

A kutatónak hiányzó rendészeti stratégia

Absztrakt – Magyarországnak nincs törvénybe foglalt közbiztonsági stratégiája, és nincs olyan kormányhatározat sem, amelyik a rendészeti igazgatás távlatos fejlesztéséről szólna. Rendészetelméleti munkák 1990 óta sürgetik ezeknek a dokumentumoknak a megalkotását. A tanulmány azokat a feltételeket tekinti át, amelyek a stratégiai gondolkodást a belügyi kormányzás részévé tehetik.

Bevezetés

Ebben a tanulmányban a következő kérdések várnak megválaszolásra:

Miként termékenyítette meg a gazdasági szemlélet a közigazgatás modernizációját, mennyire alkalmazható a vállalati stratégia módszertana a rendészet távlatos programjának megalkotásához?

Mit üzen a rendészeti igazgatás fejlesztése számára a nemzeti biztonsági stratégia?

Milyen tanulságokat hordoznak azok a kísérletek, amelyek 1990 óta a rendőrség és más rendészeti szervek jövőképét törekedtek megrajzolni?

Milyen feltételei vannak a rendészeti igazgatás tudatos és kiszámítható tervezésének, lehet-e ebben szerepe a rendészettudománynak?

Stratégia a közigazgatásban, minta a vállalati tervezés

A stratégiák civil változatai a gazdasági vállalkozások tervezését tekintik kiindulási alapnak, minthogy a vállalat rendelkezik négy olyan tulajdonsággal, amelyek lehetőségessé és szükségessé teszik a stratégiai szemléletet:

- *Az első a nagyságrend.* A gazdasági vállalkozások elérhetnek egy olyan méretet, amelynek fennmaradása csak fejlesztéssel biztosítható, és ami szinte kötelezővé teszi a távlatos gondolkodást.
- A második vonás a stratégia *megismerhetősége*. A vállalati forma ahhoz kínál megoldást, hogy minden munkatársát stratégiaérzékennyé tegye, szemben azzal a helyzettel, amit stratégiасemlegességnek szoktak leírni, és aminek következménye a stratégia iránti közömbösség.
- A harmadik tulajdonság a *mérhetőség* és az *ellenőrizhetőség*. A jövedelmezőség pénzben is kifejezhető érték, a termékek árainak mozgása, a piaci fogadtatás, a szerződéskötések alakulása mind-mind egzakt mérőszám. A mérhetőség nem csak a célok teljesítéséről tudósít, hanem alapját képezi a folyamatos korrekciónak.

- A negyedik a szövetségesek és az ellenfelek relatív hálózata, amelyben a relativitás azt jelenti, hogy a szövetségesekből időnként ellenfelek lesznek, az utóbbiak pedig szövetségessé tehetők.

Mit kezdhet a közszolgálat ezekkel a felismerésekkel?

Nagyságrend tekintetében két megoldás kínálkozik, az egyik a decentralizáció, a másik a dekoncentráció. Az első esetben a közfeladat önkormányzati szintre delegálása teszi lehetővé a helyi szükségletekhez jobban alkalmazkodó stratégia megteremtését és azt, hogy annak eredményessége egy szűkebb lakossági közegben legyen mérhető. A dekoncentráció a központi államigazgatás területi szerveinek működését akkor segítheti, ha a központi elhatározások teret engednek a végrehajtás alacsonyabb szintjei önállóságának.

Az előbbi alternatívák hozzájárulnak a beosztottak stratégiaérzékenységéhez, különösen akkor, ha a helyi vezetés rendelkezik azzal az önállósággal, ami ahhoz kell, hogy a központi célokat a régió sajátosságaihoz igazítsa, és e törekvéseiben a beosztott munkatársak tapasztalataira támaszkodják.

A teljesítmények mérése lehetővé teszi a tervezést, a jövő céljainak kitűzését és azoknak a személyi, tárgyi, műszaki-technikai és pénzügyi feltételeknek a meghatározását, amelyek a megvalósításhoz szükségesek. „Magyary Zoltán szorgalmazta a teljesítménymérést. Munkatársa, Kiss István viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy a magángazdasági szervezetektől eltérően a közigazgatás eredményei nem csak materiálisak, hanem spirituálisak is. Ezeket nehéz mérni, egyébként is pontatlanok a mérőszámok.”¹ A mérhetőség és az ellenőrizhetőség jelentősen javítható akkor, ha nem egyetlen, hanem az adott szakmai tevékenység összetettségét visszatükröző, sokoldalú értékelési metodika érvényesül. Ilyennel azonban csak azok az alsó vezetői szintek élhetnek, ahol a vezető és beosztottai szaktudása közös töről fakad, és közöttük kicsi a hatalmi távolság. Az összetett mérési módszer megköveteli, hogy viszonylag kevés számú munkatárs teljesítményéről, viszonylag sok mutató segítségével lehessen értékelést adni. (A belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről szóló 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet azért tanulságos, mert a teljesítményértékelés szempontjai jól visszatükrözik az adott szolgálati terület szakmai sajátosságait.)

A szövetségesek és az ellenfelek hálózata a rendészeti igazgatásban talán a legplasztikusabban jelenik meg. A szolgáltató rendészet az egész társadalmat hívja szövetségessé, míg a bűnüldözés egy kicsit mindenkiben ellenfelet gyanít. A szerepek itt is változhatnak, ezért nem helyes a bűnüldözést harcnak leírni, mert nincs „minden áron való igazságszolgáltatás”.

¹ Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010. 25.

A szakirodalomban voltak kísérletek, amelyek a vállalkozások sajátosságait összevették a közszféra természetrajzával. Ezek az elemzések joggal állapítottak meg markáns különbségeket, amelyek a piaci mechanizmusokat éltető módszereket hatástalanná tehetik akkor, ha azokat a közigazgatás mechanikusan akarja átvenni.

A közigazgatás és a gazdasági szféra sajátosságai összevetéséből adódó különbségeket a következő ábra mutatja be:

Közigazgatás és gazdaság	
Közigazgatás	Gazdaság
• Cél a társadalmi szükséglet kielégítése (polgári jogállam, csak a minőség mérhető) • A piac alkalmatlansága • Államcélok, kormányzati stratégiák • Hatósági monopólium • Fejlett közjog • Szolgáltatyszerű (senki ne tekintse saját tulajdonának)	• Cél a jövedelmezőség (szabad piacgazdaság, a mennyiség is mérhető) • A piac a legalkalmasabb • Piaci célok (vállalati portfólió) érdeklődés és részesedés • A monopólium tilalma • Fejlett magánjog • Tulajdonszerű (mindenki érezze magát tulajdonosnak)

7. ábra: Közigazgatás és gazdaság

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A jelzett elválasztó ismérvek kisebb jelentőséget kapnak azokban a megoldásokban, amelyekben a közigazgatási feladatok egy részét a magánszféra veszi át (New Public Management).² Ez akkor gyümölcsöző (és jogszerű) folyamat, ha a közfeladat ellátása már nem igényel hatósági felhatalmazást, és akkor kontraproduktív (és jogsértő), ha a vállalkozás hivatalként, a hivatal pedig vállalkozásként kezd működni. A jogállamiságot ássa alá, ha a közjog a magánjog szemléletét ölti fel, a piac pedig önszabályozó képességeit veszíti el, ha a magánjogot közjogias elemek terhelik.³

A közigazgatás úgy jött létre, hogy a társadalomban olyan közös szükségletek keletkeztek, amelyeket az egyes polgárok és közösségeik szakmai felkészültség nélkül és hatósági jogosítványok hiányában kielégíteni nem tudtak. A közigazgatás első modern formája éppen a rendészeti igazgatás volt, minthogy az eredeti tökefelhalmozódás centrumaiban alakuló nagyvárosi lét elkülönítette egymástól a közeletet és a magántereket. A piac igényelte a közjog-magánjog kettősségének helyreállítását, a modernitás közbiztonságot követelt, miközben az ipar és a kereskedelem fejlődése kockázatok egész tömegét idézte elő, és olyan mértékben kinyitotta a korábban zártként létező közösségeket, hogy azok önerőből a saját biztonságukra már nem tudtak vigyázni.

² Patyi András –Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.

³ Vékás Lajos: *Parerga. Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.

„A tisztán politikai mozzanatok közül különösen tartósan elősegíti a bürokratizálódást a feltétlen és szilárd békességhez szokott társadalom minden területen tapasztalható állandó szükséglete a rend és védelem (»rendőrség«) iránt. A pusztán szakrális úton vagy döntőbíró verdikttel befolyásolható vérbosszútól – amely az egyén jogának és biztonságának szavatolását teljes egészében nemzetségtársai esküvel ígért segítségnyújtási és bosszúállási kötelességére bízta – egyenes út vezet a mai állapothoz, amelyben a rendőr »isten földi helytartója«.”⁴

A tőkés piacgazdaság dinamizmusát és innovációs képességét annak köszönhetjük, hogy a jövedelmezőséggel képes volt mérni saját teljesítményét. Ugyanez a dinamizmus és innováció olyan új szükségletek egész sorát keltette életre, amelyek már nem engedelmessé váltak a jövedelmezőség szempontjainak. A közigazgatási feladatok azok, amelyek a közösség számára akkor is teljesítendőek, ha nem jövedelmezők a szó piaci értelmében, de nélkülözhetetlenek a társadalom számára. Az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás, a kultúra, a tudomány, a művészetek támogatása új közigazgatási ágazatokat teremt, amelyek pozitív kontrollként működnek. Pozitívak azért, mert az egyes emberek és a közösségek alkotó képességeire támaszkodnak, és pozitívak azért is, mert az igazgatási cél ezeknek a szellemi és anyagi lehetőségeknek a kiaknázása, további értékek létrehozása. Kontrollként azért működhetnek, mert a szabad cselekvést tudással, hozzáértéssel és felelősséggel ruházzák fel.

A pozitív kontrollként szolgáló igazgatásban, azáltal, hogy értékteremtő erőnek bizonyul, világosan elkülönül a szervi és a szakirányú működés. (Senki nem téveszti össze az iskola fenntartását a pedagógus oktató-nevelő munkájával, avagy az egészségügy finanszírozását a műtétet elvégző sebészorvos teljesítményével.) Az így mérhetővé tett szakirányú teljesítmény fejleszthetővé és tervezhetővé teszi a pozitív közigazgatás minden ágazatát.

A közigazgatás első formája, a rendészeti igazgatás negatív kontrollként működött. Negatív volt, mert a jogsértésekre kellett választ adnia, és negatív volt azért is, mert a hatósági reakció a kényszer, az erőszak alkalmazása, a büntetés lehetett. Ezekkel a szankciókkal kizárólag a már létrehozott értékek védelmezhetők, de szinte teljesen alkalmatlanok új értékek létrehozására. Ugyanakkor a rendészet szakértelmet követel, ami a beavatkozó hatósági aktus feletti professzionális kontrollt biztosítja. Ezt a hozzáértést azonban két dolog erősen erodálta. Az egyik az olyan hierarchia, amelyik az alárendeltben nem szakembert, hanem a parancs végrehajtóját látja, a másik pedig az általános felhatalmazás, a generális klauzula, ami azt sugallja, hogy a közrend fenntartásában minden eszköz megengedett, ehhez inkább erőre, mint hozzáértésre van szükség. A most jelzett hatások megnehezítik a rendészeti igazgatáson belül a szakirányú és a szervi működés elhatárolását. Ez önmagában akadály a szakmai teljesítmények fejleszthetőségének. (A szakirányú munka változást igényel, a szervi működés az állandóságban érdekelt.)

A következő ábra a negatív és a pozitív közigazgatás értelmezéséhez nyújt segítséget.

⁴ Max Weber: *Politikai szociológia. Politikai közösségek. Az uralom*. Budapest, Helikon, 2009. 118.

Értékteremtő és értékvédő közigazgatás	
pozitív	negatív
• Az értékteremtő emberi teljesítményeket fejlesztő szervezetek • A szakirányú és a szervi működés jól elkülönül (kórház–orvos) • A teljesítmény jól mérhető eszközei • Magas szakmai rang	• A jogsértő emberi magatartást korlátozó szervezetek • A szakirányú és a szervi működés nem válik el (rendőrség–rendőr) • A teljesítmény nehezen mérhető eszközei • Alacsony szakmai rang

8. ábra: Értékteremtő és értékvédő közigazgatás

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A rendészeti igazgatás a közszolgálatok egyre bonyolultabb rendszerében elvesztette korábbi elsőségét, sőt még az is vitatottá vált, hogy egyáltalán közigazgatás-e. Ez a vitán napjainkra már eldőlt, a közigazgatás-pártiak javára.

„Mivel a rendészet a közigazgatás részét képezi, a rendészeti tevékenység a közigazgatás egyik működési területe és alkotmányos jogállamban a közigazgatás a törvény alá rendelten működik, mind a rendészet általában, mind a rendészeti jogalkalmazás osztozik ebben a követelményben. Ezért, amikor e fogalmakat, jelenségeket értelmezzük, a rendészet, mint közigazgatási tevékenység jog alá rendelésének vizsgálatához is hozzáteszünk valamit. Másrészt e fogalmak körüljárása során a közigazgatás-tudomány számára is értékelhető gondolatok szülehetnek. E tanulmány közreadásakor az a feltételezés vezet, hogy az alapfogalmaink ismételt átgondolása segíthet a jelen vagy a közeljövő kihívásaira való válaszadásban.”⁵

A változatlan és a változó világ

A rendészeti igazgatás építménye a hatósági jogalkalmazás, az örökdő jelenlét, a legitim erőszak és az információszerzés oszlopain nyugszik. Az építmény szilárdan áll, alig változik, miként nem változnak az emberi gonoszságnak azok a megnyilvánulásai sem, amelyekkel szembeszállva a rendészet a társadalmat védelmezi. A konzervativizmus, az állandóság a rendészet erénye. Bibó István erről így írt: „a rendőrség nem az a terület, ahol a nagyméretű, haladó szellemű alkotó munka számára sok lehetőség volna. A rendőrség egy szakigazgatási ág, amelynek eljárás módjait – a demokratikusabb emberkezelés követelményétől eltekintve – nem a haladó szellemiség, hanem a jó szakigazgatás szükségletei és követelményei kell, hogy megszabják.”⁶

⁵ Patyi András: Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról). *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 198.

⁶ Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 41.

A változatlanságot nem kell menedzselni. A változatlanságnak nincs szüksége tervekre. A változatlanság a legerősebb szervezeti kultúrát építő hatás.⁷ Kiteljesíti azokat az értékeket, előfeltevéseket, szimbólumokat, amelyek már a testület születését is meghatározták. Ezek ápolása a szakmai felkészülés mellett formalizált fegyelmező gyakorlatokkal is lehetséges. Az érzelmi azonosulást, egyebek mellett, a rítusok biztosítják.

A rendőrségek egészen a II. világháború végéig őrizték az imént vázolt arcukat. Tőlünk nyugatra azonban 1945 után változások történtek.

A demokratikus országokban sürgetővé vált olyan rendőrségek kialakítása, amelyek alávetik magukat a jogállam fundamentumainak: a jog uralmának, a hatalmi ágak elválasztásának és az emberi méltóság feltétlen tiszteletének. Mindez nem halványította el, hanem egyenesen kiemelte a testületek társadalmi rendeltetését. A küldetéstudat arra készítette az egykoron megújulásra képtelen fegyveres formációkat, hogy kövessék a gyorsan változó környezet elvárásait.

A jog uralma a korábban egyetlen tömbként értelmezett rendőrség helyett a szakágak eltérő minőségét hangsúlyozta. A közbiztonsági szolgálat örökdő jelenléte kevés jogszabályi előírást és nagyon alapos helyismeretet, a lakossággal való szoros együttműködést kíván, a bűnüldözés viszont aprólékos törvényi szabályozást igényel.

A hatalmi ágak elválasztásának elve nyilvánvalóvá tette a rendészet kettős természetét. Egyfelől a közrend fenntartása, a közbiztonság fejlesztése a végrehajtó hatalomnak a rendészet irányításában betöltött eminens szerepét igényelte, miközben egyre szélesíti az önkormányzatiság érvényesülését is. Másfelől a bűnüldözés, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése az igazságszolgáltatás szoros kontrollját feltételezi. A bűnügyi rendészetnek vezető szervezési elve a kontinensen a centralizált államrendőrségi modell, de egyes rendészeti funkciók államosítása az angolszász jogrendszer országaiban is megjelent.⁸

Az emberi méltóság sérthetatlensége újfogalmazta a legitim fizikai erőszak monopóliumát, annak rendjét törvénybe foglalta, tilalmakat állapított meg (a kínzás, a kegyetlen, megalázó bánásmód tilalma), érvényesítette a szükségesség, arányosság és a fokozatosság követelményét.

A nyugat-európai reformok a teljesítményértékelés merőben új, addig nem alkalmazott formáit honosították meg.⁹ Az egységes mutatók helyett az egyes szolgálati ágak sajátos arculatához alkalmazkodó mérési technikákat vezettek be. A közbiztonsági szolgálat munkájának megítélésében döntő lett a helyi lakosok véleménye, a szubjektív biztonság adott állapota.¹⁰

Olyan szempontokat villantottunk fel, amelyek segítséget nyújthatnak ahhoz, hogy a vállalkozások világában kialakított menedzsertechnikák alkalmazkodjanak a rendé-

⁷ Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996. 226–251.

⁸ Gellér Balázs: A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, (1997), 1. 67–106.

⁹ Skuli David: A rendőri teljesítmény mérése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, (1995), 1. 138–146.

¹⁰ Vári Vince: *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015.

szeti igazgatás követelményeihez. Akkor a rendőrségek vezetésére is elmondható lesz Bernhard Prestel következő meghatározása:

„A modern menedzsment a kollektív vállalkozásközpontú irányítása, a szervezetben résztvevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra.”¹¹

A változó környezet kihívásaira válaszolni képes stratégiai gondolkodás nem visel el olyan döntéseket, amelyek az érintettek kizárásával születnek. A nyitottság egyik feltétele az elméleti megalapozás. A rendészettudomány megszületésében a stratégia iránti szükséglet komoly motiváló tényezőnek mutatkozott. Az új diszciplínától mindenekelőtt a kutatási tárgy leírásához és az elméletalkotáshoz nélkülözhetetlen fogalmi apparátus megteremtése várható el. Minthogy pedig a rendészettudomány az állam- és jogtudományok rendszerében találta meg a maga helyét, nem hiba, ha a terminológiai pontosságot a jogbölcselet eredményeire alapozzuk.

„Általánosan elfogadott nézet, hogy a jogbölcselet egyik fő feladata a jog mibenlétének meghatározása. Más tudományok művelői számára ez igen különösnek tűnik, hiszen ők rendszerint nem tekintik kiemelt, nehezen megválaszolható vagy éppen vitára ösztönző kérdésnek vizsgálódásuk tárgyának meghatározását.”¹²

A rendészeti igazgatás a közigazgatás azon ágazata, amelyiknek társadalmi rendeltetése a közbiztonság és a közrend fenntartása, a polgárok biztonságának növelése (*rendészeti vízió*). Az alkotmányos jogállam a rendészetet hatékony hatósági eszközökkel ruházza fel annak érdekében, hogy a jogellenes magatartásokkal szemben a társadalom kollektív értékei, valamint az egyes emberek élete, javai és méltósága védelemben részesüljön (*rendészeti misszió*). A demokratikus rendszerek ugyanakkor arról is gondoskodnak, hogy a hatósági eljárásokban maradéktalanul érvényesüljék a jog uralma és az emberi méltóság tisztelete. A rendészet eredményessége, hatékonysága és törvényessége a legfontosabb, ami magas szakmai hozzáértéssel és morális integrációval érhető el (*rendészeti értékek*).

A rendészeti stratégia azoknak a rendészeti misszióra és rendészeti értékekre alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a meghatározása, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendvédelmi szervek távlati fejlesztését teszik lehetővé.

¹¹ Bernhard Prestel: Police et management moderne. *Revue internationale de Criminologie et de police technique*, (1997), 2.

¹² Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 23.

A stratégia eredete és biztonságpolitikai változatai

A stratégia kifejezés történelme a hadászat területére kalauzol, ahol a stratégia a háború megnyerésének terve. A háborút hadseregek vívják egy sajátos „versenyhelyzetben”, amelyben a „versenytárs” ellenség, a győzelem pedig a versenytárs megsemmisítése, de legalább a győztes akarata alá kényszerítése. Clausewitz szerint: „A háború tehát az erőszak alkalmazása, aminek az a célja, hogy az ellenfelet saját akaratunk teljesítésére kényszerítsük.”¹³

A *biztonsági stratégia* céljai szelídebbek, mert fő törekvése nem a háború megnyerése, hanem annak elkerülése. Mint az állam működésének elengedhetetlen feltétele a modernitásban alakult ki azzal a céllal, hogy a társadalom számára a biztonságot fenyegető mindenfajta veszélyforrással szemben védelmet ígérjen. A rendszerváltozást követően hazánk első biztonsági stratégiája a *Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelvei* címmel a 11/1993. (III. 12.) OGY határozatban öltött testet. Ezt az országgyűlési határozatot váltotta fel a jelenleg is hatályos biztonság- és védelempolitikai alapelvekről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat. A hivatkozott határozat a biztonságot átfogó módon értelmezi, ami „a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi – dimenzióit is.” Az idézett stratégiai alapelvek több mint huszonöt év óta hatályban vannak. Ez csak azzal magyarázható, hogy ebben az esetben nem is valódi stratégiáról, végrehajtandó és a változásokhoz mindig alkalmazkodó programról, hanem ünnepélyes deklarációról van szó.

A biztonságpolitikai alapelvekhez képest már valóban magán viselte a stratégia jellemzőit a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat. Hogy itt a jövő prognózisra alapított megtervezéséről és a változó körülményekhez történő folyamatos alkalmazkodásról van szó, azt igazolja, hogy nyolc évvel később a biztonsági stratégia jelentős hangsúlyváltozásokkal újrafogalmazásra került a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozatban.

A stratégiai gondolkodás a jó kormányzás egyik alapfeltétele, ami nem zárja ki, sőt feltételezi, hogy a prognózisokban előre nem jelzett, váratlan fordulatokra is képes reagálni. Mindez átmenetileg az eredeti stratégiai prioritások átrendezését követelheti a végrehajtó hatalomtól. Jó példa erre világjárványt okozó koronavírus elleni küzdelem érdekében a veszélyhelyzetet kihirdető 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet.

A kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról szóló 1657/2012. (XII. 20.) Korm. határozat előírta, hogy „a kormányzati stratégiai irányítási rendszer áttekinthetővé és egységessé tétele érdekében” a szakterületileg felelős miniszterek vizsgálják felül a kompetenciájukba tartozó stratégiai dokumentumokat, „[...] és szükség esetén tegyenek javaslatot az Országgyűlés számára a határozatok

¹³ Szenes Zoltán: Katonai biztonság napjainkban, új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 73.

megszüntetésére, illetve az azok által elfogadott stratégiai tervdokumentumok hatályon kívül helyezésére”.

A stratégiai dokumentumok felülvizsgálatáról szóló kormányhatározat a következő tanulsággal szolgál:

- Nem találunk olyan elhatározást, ami egy átfogó közbiztonsági stratégia megalkotásának szándékáról tudósítana. Feltehetően azért, mert ilyen szándék nem is volt, és talán ma sincsen. Ha csupán a bűnözés látványos csökkenésének örvendetes tendenciáit látjuk, azt is mondhatnánk, hogy erre nincs is szükség, a közbiztonság megszilárdítható közbiztonsági stratégia nélkül is. Mellesleg a bűnözés csökkenése világtendencia, ami a hazai eredmények kovácsait szerénységre intheti.¹⁴
- Ha a rendészeti szervezetek jogszerű, szakszerű és szolgáltatászerű működésére tekintünk, ha rendészeti hivatásrendek anyagi és erkölcsi megbecsülését firtatjuk, akkor talán a stratégiai távlatok megrajzolása nem tűnik feleslegesnek, feltéve, hogy a rendészet személyzetét is be kívánjuk vonni ebbe a munkába.
- A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának rendészeti szempontú felülvizsgálata előrevetítette annak lehetőségét, hogy a bűnmegelőzés rendészeti jellege erősítésre szorul. Ez öltött testet a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) szóló 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozatban.

Annak ellenére, hogy nincs jele annak, hogy egy átfogó közbiztonsági stratégia megalkotására a közeljövőben sor kerülhetne, mégis érdemes felidézni egy olyan kormányzati dokumentumot, amely erre kísérletet tett.

Stratégiai kísérletek 1990–2020

A rendszerváltozást követően a közbiztonság kormányzati értelmezésének első dokumentuma a közbiztonság fejlesztésének feladatairól szóló 1033/1994. (V. 6.) Korm. határozat volt. Ennek a határozatnak – amelynek az elmúlt közel harminc esztendőben nem volt folytatása – a mai napig ható értékei a következők:

- A biztonság parttalan kategóriája helyett a közbiztonságnak a mindennapokhoz közelítő, jól belátható fogalmával él, amikor a figyelmét a személy- és vagyonbiztonságot fenyegető jogsértésekre koncentrálja.
- Szélesre tárja a kapukat mindazoknak a társadalmi erőforrásoknak a számára, amelyeknek szerepük lehet a közbiztonság megóvásában.
- Helyesen értelmezi az állam szerepét és felelősségét, amikor az állami cselekvés mintázatait a jogalkotástól a jogszabály-harmonizáción át a gazdasági és kulturális szervező funkcion keresztül egészen a közigazgatás működtetéséig, és benne a rendészeti igazgatás feladatainak a meghatározásáig tekinti át.

¹⁴ Kerecsi Klára: Trend lesz-e (a jövőben is) a bűnözés csökkenése. *Magyar Tudomány*, 181. (2020), 5. 577–590.

Természetesen ebben a határozatban még jól kitapintható a rendszerváltozás időbeli közelsége, ami kifejeződik abban is, hogy az általános feladatok között az első helyre a jogállamiságot erősítő jogalkotást és a nemzetközi elvárásoknak megfelelő jogharmonizációt helyezi. Más kérdés, hogy a jogállamiság értékei akár harminc évvel a rendszerváltozást követően is védelemre érdemesek.

Az 1994-ből származó kormányhatározat nem mulasztotta el felhívni a figyelmet az egész társadalom felelősségére, amikor a közbiztonságot kollektív termékként határozta meg: „A Kormány egyetért azzal, hogy a társadalom védelme az összes állami és társadalmi szerv, az egyházak, a polgárok és önszerveződéseik támogatását, illetve a bűnmegelőzésben való részvételét igényli.”

A rendészeti igazgatás egésze, de különösen a bűnüldöző hatóságok tevékenységével szemben követelmény a közigazgatás más területeivel kialakított szoros együttműködés:

„A Kormány szükségesnek tartja, hogy a bűnmegelőzést, felderítést és nyomozást végző hatóságok és az egyéb rendészeti szervek, valamint az államigazgatási és a pénzintézeti ellenőrzést gyakorló szervek között – a hatékonyság növelése, a lehetőségek és előnyök jobb kihasználása, a feladatok összehangolása érdekében – szoros és sokoldalú együttműködés valósuljon meg.”

Megjelenik a közbiztonságnak nem anyagi jellegű infrastruktúraként történő értelmezése, ami a közbiztonság jelentőségét az úthálózathoz, a tömegközlekedéshez vagy a hírközléshez hasonlítja, noha fizikai jelenléte nem kitapintható, de létrehozása ugyanolyan költségigényes, mint az infrastruktúra tárgyiasult formái.

„A Kormány indokoltnak tartja, hogy a közrend, közbiztonság biztosítására és fenntartására hivatott szervek tevékenységének személyi, anyagi és technikai feltételei – a nemzetgazdaság teherbíró képességének függvényében – folyamatosan javuljanak. A működésükre vonatkozó hatályos szabályozás keretei között korszerűsíteni kell feladatrendszerüket, szervezetüket, belső felelősségi viszonyaikat.”

A kormányhatározat máig érvényes mintát adott arra is, hogy a közbiztonsági stratégia akkor megalapozott, ha átgondolt jogalkotási tervre épül. Már 1994-ben is világos volt, hogy a büntető anyagi és eljárási jog – párhuzamosan a szabálysértési joggal – gyökeres átalakítást igényel. Ha úgy tetszik, ez a folyamat valójában 2017-ben, az új büntetőeljárási kódex magalkotásával fejeződött be.

Hazánkban 1990 óta minden kormányzat törekedett a rendészeti igazgatás átgondolt fejlesztésére, de időtálló stratégiát ez idáig nem sikerült alkotni, amint nem alakult ki a stratégiaalkotás metodikája sem. Milyen tanulságokat hordoznak ezek a kísérletek?

A közbiztonság jövőjéről reális képet festeni csak rendszerszemlélettel és kiérlelt fogalmi apparátussal lehetséges. A stratégiai kísérletek vizsgált időszakában egyik feltétel sem volt adva. Annak ellenére, hogy a tervezés első dokumentuma a közbiztonság szintjéről indult, tehát rendszerszemlélettel került megalkotásra (lásd az előzőekben elemzett 1033/1994. számú kormányhatározatot), a folytatás elmaradt. A későbbiekben partikuláris látásmód nyert teret.

Ami a kiérlelt fogalmi apparátust illeti, az egész időszakra rányomta bélyegét a rendészet-rendvédelem vita, amelyet sem a korábbi köztársasági alkotmánymódosítások,

sem az Alaptörvény, sem pedig a rendészeti tárgykörökben ez idő szerint megvalósuló jogalkotás nem segít nyugvópontonra jutni.

A közbiztonság javítása, a bűnözés visszaszorítása és az ország belső rendjének erősítése érdekében teendő intézkedésekről szóló 1027/1998. (III. 13.) Korm. határozat szerint „el kell készíteni a Magyar Köztársaság középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepcióját”. Ugyanez a határozat elrendelte a rendvédelmi szervek feladatkörének és működésének átvilágítását, továbbá az e körbe tartozó szervek közötti információcsere és együttműködés kialakítását. Ne feledjük, hogy ez a határozat a 1998. évi kormányváltás dokumentuma volt, és minthogy az abban foglalt feladatok nem voltak egyeztetve az 1998 májusában kormányt alakító korábbi ellenzékkel, szinte természetes, hogy a végrehajtásra nem került sor.

Az 1998-ban hivatalba lépett új kormány vezető pártja éles kritikát fogalmazott meg, amikor megállapította: „Az 1994-ben hatalomra került kormányzat képtelen volt a bűnözés növekedését akár csak lassítani.” Azt is az elődök szemére vetette, hogy „a hatóságok láthatóan tehetetlenek a szervezett bűnözéssel szemben: az utóbbi másfél évben Budapesten történt alvilági leszámolások tetteseit egyetlen esetben sem tudta elfogni a rendőrség”.¹⁵ Az új kormány „kíméletlen harcot” hirdetett a bűnözés ellen. Ehhez azonban nem közbiztonsági stratégiára, nem a rendészet modernizációjára, hanem következetesen szigorú büntetőpolitikára van szükség. A rendvédelem megújítása ismét elmaradt, de megakadt a korábban elindított büntetőeljárési reform is.

A 2002-től felgyorsult stratégiaalkotási tevékenységnek egyik oka az volt, hogy az uniós tagsággal és a remélhető brüsszeli támogatással összefüggésben átfogó államreform vált sürgetővé. Ezen belül a biztonság ügye is napirendre került. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat 1. c. alpontja rendvédelmi stratégia megalkotását írta elő. Kritikus megállapítása az, hogy „az intézményi átalakítások nem mindig történnek tervszerűen”. Nem a stratégiai tervezőasztalon rajzolódtott ki a Nemzeti Nyomozó Hivatal vagy a Rendészeti Biztonsági Szolgálat ötlete sem, de a korábbi távlatos elgondolások között – egy professzori javaslat kivételével – fel sem merült a rendészeti igazgatásnak az igazságügyi tárcához utalása, ami azután, az elméleti fenntartások ellenére, mégis bekövetkezett, de hibás döntésnek bizonyult.¹⁶

Összhangban a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája céljainak végrehajtásából származó 2007-ben megvalósítandó feladatokról szóló 1016/2007. (III. 20.) kormányhatározattal:

„Fejleszteni kell a bűnügyi statisztika rendszerét és az adatszolgáltatást annak érdekében, hogy hiteles adatokkal rendelkezünk a bűnözésről, valamint a lakosság szubjektív biztonságérzetéről. Ennek során figyelemmel kell lenni az Európai Unióban a bűnügyi statisztikák rendszerének fejlesztésére, egységesítésére irányuló kezdeményezésre. Ennek keretében gondoskodni kell arról, hogy kormányzattól független szervezet legalább háromévente végezze el a látens bűnözés, valamint a szubjektív biztonságérzet mérését.”

¹⁵ Ferencz I. Szabolcs – Perger Éva (szerk.): *Szabadság és jólét. A polgári jövő programja*. Budapest, Fidesz – Magyar Polgári Párt Országos Elnöksége, 1998. 167.

¹⁶ Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciazavarai*. Budapest, HVG-ORAC, 2006. 200–204.

A 2224/2007. (XI. 28.) Korm. határozat a következőkről tudósít:

„A Kormány első olvasatban megtárgyalta, és a további munka alapjául elfogadta a 2008–2014 közötti időszakra szóló Rendszeti Stratégia bemutatott tervezetét (Stratégia). A Kormány felhívja az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a Stratégia széles körű szakmai vitáját – az érintettek bevonásával – folytassa le. Továbbá: A Kormány felhívja az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a széles körű szakmai vita eredményeitől függően módosított Stratégiát (2008–2014), valamint a hozzá kapcsolódó, annak céljaihoz és prioritásaihoz igazodó rövid távú Cselekvési Programot (2008–2010) a Kormány számára együttes jóváhagyásra terjessze elő.”

Ez a határozat sem került végrehajtásra!

A 2002-től meghirdetett közigazgatási reformok és modernizációs törekvések rendre meghiúsultak. Ezért felelősek a korábbi kormányzatok is, amelyek vagy a reformért kiáltó történelmi pillanatot késték le, vagy a modernizáció megtervezését mulasztották el.

Nincs reális jövőkép *a jelen helyzet* alapos ismerete nélkül. Tervezni csak akkor érdemes, ha változtatni akarok, *a stratégia nem lehet az elavult struktúrák megőrzésének álcája*. Egy újabb felismerés, amely a gazdaságban és a közigazgatásban egyaránt igaz.

A 2002-ben hivatalba lépő kormány a rendszet modernizációját nagyszabású közigazgatási reform részeként gondolta el. Ez helyes törekvés volt. Amikor azonban kiderült, hogy a települési önkormányzatok regionális átalakítása politikai konszenzus hiányában nem megvalósítható, a rendőrségi reform munkálatai úgy folytatódtak, hogy annak egyetlen feltételét sem sikerült megteremteni. Stratégiai munkaanyagok születtek, amelyekből nem lett állami döntés.

A 2010-ben hivatalba lépett kormány rendszetet érintő döntései – a rendőrségi szervezetek gyarapítása, a nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati irányításának gyökeres megváltoztatása, a büntetés-végrehajtás belügyi irányítás alá helyezése – látható stratégiai előkészítés nélkül születtek meg. Ez a munkamódszer nem igényel tudományelméleti megalapozást.

Lesz-e a rendészeti igazgatásnak jövőterve?

Annak ellenére, hogy ez idő szerint nincs jogszabályba foglalt rendészeti stratégia, a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat melléklete a következők szerint szól a rendészeti igazgatásról:

„Az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, az igazságszolgáltatási, a gazdasági és pénzügyi, a közegészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári védekezés szervek közötti koordinációt és együttműködést.” (Melléklet 142. pont)

„A közbiztonság társadalmilag elvárt szintjének garantálása érdekében folytatni kell az intézkedési kultúraváltást, a komplex bűnmegelőzés erősítését és a rendőri tevékenységgel kapcsolatos közbizalom emelését. A rendvédelmi szervek tevékenysége személyi, anyagi és technikai feltételeinek

folyamatos javítása kormányzati prioritást élvez. Hazánk meg kívánja őrizni helyét az európai uniós élvonalban a közbiztonságra fordított kiadásoknak a bruttó hazai össztermékhez viszonyított arányát tekintve.” (Melléklet 150. pont)

„A szervezett bűnözés elleni küzdelem érdekében elengedhetetlen a rendvédelmi szervek (rendőrség és nemzetbiztonsági szolgálatok) és az igazságszolgáltatás nemzeti és nemzetközi szintű – kiemelten európai uniós – együttműködésének szorosabbá tétele, valamint a meglévő erőforrások hatékony felhasználása.” (Melléklet 151. pont)

Az idézetek arról tanúskodnak, hogy noha a biztonsági stratégia szoros kapcsolatban van a rendészeti igazgatás távlatos fejlesztésével, azt nem helyettesíti. A biztonsági stratégia célokat határoz meg, a rendészeti stratégia viszont a célok megvalósításának feltételeit is kimunkálja. A biztonsági stratégia tudományelméletét egy új politikatudományi diszciplína, a *rendészeti tanulmányok* szolgáltatja:

„A biztonságpolitika azon politikai célok, stratégiák és eszközök összessége, amelyek egyik oldalról a béke megőrzését, a háborúk megakadályozását, másik oldalról viszont a fenyegetések és veszélyek elleni fellépéshez, az ország megvédéséhez szükséges feltételek megteremtését szolgálják. A biztonsági tanulmányok, mint fiatal diszciplína az általános politikatudomány része. Eszerint a biztonsági tanulmányok interdiszciplináris jellegű tudányszak, amelyet a nemzetközi tanulmányok, a politikatudomány, az állam- és jogtudomány, a hadtudomány, a történelemtudomány és a közgazdaságtudomány határolnak.”¹⁷

A rendészeti stratégia kimunkálásában az állam- és jogtudományok rendszerében helyet foglaló rendészettudomány kompetenciája vár igazolásra.

Összegzés

A rendészeti stratégia kormányzati ciklusokon átívelő távlatokat nyit, ezért feltételezi a közbiztonság ügyében a politikai konszenzusok megkötését. Csak így biztosítható, hogy érvényességük kormányváltásokon át is fennmaradjon. (A francia nemzeti rendőrség 1985. évi modernizációs tervzetét a Francia Nemzetgyűlés vitatta meg az akkori belügyminiszter, Pierre Joxe előterjesztésében. A program a rendőrség létszámától, költségvetési helyzetétől kezdve a gépkocsikkal való ellátottságig minden fontos mutatót tartalmazott. Ezek a tények képezték a fejlesztési célkitűzések alapját.¹⁸ A francia rendészeti reformot elindító 1995. évi törvényhozás, az úgynevezett Pasqua-törvény abban hozott újat, hogy a rendészetet egy közbiztonsági rendszerben értelmezte, és a reformot törvény indította útjára.¹⁹)

Szükséges a rendészeti szakmák aktív részvétele, mert ez a szakszerűség záloga és egyben a feltétele annak, hogy a rendészet személyzete az átalakulásnak ne elszenvedője, hanem tevékeny részese és nyertese legyen.

¹⁷ Gazdag Ferenc – Remek Éva: *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 19.

¹⁸ Le Plan de Modernisation. *Revue de la Police Nationale*, 123 (1985).

¹⁹ Loi d'orientation et de programmation n 95-73 du janvier 1995.

Nélkülözhetetlen a társadalom támogatása, de a civil kontroll is.²⁰ A közbiztonság a lakosság közreműködése nélkül nem teremthető meg.

A rendészeti igazgatás stratégiája akkor születhet meg, amikor ez a három feltétel – a demokratikus politikai erők konszenzusa, a rendészeti hivatásrendek hozzáértő részvétele és a társadalom támogatása – együttesen megvalósul. Ha ilyen idők jönnek, akkor a rendészettudomány bebizonyíthatja, jutott már olyan szintre a tudománnyá válásban, hogy meghívást kapjon ehhez az alkotómunkához.

Felhasznált irodalom

- Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996.
- Benke Miklós – Búzás Pál – Finszter Géza – Rob C. Mawby – Szikinger István – Alan Wright: *A magyar rendőrség civil kontrollja. Jelentés és javaslat*. Budapest, RTF, Rendészeti Kutatóintézet, 1997.
- Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet. Budapest, Magvető, 1986.
- Ferencz I. Szabolcs – Perger Éva (szerk.): *Szabadság és jólét. A polgári jövő programja*. Budapest, Fidesz – Magyar Polgári Párt Országos Elnöksége, 1998.
- Gazdag Ferenc – Remek Éva: *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Gellér Balázs: A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, (1997), 1. 67–106.
- Kerezsi Klára: Trend lesz-e (a jövőben is) a bűnözés csökkenése. *Magyar Tudomány*, 181. (2020), 5. 577–590. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.5.2>
- Le Plan de Modernisation. *Revue de la Police Nationale*, 123 (1985).
- Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.
- Patyi András: Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról). *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 197–214. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/4152>
- Prestel, Bernhard: Police et management moderne. *Revue internationale de Criminologie et de police technique*, 50 (1997), 2. 139–144. Online: www.aiclf.net/dl-file.php?file=www.aiclf.net/wp-content/uploads/ricpts/RICPTS_1997-02.pdf
- Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciázavarai*. Budapest, HVG-ORAC, 2006.
- Skuli David: A rendőri teljesítmény mérése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, (1995), 1. 138–146.
- Szenes Zoltán: Katonai biztonság napjainkban, új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 69–104.
- Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 1998.
- Vári Vince: *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015.
- Vékás Lajos: *Parerga. Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.

²⁰ Benke Miklós et alii: *A magyar rendőrség civil kontrollja. Jelentés és javaslat*. Budapest, RTF, Rendészeti Kutatóintézet, 1997.

- Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében.
In Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010. 15–38.
- Weber, Max: *Politikai szociológia. Politikai közösségek. Az uralom*. Budapest, Helikon, 2009.

Jogszabályok

- 11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről
- 1033/1994. (V. 6.) Korm. határozat a közbiztonság fejlesztésének feladatairól
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről
- 1027/1998. (III. 13.) Korm. határozat a közbiztonság javítása, a bűnözés visszaszorítása és az ország belső rendjének erősítése érdekében teendő intézkedésekről
- 2073/2004 (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról
- 1016/2007. (III. 20.) Korm. határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája céljainak végrehajtásából származó 2007-ben megvalósítandó feladatokról
- 2224/2007. (XI. 28.) Korm. határozat a rendészeti stratégia megalkotásáról
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 1657/2012. (XII. 20.) Korm. határozat a kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról
- 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023)
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a világjárványt okozó koronavírus elleni küzdelem érdekében a veszélyhelyzet kihirdetéséről
- 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről