jelleget viselő rendvédelmi struktúra átalakítása, modernizálása, decentralizációja, demilitarizációja csak töredékesen valósult meg az elmúlt szűk három évtizedben.

[45] A tradicionális rendőrségi szervezeteket az autoritásra épülő hierarchikus szervezeti rend jellemzi, amely a szervezeti struktúra elveit a flexibilitás fölé helyezi. A rendészeti szervezeteket tovább korlátozza a paramilitáris modellhez való ragaszkodás, amely kevésbé igazodik a változással kapcsolatos külső elvárásokhoz és az elszámoltathatósághoz.^[32]

[46] A rendészet magyarországi intézményrendszere számos módon csoportosítható. A rendészeti tanulmányok szerzői is gyakran esnek abba a hibába, hogy a rendőrséget a rendészet szinte kizárólagos szereplőjeként tüntetik fel. Holott a rendészet rendszere ennél jóval komplexebb, fontos szerep jut számos további szervezetnek is.

[47] Rendvédelmi szervek:

- a rendőrség,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- a büntetés-végrehajtási szervezet,
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

Rendvédelmi feladatot is ellátó szervezetek:

- az Országgyűlési Őrség,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

Komplementer rendészeti szervek:

- az önkormányzati rendészet, egyes rendészeti feladatokat ellátók,
- a társadalmi önkéntes bűnmegelőzési egyesületek, különösen a polgárőrség,

- a magánbiztonság (személy- és vagyonvédelem, fegyveres biztonsági őrségek).

[48] Rendvédelmi feladatokat ellátó, de nem rendvédelmi szervek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) és az Országgyűlési Őrség. A NAV egyik elődszerve a Vám- és Pénzügyőrség korábban rendvédelmi szerv volt, azonban az APEH-vel történt integrációt követően immár államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.^[33]

[49] A magyar rendészeti rendszer speciális új szereplője az Országgyűlési Őrség, amely az Országgyűlés biztonságáról gondoskodik és az Országgyűlés elnöke irányítja a szervezet működését,^[34] valamint kinevezi parancsnokát.^[35] Az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott rendelkezés kitüntetett helyzetbe, az alkotmányos meghatározottságú szervek közé emelte az Országgyűlési Őrséget. Feladatai sokrétűek, így különösen az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása, tárgyalási rendjének fenntartásával összefüggő, személyvédelmi, a létesítménybiztosítási feladatok biztosítása, protokolláris díszelgési, valamint az elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági feladatok ellátása. Az Országgyűlési Őrség személyi állományába tartozó országgyűlési őrök a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény hatálya alá tartoznak.^[36]

[50] A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a rendőrség működését a Kormány irányítja.^[37] Ez egyben azt is jelenti, hogy Magyarországon egyetlen, centralizált rendőrség működik a Kormány irányítása alatt, azaz a jogszabályi alapja sincs meg az önkormányzatoknak alárendelt önkormányzati rendőrségek létrehozásának. A helyi közbiztonsági igények teljesebb körű kielégítése céljából önkormányzati rendészetek létrehozására nyílik lehetőség.

[51] A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és a törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szerve (Országos Rendőrfőkapitányság), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és határrendészeti kirendeltségekre tagozódik.^[38]

[52] A rendőrség szervezetét érintően új struktúra született 2010 után, ez volt az 1994 óta hatályos Rtv. legátfogóbb módosítása,^[39] amely révén mélyreható – de nem meglepő – szervezeti változások történtek. Az Rtv. ugyanakkor bizonyos értelemben talán 1990 előtti állapotot konzervál, abból máig erősen kitűnik a centralizáció, a hierarchia, a militáns jelleg és az állami irányítás dominanciája. Ezt utóbbi erősödött a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) és az Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) további jogköreivel és a nemzetbiztonsági szolgálatok különállásának megszüntetésével. A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv (NVSZ), valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja (TEK).

[53] Az NVSZ elvégzi az Rtv.-ben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzést. Az NVSZ ennek körében különösen a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai kifogástalan életvitelének ellenőrzését. A kifogástalan életvitel ellenőrzésének az a célja, hogy csak olyan személyek lehessenek a hivatásos állomány tagjai, akik a jogszabályi elvárások mellett a hivatásuk kivánalmak is megfelelnek.

[54] A 2011-ben bevezetett megbízhatósági vizsgálat^[40] során a mindennapi munkában gyakran előforduló, de mesterséges helyzetet teremtve – például közlekedési jelzőlámpa piros jelzésén történő áthajtás esetén – arra kíváncsiak az NVSZ munkatársai, hogy az érintett személy eleget tesz-e jogszabályban foglalt szolgálati kötelezettségének, a befolyásmentes feladatellátás követelményének. Az élethű helyzetek demonstrálásakor a vizsgálatot végző ügyész által jóváhagyott szabálysértést, bűncselekményt is elkövethet. A megbízhatósági vizsgálat az NVSZ álláspontja szerint, a korrupció elleni határozott fellépést, annak visszaszorítását szolgálja. Célja azok ellenőrzése és kiszűrése, akik

hivatali helyzetükkel, lehetőségükkel visszaélve, azt felhasználva követnek el bűncselekményeket, megingatva ezzel a rendvédelem és a közszolgálat társadalmi megbecsülését.^[41] A megbízhatósági vizsgálat a védett állomány körébe tartozók rendkívül magas száma miatt jelentős kihívás elé állítja az ellenőrző szervezetet.

[55] A terrorizmust elhárító szerv jogszabályi felhatalmazás (Rtv. és az Nbtv.) alapján, miniszteri engedéllyel folytathat titkosszolgálati megfigyeléseket, így lehallgathat telefonokat, és „bekukucskálhat” a hálózobákba is, ami sérti a magánélethez való jogot. Erre hivatkozással az Eötvös Károly Intézet (EKINT) két korábbi munkatársa előbb alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, majd a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához (EJEB) fordult. Az Alkotmánybíróság úgy értékelte a beadványban foglaltakat, hogy az igazságügyminiszter köteles a titkos megfigyelésről szóló döntését megindokolni, egyebekben elutasította a beadványt. A taláros testület szerint ugyanis a bűnüldözést célzó megfigyelés igazságszolgáltatási kérdés, így indokolt a bírói kontroll, a nemzetbiztonsági kockázatok megítélése azonban politikai természetű döntésen alapul, ezért az ilyen megfigyelés elrendelése a kormányhoz kell, hogy tartozzon.^[42]

[56] A strasbourgi bíróság 2016 januárjában döntött a keresetről és megállapította, hogy a TEK-et az állampolgárok titkos megfigyelésére jogosító szabály az európai polgárok magánélethez való jogát sérti (->a **magánélet védelme**).^[43] Az EKINT több esetben fordult az illetékes miniszterekhez a sérelmes jogi helyzet megszüntetése és a titkos megfigyeléseket az európai követelményeknek megfelelően korlátozó törvénymódosítás érdekében. ^[44]

[57] A katasztrófavédelem jogi szabályozása és ez alapján a szervezet, annak struktúrája, működése is jelentős változásokon ment keresztül, teljesen megújult az elmúlt években. A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnak (OKF) kiemelkedő szerep jut a magyar lakosság élet- és vagyonbiztonságának, a nemzetgazdaság és a kritikus infrastruktúra elemek biztonságos működésének védelmében, amely kiemelkedő jelentőségű közbiztonsági feladat.

[58] Az elmúlt két évtized természeti katasztrófái, az új típusú veszélyek és fenyegetések miatt a 2010-es kormányváltást követően a katasztrófák elleni védekezés tekintetében az állam felelőssége és szerepvállalása került előtérbe. A legkülönbözőbb helyzetekben a társadalom védekezési igénye az erők és az irányítás nagymértékű centralizációját igényli, amely persze ellentmondásban áll a decentralizációs törekvésekkel erősítő önkormányzatisággal. Az ellentmondás azonban csak látszólagos. Az országvédelem centralizált irányítási igényeit az alkotmányos alapon szervezett védelmi rendszer tudja kielégíteni. Ennek alapján történt meg a tűzoltóságok szervezetének katasztrófavédelmi szervezetbe történő integrációja, valamint a polgári védelem szerepének erősítése. Egyúttal arról sem szabad megfeledkezni, hogy az önkormányzati autonómia figyelembevételével történt a polgári védelem szerepének erősítése és hatásköreinek telepítése.^[45]

[59] Az új katasztrófavédelmi szabályozás^[46] által létrehozott új struktúra három fő területe: polgári védelem; tűzoltóság; iparbiztonság. Válaszként az utóbbi évek új típusú fenyegetéseire az új szabályozás meghatározó jelentőségű kérdésköre lett az iparvédelem. Ennek keretében az iparbiztonsági feladatok ellátására létrehozott országos iparbiztonsági főfelügyelőség négy fő szakterületet ölel át: a veszélyes üzemek felügyelete, a veszélyes áruk szállításának ellenőrzése, a kritikus infrastruktúrák védelme, valamint a nukleárisbaleset-elhárítás szakterülete. A kritikus infrastruktúra új terminológiát kapott, létfontosságú rendszerek és létesítmények néven. Az új szabályozás azonban nem érintette a komoly társadalmi elismerésnek örvendő szervezet nevének módosítását, amely továbbra is időszerű és indokolt lenne.

[60] Az utóbbi időszakban a belügyi kormányzat koncepcionális kérdésként kezelte a hazai büntetés-végrehajtás reformját, amely merőben új irányt szabott a területnek (->a **büntetés-végrehajtás rendszere**). A helyzet nemcsak a büntetés-végrehajtási intézetek többségében jellemző állapotok rendezése miatt volt elodázhatatlan, hanem az ingyenes szolgáltató elven működő rendszer hatalmas teher volt a központi költségvetés számára, valamint komoly társadalmi feszültséget is eredményezett. Az önfenntartó büntetés-végrehajtás társadalmi támogatottsága

megkérdőjelezhetetlen, egyúttal értehető elvárás is az adófizetők részéről.

[61] Az új büntetés-végrehajtási törvény^[47] által középpontba helyezett büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak munkáltatásának kiszélesítése nemcsak az önfenntartó büntetés-végrehajtás fontos pillére, hanem rendszerességre, normakövetésre szoktatja az elítélteket és alkalmas a börtönártalmak csökkentésére.^[48] Továbbá egy megfelelően kialakított pénzügyi és gazdasági struktúrával elérhető olyan szintű hozzájárulás a központi költségvetéshez, aminek köszönhetően minimalizálhatók, szélsőséges esetben megszüntethetők az állam büntetés-végrehajtással kapcsolatos terhei.

[62] A büntetés-végrehajtás köréből még említést érdemel, hogy az elítéltek egyre gyakrabban fordultak a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához, arra hivatkozással, hogy nem megfelelőek a fogva tartás körülményei és mások mellett nincs kellő élettér az elítélteknek. A EJEB az esetek túlnyomó többségében helyt adott a beadványoknak és súlyos összegek megfizetésére kötelezte Magyarországot. Erre való tekintettel is, valamint az intézetekben tapasztalható zsúfoltság csökkentésére és a fogva tartás körülményeinek javítása érdekében az elkövetkező években jelentős fejlesztés veszi kezdetét, több új intézmény kerül felépítésre országszerte.

5.1. Komplementer rendészet

[63] Csak a rendőrség őrizheti a rendet? – merül fel egyre gyakrabban a kérdés.^[49] Az előbbieken vázolt szerteágazó tevékenységének okán a rendészet küldetésének teljesítése tehát egy rendkívül komplex feladat, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen, erre rendelt állami szervezettől, a rendőrségtől. A hazai szakirodalom alaptételként rögzíti, hogy a rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredménye, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük akár komplementer rendészeti tevékenységnek is, amelyben az állami rendészeti szereplőinek a tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki. Ezt külföldön *plural policing*, *hybrid police* kifejezésekkel, a szereplőket pedig *new police forces*, új rendészeti szerveknek nevezik.^[50] A XXI. század társadalmait, államait érő új s sokasodó biztonsági kihívások, veszélyek miatt megjelent az állam korlátozott befolyásoló képességének dogmája is. Egy olyan kockázati társadalomban élünk, amelyben az állam korlátozott befolyásoló képessége miatt felülvizsgálatra szorul az állami erőszakmonopólium elve. Szükségessé teszi az állami és nem állami szereplőkre vonatkozó szabályok újragondolását. Amikor – érdemi felhatalmazás birtokában – nem állami szereplők is bevonásra kerülnek a biztonság megteremtésébe, ezt nevezhetjük felelősség megosztási stratégiának (*responsibilisation strategy*). Ekkor az állam kivonul egyes szegmensekben a biztonság garantálásából és csak közvetett szerepet kap például felügyelet, ellenőrzés formájában. Az állam jogi normák befolyásolja a működés szabályait és kizárólagos hatáskörrel végzi az elkövetett bűncselekmények felderítését.^[51]

[64] A posztmodern átalakulás következtében a rendőrség elveszítette monopolhelyzetét, ez identitásválságot is eredményezett, miközben az elmint harminc év számos magán és közösségi rendészeti szervezetet termelt ki. A rendfenntartás pluralizmusa egyszerre két dolgot jelent, egyrészt az állami rendészeti monopólium megtörését, másrészt a magánbiztonsági és polgári rendfenntartás előtérbe kerülését, jelentős növekedését.^[52]

[65] A rendészettudományon belül a veszélykezelés vizsgálatának kiemelt kutatási iránya a prediktív rendészet, a civilszféra rendészeti bevonásának vizsgálata, illetve a közösségi rendészet, továbbá a magánrendészet és magánbiztonság témaköre, amelyben széles körű feltáró és elemző kutatási munka kívánatos. Az önkormányzati rendészet kérdése kiemelt téma napjaink rendészeti kutatásaiban (a közösségi rendvédelem perspektívájától az *urban security*, a nagyvárosi közösségek sajátos rendészeti kihívásáig, a tömegrendezvények biztosításától a hajléktalanság kezelésén át a drogprevenció és az ifjúságvédelem feladataiig).^[53]

[66] A komplementer rendészeten belül el kell különíteni azon szervezeteket és személyeket, amelyek az állami működéshez szervesen kapcsolódnak, hiszen állami, de nem rendvédelmi szereplők, mint az egyes rendészeti feladatokat ellátók és az önkormányzati rendszetek (ideértve a közterület felügyleteket is). A komplementer rendészet másik oldala a civil biztonság, amelynek szereplői napjainkban egyre meghatározóbb résztvevői a rendészeti kooperációnak. A civil biztonság egyik ága a magánbiztonsági piac, a másik a társadalmi önkéntes szerveződések, egyesülések a rendészet terén, külön kiemelve a polgárőrséget.

5.2. Önkormányzati rendészet

[67] Az önkormányzati rendészet nem keverendő össze a külföldön több helyen is működő önkormányzati rendőrséggel, utóbbi ugyanis azt jelenti, hogy az állami rendőrség szervezetén belül (vagy amellet) hoznak létre decentralizált rendőri egységeket az állami rendőrséggel azonos jogosítványokkal, amely a helyi közbiztonság hatékonyabb, eredményesebb fenntartását szolgálja, az állampolgárt és a helyi közösséget állítja működésének középpontjába.

[68] Amint azt már tisztáztuk, a hatályos közjog nem teszi lehetővé önkormányzati rendőrség létrehozását, holott a települési rendőrségeknek komoly történelmi és közjogi hagyományai vannak hazánkban, a XIX. század második felében például a városi rendőrségek voltak az elsődleges helyi rendőr szervek.

[69] Napjainkban a települési önkormányzatoknak változatlanul meghatározó szerepe kell(ene) hogy legyen a helyi közbiztonság megteremtésében és fenntartásában. E tekintetben azonban a rendszerváltás óta nem következett be a várt áttörés. A jogalkotó a rendszerváltás óta a közterületfelügyeletről szóló szabályokon túlmenően nem kezelte kiemelt területként az önkormányzati rendészet szabályozását. A legkézzelfoghatóbb változásokat 2010-es kormányváltást követően az új önkormányzati törvény (a továbbiakban: Möt.)^[54] és a rendészeti törvény (a továbbiakban: Erftv.)^[55] hatálybalépése eredményezte.

[70] Az Möt. nevesíti a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között a közreműködést a település közbiztonságának biztosításában, ami világos feladatkiszabás az önkormányzatok számára. Majd nem sokkal később rögzíti, hogy a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.^[56]

[71] Fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy az önkormányzati rendészet korlátozott felhatalmazással rendelkezik kényszer alkalmazására, a rendőrségénél jelentősen szűkebb jogosítványokkal, feladata a helyi közrend, közbiztonság fenntartásában, a bűnmegelőzésben történő aktív közreműködés a helyi közösségek igényeinek figyelembevételével, az önkormányzati vagyon megóvása, a településen élők szubjektív biztonságérzetének javítása. Az önkormányzati rendészet bázisszerve a közterület-felügyelet rendszer, hazánk legtöbb településén még mindig ilyen szervezetek működnek. A közterület-felügyeletről szóló jogszabály^[57] deklarálja, hogy a közterület-felügyelet létrehozása nem kötelező, hanem egy lehetőség (a fővárosban és a kerületekben azonban kötelezettség ilyen szervezet létrehozása) az önkormányzatok számára többek között a közterületi rend és tisztaság, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartása, az önkormányzati vagyon védelméről történő gondoskodás körében. Ha a közterületfelügyelő(k) mellett az önkormányzatok által alkalmazható egyes rendészeti feladatokat ellátók is felvételre kerülnek a szervezethez, például mezőőr, halőr, önkormányzati természetvédelmi őr, akkor már önkormányzati rendészetről beszélünk.

[72] Az Möt. és az Erftv.vonatkozó szabályai azonban csak a működés legelemibb kereteit teremtették meg, azonban többek között sem a finanszírozás, sem az érdekképviselés (országos szervezet), sem az egységes megjelenés és jogalkalmazás, sem az egységes eljárásrend és

intézkedéstaktika, de a képzési rendszer sem adott a hatékony működéshez.

5.3. Egyes rendészeti feladatokat ellátók

[73] A korábbi jogi szabályozásban tapasztalt széttagoltságot megszüntetve született meg a rendészetben érintett egyéb szereplők katalógusa, az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek terminológia néven.^[58] Az új szabályozás összevontan szabályozza ezen személyek intézkedéseit, a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös szabályait, a képzés és a vizsgáztatás, valamint a panaszmechanizmust. Az említett szereplők által foganatosított intézkedésekkel szembeni panasz kivizsgálása a személy- és vagyonőr esetében a Személy- és Vagyonvédelmi, Magánnyomozói Szakmai Kamarához, míg a természetvédelmi őr, az erdővédelmi szolgálat tagja, a hegyőr, a hivatásos vadász, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, a halászati őr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr és a mezőőr esetében a rendőrséghez került.^[59] Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek száma folyamatosan emelkedik az Erftv. hatálybalépése óta eltelt években, míg 2013-ban 8628 volt, addig 2017. év végén már 9734 főt tartottak nyilván.^[60] Az egyes rendészeti feladatokat ellátók szabályozása és gyakorlati működése kapcsán is számos nyitott kérdés van még, többek között a szakmai felügyelet, a képzési-továbbképzési rendszer, de ide sorolható a jogalkalmazási gyakorlat vagy a kényszerítő eszközök alkalmazása is.

5.4. A Polgárőrség

[74] A társadalom, az önkéntesek részvétele a rendészeti munkában az egyes országokban különböző módokon valósul meg. Az alulról, építkező angolszász rendészeti modell, amely a tevékenységének a középpontjába az állampolgárt és a helyi közösséget állítja, számos formáját alakította ki a civilek bevonásának: *neighborhood watch*, *community policing*, *auxiliary police* stb.

[75] Hazánkban a Polgárőrség a társadalmi bűnmegelőzés legszervezettebb és legnagyobb civil szervezete. 1991-es megalakulása óta a szervezet jelentősége fokozatosan nőtt, mára a Kormányzat és a Rendőrség stratégiai partnere. 2017 december 31-ei adatok alapján tagjainak száma 63 279 polgárőr, akik országsszerte 2020 egyesületben tevékenykednek a helyi közbiztonság, valamint a vidék biztonságának ügyét szolgálva. Az ifjú polgárőrök száma 1592.^[61]

[76] Polgárőr az a 18. életévét betöltött, cselekvőképes és büntetlen előéletű személy lehet, aki nyilatkozatával önként vállalja a polgárőri szolgálat ellátását és magára nézve kötelezőnek ismeri el a polgárőrökre vonatkozó szolgálati és etikai szabályzatokat.^[62] A polgárőr tevékenysége során közfeladatot ellátó, hatósági jogkörrel nem rendelkező személy, aki fokozott büntetőjogi védelemben részesül és fokozott büntetőjogi felelősség terheli. A polgárőri szolgálat ellátása során a rendőrségnél rendszeresített hatóanyag-tartalmú és töltőanyag tömegű vegyi eszközt tarthat magánál, amelyet kizárólag jogos védelmi helyzetben használhat.

[77] A Polgárőrség szervezet helyi egyesületekből, területi (fővárosi, megyei) polgárőr szövetségekből és az Országos Polgárőr Szövetségből áll. A Polgárőrség fő küldetése: a bűnmegelőzés ügyének szolgálata, a szubjektív állampolgári biztonságérzet javítása. Az önkéntességen alapuló társadalmi munka komoly segítség a rendészet számára és egyre több területen számíthat az állam a polgárőrök támogatására. A polgárőrség történetében komoly mérföldkőnek tekinthető, hogy önálló jogszabály foglalja össze polgárőri tevékenység legfontosabb szabályait.^[63]

5.5. Magánbiztonság

[78] A rendészettudományi kutatások között kiemelt kutatási területként fogalmazódhat meg a magánbiztonsági vállalkozások és a civil önvédelem bevonásának módja, a közösségi részvétel vizsgálata, valamint az együttműködések kérdése a rendészet területén.^[64]

[79] ->A tulajdonhoz való jog a modern demokráciák egyik alappillére. Az állampolgárok tulajdonának védelme közhatalmi eszközökkel az állam egyik alapvető feladata, ugyanakkor az állam nem lehet kizárólagosan felelős a tulajdon garantálásában.^[65]

[80] Az állam rendészeti szervei által szavatolt, hatósági szolgáltatás keretében nyújtott biztonság mellett létezik a magánbiztonsági piac szereplői által áruként kínált biztonság mint termék. A magánbiztonság céltudatos tevékenység eredménye, ahol a biztonság létrehozása (megóvása, fenntartása) maga is szolgáltatás.^[66]

[81] A biztonsági ágazat léte és növekedése a bizonyíték arra, hogy az állampolgár saját kezébe veszi a biztonságáról való gondoskodást, ezzel visszaveszi a korábban az államra testált jogot az államtól.^[67] Az egyes települések és az állampolgár szintjén a biztonság mint szolgáltatás a vagyonvédelmi vállalkozások kínálatában jelenik meg a helyi közbiztonságban, a vidék biztonságában, főként objektumok, létesítmények előerős védelme vagy a legkülönbözőbb biztonságtechnikai szolgáltatások révén. A településeken és külterületeken lévő ingóságok, ingatlanok védelmének megteremtése szinte nem képzelhető el a magánbiztonsági szektor által kínált mechanikus vagy elektronikus vagyonvédelem nélkül, törekedve az optimális biztonság megteremtésére a teljes körű vagyonvédelem révén, minimális szintre csökkentve a maradék kockázatot.^[68]

[82] A személy- és vagyonvédelem, valamint a magánnyomozás olyan szolgáltatások, amelyek révén az egyén személyhez fűződő jogainak hatékonyabb védelmével a közrend, közbiztonság fenntartásához járul hozzá (Lásd Szvmt.^[69] preambuluma.) Nem túlzás azt kijelenteni, hogy magánbiztonság nélkül nincs kiegyensúlyozott közbiztonság, ezért felmerül az állam felelőssége a magánbiztonság szabályozási és működési feltételeinek a megteremtése kapcsán. Világszerte tapasztalható tendencia, hogy a magánbiztonsági szektor szerepe folyamatosan növekszik a rendészet rendszerén belül. A magánbiztonsági cégek – hatékony, eredményes támogatást felkínálva az állami szereplők számára – specializálódnak egyes tevékenységfajtákra. A magánbiztonság egyik húzóágazata, a biztonságtechnika erősödését jól mutatja, hogy míg 2007-ben 2,75 millió kamera volt felszerelve az országban, addig 2013-ban már nagyságrendileg tízszer annyi.^[70] Számtalan bűncselekmény megelőzéséhez és felderítéséhez nélkülözhetetlen a kamerás megfigyelőrendszerek aktív alkalmazása. Napjainkban felértékelődik a piaci alapon szerveződő és rugalmas, de joghoz kötöten tevékenykedő magánbiztonsági szektor. Mégis nagyon keveset tudni a hazai magánbiztonsági piacról, pedig Magyarországon 2017. év végén 90 521 kiadott személy és vagyonőri igazolványt tartott nyilván a rendőrség (2011-ben ez a szám még 141 698 volt), a működési engedélyesek köre pedig meghaladja az ötezet (2010-ben még 13 064 engedélyes volt).

[83] A jelenlegi magas létszámadatok mellett is világosan látszó tendencia, hogy a személy- és vagyonőri igazolvánnyal rendelkezők száma rohamosan csökken, hat év alatt (2011–2017) több mint 50 000 fővel, 36%-t meghaladóan, míg a működési engedélyesek száma 60%-kal, 13 064-ről (2010) 5131-re (2017) csökkent. A vagyonőri szakmában soha nem látott munkaerőhiány van, ami a szerződésben vállalt és törvényes feladatellátást is veszélyezteti. Ha elfogadjuk a fent említett tételt, hogy a magánbiztonság a közbiztonság fontos szolgáltatója, akkor a közbiztonság szerveinek a tehermentesítése kerül veszélybe. A helyi rendészeti együttműködés viszonyait vizsgáló aktuális kutatás eredményeit bemutató tanulmányból kiderül, hogy a rendőrség szerint fontos partner a magánbiztonság. A kutatásból kiderült, hogy a települések biztonságának a megteremtésében a rendőrség mellett jelentős szerep jut a vagyonvédelmi vállalkozásoknak, amelyek tevékenységükkel kialakították a magántulajdon védelmének hatékony és többrétű eszközrendszerét, továbbá a tőkeerős vállalkozások infrastruktúrájának biztosításával, a vállalati lopások visszaszorításával jelentős tehermentesítő erőt jelentenek a rendőrség számára.^[71]

[84] A biztonság mint szolgáltatás iránt jelentkező növekvő igény és fontos szerep ellenére a terület szabályozása hiányos, szervezeti és működési megoldásai gyakran féllégálisak, ugyanis a szakmában számos anomália teszi szinte kilátástalanná a törvényes és hatékony működést. A

személy- és vagyonvédelem, a magánnyomozás hatályos szabályozása^[72] ezer sebtől vérzik, a Személy- és Vagyonvédelmi, Magánnyomozói Szakmai Kamara immár kötelező tagság nélkül alkalmatlan a küldetésének a teljesítésére, nem beszélve a személy- és vagyonvédelmet átható „féllegális” működési megoldásokról. A téma kapcsán említett kérdések, anomáliák, releváns körülmények tudományos igényű feltárása nem várthat magára tovább.

5.6. A komplementer rendészeti szervezetek szakmai felügyelete

[85] A rendészet szabályozásának rendszerváltás óta további hiányossága, hogy az előbbieken bemutatott komplementer rendészeti szereplők, különös tekintettel a magánbiztonságra és az egyes rendészeti feladatokat ellátókra, az önkormányzati rendészetre nem kellően részletes, ezért a gyakorlati működés számos anomáliát hordoz. A szabad piacgazdaság viszonyaihoz történő alkalmazkodás elég vontatottan ment végbe a magánbiztonság terén, ugyanis az első törvényi szintű szabályozásra^[73] 1998-ig kellett várni. Ezzel szorosan összefügg, hogy az állam által gyakorolt felügyelet és ellenőrzés inkább csak formálisan valósul meg. A személy- és vagyonvédelmi tevékenységet végzőknek ugyan van országos szakmai szervezetük (SZVMSZK), azonban a kötelező kamarai tagság megszűnése óta súlytalanra vált. Az egyes rendészeti feladatokat ellátók esetében pedig még országos szakmai szervezet sincs, így a szakmai érdekképviselő, a szakmai álláspontok kialakításának, a gyakorlat egységesítésére irányuló törekvéseknek nincs fóruma. A két fontos rendészeti terület szakmai kérdésekben képviselt álláspontjai, jogszabály módosítási javaslatai sokszor csak informálisan jutnak el a belügyi tárcához, ott pedig csak ritkán eredményezik a kívánt változást. Egyes országokban, például Szlovéniában külön államtitkárság foglalkozik a két területtel. Ameddig nem sikerül elérni, hogy az állam érdemben gondoskodjon a két területről, felelősséget érezzen azok működésével kapcsolatban, és nem valósul meg a valós szakmai irányítás és kontroll, addig marad a jelenlegi helyzet. Kellő energia ráfordításával és a megfelelő finanszírozási háttér megteremtésével az önkormányzati rendészeti hatalmas terhet tudnának levenni a rendőrség válláról, a törvényesen és szakszerűen működő személy- és vagyonvédelem pedig a magánvagyon hatékonyabb védelmével jelentősen javítaná a közbiztonság helyzetét.

6. Intézkedések, kényszerítő eszközök és jogorvoslat a rendészetben

[86] A rendészeti jogviszonyban a rendészeti szervet képviselő személy jogosult fizikai erőszakkal alkalmazására, amelynek legalitását rendészeti jogából meríti. Az ilyen rendészeti intézkedések foglalatát nevezhetnénk rendészeti hatósági eljárásnak, megkülönböztetve azt az egyéb hatósági eljárásoktól, amelyek során fizikai erőszak bevetésére nem kerülhet sor. Az erőszak alkalmazásának jogszerűsége és szakszerűsége a jogállami kritériumrendszerének figyelembevételével értékelhető. A legitim fizikai erőszak alkalmazása említett feltételrendszere, hogy az mindig csak eszközjellegű, szükséges, minimális, arányos, reaktív és professzionális lehet.^[74]

[87] Külön meg kell említeni az intézkedések kapcsán az „engedelmességi kötelezettséget”, miszerint a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni, előljárója utasításának engedelmeskedni, a közbiztonságot és a közrendet, ha szükséges, élete kockáztatásával is megvédeni. A „mérsékelt engedelmesség elve” arra utal, hogy megtagadhatja az előljáró utasítását, ha annak teljesítésével bűncselekményt követne el. Szintén kiemelkedő jelentőségű szabály, hogy az eljárási vagy intézkedési kötelezettség abban az esetben áll fenn, ha a rendőr közbiztonságot, közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel.^[75] Akkor is köteles intézkedni, ha éppen nincsen szolgálatban, de intézkedésre alkalmas állapotban van („szolgálatba helyezi magát”).

[88] Az arányosság követelménye alapján a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, valamint a legkisebb korlátozással, károkozással, sérüléssel járó intézkedést kell választani. Az rendészeti intézkedések köre rendkívül széles körű, csak az Rtv. húsznál több intézkedést sorol fel,^[76] az egyes rendészeti feladatokat ellátó

személyek tevékenységéről szóló törvény pedig hatot.^[77] A leggyakoribb rendészeti intézkedések: igazoltatás; ruházat, csomag, jármű átvizsgálása; elfogás; előállítás; elővezetés; visszatartás stb. A személy- és vagyonvédelmi tevékenységet végző vagyonőr esetében merőben más a helyzet, hiszen az általa foganatosított intézkedésre gyakran közterületnek nem minősülő helyen kerül sor és a jogszabályban meghatározott jogosultságait csak az érintett személy önkéntes hozzájárulásával gyakorolhatja.^[78]

[89] Az intézkedés során a rendészetben érintett szervezetek képviselői meghatározott esetekben és feltételekkel – ellenszegülés megtörésére –,^[79] a legitim fizikai erőszak alkalmazására kapott felhatalmazással élve kényszerítő eszközöket használhatnak. Az Rtv. felsorolja a rendőrség vonatkozásában alkalmazható kényszerítő eszközöket: testi kényszer, bilincs, rendőrbot, lőfegyverhasználat, valamint az állami erőszakmonopólium sajátos előfordulásai formája, a csapaterő alkalmazása és a tömegoszlatás. A kényszerítő eszközök köre és a felhatalmazás terjedelme jelentős eltérést mutat az egyes rendészeti szereplők vonatkozásában. A legszélesebb körű felhatalmazás és a legtöbb kényszerítő eszköz a rendőrség számára adott (lásd az előbbi felsorolást), míg egy önkormányzati rendészeti szerv vagy egy vagyonvédelmi vállalkozás munkavállalója jóval szűkebb körű felhatalmazást kap az állami legitim fizikai erőszakmonopólium gyakorlására és kevesebb kényszerítő eszközt használhat.^[80] Polgárőr pedig mindösszesen vegyi eszközt tarthat magánál, amelyet csak jogos védelmi helyzetben vehet igénybe.

[90] A rendészet egyik látszólagos ellentmondása, hogy a társadalmi együttélés alapját képező emberi jogok, bizonyos esetekben csak emberi jog(ok) korlátozásával oltalmazhatók. Az erőszak alkalmazásának azonban nagyon szigorú rendje és korlátai vannak. Ki kell emelni, hogy erőszak alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha az elérni kívánt cél más eszközökkel nem valósítható meg. Ha pedig az erőszak alkalmazása elkerülhetetlen, akkor törekedni kell annak minimalizálására, és mindig szem előtt kell tartani a szükségesség-arányosság követelményét, hiszen a kényszerítés nem okozhat aránytalan sérelmet, hátrányt az intézkedés törvényes céljához képest, továbbá mindig azt az eszközt kell választani, amely az eredményesség biztosítása szempontjából a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

[91] Már a *Budapest-főváros rendőrségről szóló 1881. évi XXI. törvénycikk* 8. szakasza kimondta, hogy a rendőri intézkedések sohasem ellenkezhetnek jogszabályokkal, velük szemben a jogorvoslati lehetőség mindig nyitva kell álljon, továbbá a nyilvánosságban rejlő ellenőrzési lehetőséget ne zárják ki. Éppen ezért jogállami körülmények között az állampolgárok jogainak hatékony gyakorlása, valamint a rendészeti intézkedések jogszerűsége szempontjából különösen fontos kérdés az alkalmazható jogorvoslatok köre és a jogorvoslati fórumrendszer gyakorlati működése.

[92] A rendészet feletti kontrollt végző szerveket több szempontból is csoportosíthatjuk, de talán a legkézenfekvőbb elhatárolás, hogy külső vagy belső szervnek minősül-e a kontrollt gyakorló intézmény.

[93] Külső kontrollt ellátó szervek:

- Alkotmánybíróság,
- bíróságok,
- Országgyűlés bizottságai,
- alapvető jogok biztosa,
- ügyészség,
- Független Rendészeti Panasztestület.

[94] A rendészet ún. belső kontrollját ellátó szervek a rendészet szervezetén belül találhatóak.

[95] A belső kontroll a rendészeti szerveknél a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogviszonyok közül főleg az irányítási jogviszonyhoz tartozik, kisebb részben a felügyeletihez.^[81]

[96] A külső kontrollt megvalósító szervek közül a terjedelmi korlátok miatt a dedikáltan a rendészet

törvényes működésének elősegítése céljából alapított Független Rendészeti Panasztestület (FRP) tevékenységével foglalkozunk. A külső kontroll további szervei a rendészet mellett számos más területen kifejtik jogvédelmi tevékenységüket, öröködnék a jogszerű, törvényes joggyakorlás felett. Az FRP életre hívásának közvetlen előzménye a 2006 őszi eseményeken tanúsított rendőri közreműködés. Az Rtv. vonatkozó része alapján, akinek a rendőri intézkedés vagy kényszerítő eszköz alkalmazása alapvető jogát sértette, az választása szerint panasszal az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetőjéhez fordulhat vagy kérheti, hogy az FRP vizsgálatát követően az adott rendőri szerv vezetője (országos főkapitány, NVSZ/TEK főigazgató) bírálja el. A FRP a vizsgálat során a rendőri szervtől felvilágosítást kérhet, az intézkedéssel érintett iratokba betekinthez. A testület 90 napos határidővel állásfoglalást készít, amelyet megküld a rendőri szerv vezetőjének, aki elbírálja a panaszt. Ha nem az FRP állásfoglalásától eltérően dönt, döntését indokolnia kell.^[82] Összességében megállapíthatjuk, hogy az FRP hatásköre meglehetősen korlátozott, hiszen a vizsgálata alapján elkészített állásfoglalás nem köti a panaszt érdemben elbíráló rendőri szerv vezetőjét, ezért egyfajta állásfoglalásnak tekinthető. A FRP hatásköre, szervezete, eljárásrendje alapján azt mondhatjuk, hogy a Testület csak korlátozottan alkalmas a kitűzött alapjogvédelmi célra, időszerű lenne az intézményrendszerre vonatkozó szabályozás teljes körű felülvizsgálata.

[97] A belső kontroll részeként a személyi szabadságot korlátozó és kényszerítő eszköz alkalmazásával járó intézkedés jogszerűségét a rendőr parancsnoka hivatalból, *ex officio* vizsgálja az intézkedés jogszerűsége, arányossága, szükségessége és szakszerűsége (első vizsgálat) alapján, de maga az intézkedés alá vont személy a panaszával is kezdeményezheti annak kivizsgálását. Ilyenkor az adott rendőri szerv vezetője az adott ügy kapcsán szintén az előbbi szempontokat mérlegeli és indokolást tartalmazó érdemi határozattal bírálja el (második vizsgálat), amely döntéssel szemben természetesen megnyílik a jogorvoslat lehetősége.

7. Kritikai elemzés

7.1. A rendészet modernizációja, stratégiai szemlélet

[98] A rendszerváltás kegyelmi pillanatnak mutatkozott a rendészet szervezetének és működésének teljes átalakítására, demokratizálására, egyértelműnek tűnt a változtatás igénye, valamint a honvédség és a rendőrség elválasztása. Az akkor kitűzött célok csak töredékesen teljesültek, a rendészet egyik nagy adóssága, hogy a rendszerváltáskor vezérelvként megfogalmazott három „de”, azaz demilitarizáció, decentralizáció és depolitizálás csak töredékesen valósult meg. Áttekintve például a 2010 óta az állami rendészet szervezetében bekövetkezett szervezeti változásokat, megállapítható, hogy a kormányzat a rendészet területén a centralizáció, a belügyminiszter irányítási jogkörének szélesítése mellett tette le a voksát. A szervezeti struktúra átalakítása szintén alátámasztja a fenti megfigyelést, ennek keretében a teljes rendvédelmi felépítmény – beleértve a titkosszolgálatok egy részét is – visszakerült a Belügyminisztérium alá. A centralizált, hierarchián alapuló működés azt eredményezi, hogy az emberek gyakran érezhetik távolinak a rendőrt és a rendőri működést. A rendőri munka társadalmasítása, az állampolgárok bizalmának az elnyerése komoly és kiemelten fontos kihívás.

[99] A rendészeti közpolitika a rendszerváltás óta továbbra is nélkülözi a stratégiaalkotást, a közép és hosszú távú tervezést, sokkal inkább egy kormányzati ciklus alatt megvalósítható elképzelések kerültek előtérbe, holott az ilyen megoldás szükségszerűen nem lehet elég átfogó, mélyreható és hatékony.^[83]

[100] Pedig tudjuk, hogy a jól megfogalmazott közbiztonsági stratégia a bölcs kormányzás hatékony eszköze. Minthogy pedig a közbiztonság felettébb alkalmas arra, hogy annak megőrzése a legkülönbözőbb politikai erők közös ügye lehessen, a közbiztonsági stratégia lehet a felelős politizálás egyik első terméke, amelyben megjelenik a parlamenti erők konszenzusa, mint a hosszú távú, több cikluson átívelő rendészeti modernizáció nélkülözhetetlen feltétele.^[84]

[101] A rendészetek modernizációjának általános feltételei nálunk nem jöttek létre. Nincs törekvés politikai konszenzusra a közrend és a közbiztonság területén, hiányzik a minőségi fordulat szakmai támogatása a rendészeti szervezetek részéről, végül nem alakult ki az a társadalmi igény sem, ami a szabadság és a biztonság egyensúlyára alapozza a rendvédelemmel szembeni elvárásait. Ha az alkotmányos demokráciák útján akarunk járni, ezeket a feltételeket meg kellene teremteni. Lehetséges az is, hogy a fiatal rendészettudomány még nem rendelkezik azzal a munícióval, ami ahhoz kellene, hogy a rendészet demokratikus társadalmakban nélkülözhetetlen távlatos fejlesztéséhez elméleti támogatást nyújtson.^[85]

7.2. A rendészet kutatása, a rendészettudomány erősödése

[102] A rendőrségek nem kedvelik a tudományos érdeklődést, mert haszontalannak tartják és e hivatásrend távoli múltban gyökerező mítoszainak lerombolásától félnek. Az erőszak, a hierarchia és a titok mítoszáról van szó.^[86]

[103] A rendészeti gyakorlat nem ritkán azonnali cselekvést és a parancs primátusát igényli, ami nem viseli a hosszas elméleti előkészítést. De ezzel is vissza lehet élni akként, hogy stratégiai döntésekhez sem veszik igénybe a tudományosságot. Ezzel magyarázható, hogy a kutatások gyakran nem megelőzik a távlatos elhatározásokat, hanem csak követik azokat, és ilyenkor a hierarchia a tudománytól nem kritikát, hanem igazolást vár. Az erős államot a bölcs kormányzás jellemzi, ami azt is jelenti, hogy a rendészeti igazgatásban követett politikai döntéseit mindenkor aláveti a szakértelem próbájának. A jó állam az, amelyik nem adja fel humánumát, a jó rendészet pedig az, amelyik hatékony és törvényes működésével, a társadalmi közösségek és az egyes emberek védelmezésével segíti ennek az államnak a működését.^[87]

[104] A Magyar Tudományos Akadémia Rendészettudományi Albizottság megalakulása, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrejötte, kutatóhelyek alapítása, az NKE RTK Rendészettudományi Doktori Iskola működésének megkezdése, a rendészeti szakfolyóiratok (Belügyi Szemle, Magyar Rendészet) erősödése mind abba az irányba mutatnak, hogy a rendészettudomány egyre felkészültebb a fenti küldetése teljesítésére. Őszintén reméljük, hogy a szakma nyitott a kutatási eredményekre és érdemben támogatja a legfontosabb alapkutatások elvégzését. Ezen lehetséges kiemelet kutatási témákat foglalta össze az NKE Rendészettudományi Kollégium.^[88]

7.3. A rendészet hatékonysága

[105] A rendészeti munka hatékonysága, annak mérhetősége örökzöld téma. A közbiztonság a társadalmi jelenségek mérhető tartományába illeszkedik. A személy- és vagyonbiztonság objektív állapotát a bűnügyi statisztika tükrözi, a közbiztonságról kialakult közvélemény a szubjektív biztonságról tudósít. Ez utóbbi méréséhez rendszeres közvélemény kutatásokra van szükség.^[89]

[106] A rendőri munkában még mindig tetten érhető a statisztikai szemlélet, amely komoly hatással van a rendőr és állampolgár közötti viszonyra. A regisztrált jogsértéseket tartalmazó hivatalos bűnügyi statisztika csak az érem egyik oldala. A másik oldal az emberek szubjektív biztonságérzete, a bizalom a rendőrség iránt, azaz a társadalmi, állampolgári értékelés. A statisztika alapján azonban számos fenntartás, kétely és probléma fogalmazható meg. Először is nem fejezi ki az emberek valós véleményét, sőt gyakran komoly eltérések mutatkoznak a hivatalos bűnügyi statisztika és az állampolgárok biztonságérzete között. Másrészt jelentősen torzít, hiszen a tudományos kutatások rávilágítottak, hogy számottevő a bűncselekmények látenciája (Lásd Országos Kriminológiai Intézet (OKRI) „Áldozatok és vélemények” című kutatás, 2003).

[107] A jó állam jelentés^[90] rendészettel foglalkozó definíciója éppen ezt a kérdést feszegeti. A szerzők rávilágítanak arra a problémára, amely Nyugat-Európában már elfogadott tény, hogy a bűnügyi statisztikával nem lehet mérni a rendőrség hatékonyságát, kizárólagosan semmiképpen. A kérdés tehát az, hogy ebben az esetben mi lehet az a mérési metodika, amely segítségével közelebb

kerülhetünk egy autentikusabb értékeléshez. Álláspontjuk és külföldi jó példákkal is alátámasztott elképzelés szerint hat különböző indikátorcsoport alapján történő mérés realisabb képet eredményezhet a rendészet hatékonysága vonatkozásában.

[108] Kétféle hatékonyan működő rendészet létezik. Az egyik a statisztikán alapuló, a másik pedig a céloknak (elvárásoknak) megfelelő hatékony rendészet. Sokak szerint a rendészeti statisztikák konklúziói és az emberek biztonságérzete nem esik egybe. Különösen aktuális lehet tehát eltöprengeni azon, hogy miként lenne érdemes újragondolni a rendészet szervezetét és működését a társadalmasítás, a problémamegoldás, az egységes rendőrségi modell fenntartásának vizsgálata vagy éppen a hierarchia–centralizáció–militáns jelleg hármásának felülvizsgálata mentén.^[91]

7.4. Közösségi rendészet

[109] Hazánkban 2014–2016 között, svájci alapból finanszírozott hazai, „Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért” elnevezésű pilot projekt valósult meg. A program előzménye, annak a felismerése, hogy az eseménykövető tevékenységet végző ún. reagáló rendőrségi modell lehetőségei nem mutatkoznak elégségesnek a bűnözés elleni harcban. Ebben a helyzetben lehetséges fejlődési irány a *community policing* (közösségi rendőrségi) modell alkalmazása lehet. A világszerte sikeres rendészeti módszer legfontosabb jellemzője, hogy nem az erőforrások növelésével, hanem azok célzott és helyi fellépést erősítő felhasználásával próbál meg fellépni a bűnözés ellen. Ebben a rendszerben kiemelt szerepet kap a helyi közösségek bevonása és önszerveződése, valamint egyes proaktív módszerek alkalmazása. A modell kidolgozói a hatékony fellépés mellett legalább olyan fontosnak tartják a bűncselekmények megelőzését és a lakosság tájékoztatását, az állandó kétirányú kommunikációt. A program lebonyolítására Miskolc, Szeged, Nyíregyháza és Zalaegerszeg rendőrkapitányságai kerültek bevonásra.^[92]

[110] A sikeresnek tekinthető projekt befejezését követően az állampolgárok többsége nagyon pozitívan értékelte a modellkísérletet és szerették volna, ha lehetne folytatás. Sajnos azonban a folytatás elmaradt, sőt, a projekt hivatalos értékelése, szakmai összegzése, valamint a jövőt érintő elképzelések ismertetése is egyelőre várat még magára.



8. JEGYZETEK

[1] PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános Közigazgatási Jog*, Budapest, Mandamus, 2008, 138–139.

[2] CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*, Győr, Universitas Győr, 2011, 22

[3] Collin ROGERS: *Plural Policing. Theory and practice*, Bristol, Policy Press, 2017, 3–5.

[4] KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Budapest, Politzer Zsigmond, 1900.

[5] Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú Közigazgatási Jogegységi Határozat.

[6] FINSZTER Géza: *A rendőrség joga*, Budapest, Duna-Mix, 2012, 24.

- [7] Magyarország Alaptörvénye 51. cikk.
- [8] A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény.
- [9] Magyarország Alaptörvénye 46. cikk.
- [10] A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.).
- [11] MÁRTON András: „A titkosszolgálati tevékenység parlamenti bizottsági ellenőrzése, problémák, modellek, alternatívák” *Nemzetbiztonsági Szemle* 2013/1, 43.
- [12] Nbtv. 1. §.
- [13] CHRISTIÁN (2. j.) 39, 57.
- [14] FINSZTER (6. j.) 134.
- [15] KRISKO Edina: *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi kommunikáció, Doktori disszertáció*, Budapest, PTE Nyelvtudományi Doktori Iskola, 2012, 91.
- [16] PARÁDI József: *A magyar rendvédelem története*, Budapest, Osiris, 1996, 68
- [17] KMETY (4. j.) 325.
- [18] PARÁDI (16. j.) 69.
- [19] CHRISTIÁN (2. j.) 45–51.
- [20] SZAKÁLY Sándor: *A magyar táborigazgatás története 1938-1945*, Budapest, Ister, 2000, 20.
- [21] Ez a megoldás felveti, a mai demokratikus, jogállami alapokon nyugvó szemlélet szerint ama problémakört, miszerint törvénnyel létrehozott testületet (Csendőrség), csak ugyanilyen szintű jogszabállyal lehetett volna megszüntetni.
- [22] FINSZTER Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*, Budapest, RTF, 2008, 106–108.
- [23] CHRISTIÁN (2. j.) 50.
- [24] HORVÁTH Balázs: „A jövő rendőrségéért” *Belügyi Szemle* 1990, 4.
- [25] GOTTLIEB Gerhard – KRÖZSEL Károly – PRESTEL Bernhard: *A magyar rendőrség reformja, Eljárás, módszerek, eredmények*, Holzkirchen. Felix, 1998.
- [26] BODA József – FINSZTER Géza – IMRE Miklós – KEREZSI Klára – KOVÁCS Gábor – SALLAI János: „A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai” *Államtudományi műhelytanulmányok* 2016/17.
- [27] BODA–FINSZTER–IMRE–KEREZSI–KOVÁCS–SALLAI (26. j.) 4.
- [28] PARÁDI (16. j.) 7–12.
- [29] FINSZTER (22. j.) 167.
- [30] BALLA Zoltán: *Monográfia a rendészetről*, Budapest, Rejtjel, 2017, 52.
- [31] FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*, Budapest, NKE, 2013. 42.
- [32] BODA–FINSZTER–IMRE–KEREZSI–KOVÁCS–SALLAI (26. j.) 15.
- [33] A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 1. § (1) bekezdés.
- [34] Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (9) bekezdés.
- [35] Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 127. §.
- [36] A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény.

- [37] Magyarország Alaptörvénye 46. cikk.
- [38] A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 1. § (1) bekezdés.
- [39] 2010. évi CXLVII. törvény.
- [40] Lásd Rtv. 7. § (1) bekezdés.
- [41] Lásd a Nemzeti Védelmi Szolgálat oldalán közzétett megbízhatósági vizsgálat leírását.
- [42] 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 924.
- [43] Szabó and Vissy v. Hungary, Judgment of 12 January 2016.
- [44] Lásd az EKINT oldalán megjelent összefoglalót.
- [45] Pethő Krisztina: *Szervezeti kultúraváltás a professzionális katasztrófavédelmi rendszerben*.
- [46] A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény.
- [47] A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény.
- [48] VÓKÓ György: *Magyar büntetés – végrehajtási jog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus – Institutiones Iuris, 2010, 282.
- [49] KEREZSI Klára – NAGY Veronika: „A rendészettudomány kritikai megközelítése” in BODA József – FELKAI László – PATYI András (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*, Budapest, Dialóg Campus, 2017, 277–278.
- [50] ROGERS (3. j.) 3–8.
- [51] CHRISTIÁN László: „A magánbiztonság aktuális nemzetközi trendjei, rövid hazai helyzetértékeléssel” in GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2015, 58–59.
- [52] KEREZSI–NAGY (49. j.) 275.
- [53] BODA–FINSZTER–IMRE–KEREZSI–KOVÁCS–SALLAI (26. j.) 16.
- [54] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (Mötv.).
- [55] Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (Erftv.).
- [56] Mötv. 17. § (1) bekezdés.
- [57] A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Ktftv.) 1. § (1)–(2) bekezdés.
- [58] Lásd Erftv.
- [59] Erftv. 22. §.
- [60] ORFK Rendészeti Főigazgatóság hivatalos írásbeli tájékoztatása alapján (2017. november; 2018. augusztus).
- [61] OPSZ elnökségének beszámolója a Polgárőrség 2017. évi tevékenységéről.
- [62] A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 10. § (3) bekezdés.
- [63] 2011. évi CLXV. törvény.
- [64] BODA–FINSZTER–IMRE–KEREZSI–KOVÁCS–SALLAI (26. j.) 17.
- [65] 1744/2013. (X.17) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).

- [66] FINSZTER (6. j.) 253.
- [67] KEREZSI Klára – PAP András László: „A bűnözés és a bűnözéskontoll jövője” in FINSZTER Géza – SABJANICS István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2017, 573.
- [68] TÓTH Attila – TÓTH Levente: *Biztonságtechnika*, Budapest, NKE, 2014, 11–12.
- [69] *A személy és vagyonvédelmi, magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény* (a továbbiakban: Szvmt.).
- [70] TÓTH A. – TÓTH L. (67. j.) 15.
- [71] CHRISTIÁN László: „A helyi rendészeti együttműködés rendszere” *Iustum Aequum Salutare* 2018/1, 59.
- [72] *A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII törvény.*
- [73] *Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény.*
- [74] FINSZTER (30. j.) 77–78.
- [75] PATYI András: „A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai” in LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog – fejezetek szakigazgatásaink köréből*, Budapest, CompLex, 2013, 159.
- [76] Lásd Rtv. 29–46. §.
- [77] *Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX törvény* (a továbbiakban: Rendészeti törvény) 15–20 §.
- [78] Lásd Szvmt. 25–32. §.
- [79] Lásd Rtv. 47. § A rendőr – intézkedése során – az ellenszegülés megtörésére testi erővel cselekvésre vagy a cselekvés abbahagyására kényszerítést (testi kényszert) alkalmazhat.
- [80] Lásd Szvmt. 27. §, valamint Erftv. 21. §.
- [81] BALLA (30. j.) 43–44.
- [82] Rtv. 92. §.
- [83] CHRISTIÁN László: „A rendőrség és rendészet” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2016, 683–684.
- [84] FINSZTER (6. j.) 56.
- [85] BODA–FINSZTER–IMRE–KEREZSI–KOVÁCS–SALLAI (26. j.) 10.
- [86] FINSZTER Géza: „Előszó” in CHRISTIÁN (2. j.) 9.
- [87] BODA–FINSZTER–IMRE–KEREZSI–KOVÁCS–SALLAI (26. j.) 24.
- [88] BODA–FINSZTER–IMRE–KEREZSI–KOVÁCS–SALLAI (26. j.) 1–24.
- [89] FINSZTER (6. j.) 56.
- [90] KAISER Tamás (szerk.): *A jó állam nagyító alatt. Speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig)*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016, 83–122.
- [91] PATYI András: „Rendészet-közigazgatás- bírói jogvédelem, Aktuális gondolatok a rendésztudomány kapcsán” *Belügyi Szemle* 2013/1, 64–68.
- [92] CHRISTIÁN (83. j.) 702–704.