



Finszter Géza¹

Biztonsági stratégiák 1990–2021

A rendészeti igazgatás hazai gyakorlata és elmélete úgyszólván egyértelműen vallja, hogy a rendészet csak a közigazgatás részeként képes betölteni társadalmi rendeltetését. Ezért becses számukra Tamás András professzor iskolateremtő munkássága, akit ezzel a tanulmánnyal köszöntünk születésnapján.

Stratégia a közigazgatásban, minta a vállalati tervezés

A közszolgálat a piaci vállalkozások tervezését tekinti kiindulási alapnak, mint-hogy a gazdasági társaság fejleszthet ki négy olyan tulajdonságot, amely lehetőséggé és szükségessé teszi a távlatos gondolkodást:

- Az első a nagyságrend. A vállalkozások elérhetnek egy olyan méretet, amelynek fennmaradása csak fejlesztéssel biztosítható, és ami szinte kötelezővé teszi a jövőbe tekintést.
- A második vonás a stratégia megismerhetősége. A vállalati forma ahhoz kínál megoldást, hogy minden munkatársát stratégiaérzékennyé tegye, szemben azzal a helyzettel, amelyet stratégiasegítségnek szoktak leírni, és amelynek következménye a stratégia iránti közömbösség.
- A harmadik tulajdonság a mérhetőség és az ellenőrizhetőség. A jövedelem, a nyereség pénzben is kifejezhető érték, a termékek árainak mozgása, a piaci fogadtatás, a szerződéskötések alakulása mind-mind pontos adat. A mérhetőség nemcsak a célok teljesítéséről tudósít, hanem jelzi a zavarokat, ezért alapját képezi a folyamatos korrekciónak is.
- 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.

¹ Professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészet-elméleti és -történeti Tanszék. Kapcsolat: finszter.geza@uni-nke.hu.

Mit kezdhet a közszolgálat ezekkel a felismerésekkel? A 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 közeg számára is mérhető legyen. 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, amely ahhoz kell, hogy a központi célokat a régió sajátosságaihoz igazítsa, és e törekvéseiben a beosztott munkatársak tapasztalataira támaszkodjék.

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.”² A mérhetőség és az ellenőrizhetőség jelentősen javul akkor, ha nem egyetlen, hanem az adott szakmai tevékenység összetettségét visszatükröző, sokoldalú értékelési metodika érvényesül. Ilyennel azonban csak azok az alsó szintek élhetnek, ahol a vezető és beosztottai szak tudása közös tőről fakad, és közöttük kicsi a hatalmi távolság. Az összetett mérési módszer megköveteli, a viszonylag kevés számú munkatárs pedig lehetővé teszi, hogy a teljesítményekről sok mutató segítségével lehessen értékelést adni. A szakirodalomban voltak kísérletek, amelyek a vállalkozások sajátosságait összevetették 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. (Az egyik legsúlyosabb torzulás az, amikor a hatósági tevékenységek „jövődelmézőségét” firtatják.) A közigazgatás és a gazdasági szféra sajátosságai összevetéséből adódó különbségeket az 1. ábra mutatja be.

A jelzett elválasztó ismérvek kisebb jelentőséget kapnak azokban a megoldásokban, amelyekben a közigazgatási feladatok egy részét a magánszféra veszi át (*New Public Management*).³ Ez akkor gyümölcsöző (és jogszerű) folyamat, ha a közfeladat ellátása már nem igényel hatósági felhatalmazást, és akkor kontraproduktív (és jog-

² 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.

³ Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 54.

sértő), 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.⁴

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 • Szolgáltatás (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)

1. ábra. Közigazgatás és gazdaság
Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az értékteremtő és értékvédő közigazgatás

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 tőkefelhalmozódás centrumaiban alakuló nagyvárosi lét elkülönítette egymástól a közéletet és a magánteret. A piac igényelte a közjog-magánjog kettősségének helyreállítását, a modernitás közbiztonságot követelt, miközben az ipar és a kereskedelem fejlődése a kockázatok egész tömegét idézte elő, és olyan mértékben kinyitotta a korábban zárt közösségeket, hogy azok önerőből a saját biztonságukra már nem tudtak vigyázni.

„A tisztán politikai mozzanatok közül különösen tartósan elősegíti a bürokratizálódást a feltétlen és szilárd békességre szokott társadalom minden területen tapasztalható állandó szükséglete rend és védelem (rendőrség) iránt. A pusztán szakrális úton vagy döntőbíró verdiktel 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’.”⁵

⁴ Vékás Lajos: *Parerga. Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.

⁵ Max Weber: *Politikai szociológia, politikai közösségek, az uralom*. Budapest, Helikon, 2009. 118.

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 engedelmeskedtek 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 egészségügyi intézmény irányítását a műtétet elvégző sebészorvos teljesítményével).⁶ 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 negatív és a pozitív közigazgatás értelmezéséhez a 2. ábra nyújt segítséget.

⁶ Ezt a gondolatot először a rendészet elméletéről írt monográfiámban fogalmaztam meg. A közszolgálatnak a 21. század harmadik évtizedéhez érkezett kormányzati irányítása mintha cáfolná az általam axiómaként tisztelt összefüggést. Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, OKRI–KJK, 2003.

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

2. 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 vita talán napjainkra már eldőlt, a közigazgatáspártiak 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 feltetelezés vezet, hogy az alapfogalmaink ismételt átgondolása segíthet a jelen vagy a közeljövő kihívásaira való válaszadásban.”⁷

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 nagy méretű, 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.”⁸

⁷ Patyi András: Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról). *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 198.

⁸ 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.⁹ 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 második 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 örökös 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.¹⁰

Az emberi méltóság sérthetetlensége 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.¹¹ 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.¹²

⁹ Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, KJK, 1996. 226–251.

¹⁰ Gellér Balázs: A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997), 67–106.

¹¹ Skuli David: A rendőri teljesítmény mérése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1995), 138–146.

¹² Vári Vince: *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értekezés. Miskolc, ME ÁJK Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015.

Olyan szempontokat villantottunk fel, amelyek segítséget nyújthatnak ahhoz, hogy a vállalkozások világában kialakított menedzsertechnikák alkalmazkodjanak a rendészeti igazgatás követelményeihez. Akkor a rendőrségek vezetésére is elmondható lesz Bernhard Prestel következő meghatározása:

„A modern menedzsment a kollektívák vállalkozásközpontú irányítása, a szervezetben részt vevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra.”¹³

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 jogbölcelet eredményeire alapozzuk.

„Általánosan elfogadott nézet, hogy a jogbölcelet 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.”¹⁴

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 érvényesüljön a jog uralma és az emberi méltóság tisztelete. A rendészet eredményessége, hatékonysága és törvényessége 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,

¹³ Bernhard, Prestel: *Police et management moderne. Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, 2. (1997). 139–145.

¹⁴ Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 1998. 23.

szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a meghatározása, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendvédelmi szervek távlati fejlesztését teszik lehetővé.

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. Von Clausewitz szerint: „A háború tehát az erőszak alkalmazása, aminek az a célja, hogy az ellenfelet saját akaratunk teljesítésére kényszerítsük.”¹⁵

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 éve 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 rendészeti tervezés sajátosságai

Minden veszélyelhárítás a veszélyek és kockázatok prognózisára támaszkodva tekinthet a jövőbe. A rendészeti stratégia a biztonság komplex fogalmára épül, de csak akkor végrehajtható, ha a számára kezelhető veszélyek alakulását is képes megbecsülni. Szükség van a közbiztonságot veszélyeztető jogsértések, így különösen a bűnözés prognózisára.

A rendészet része a közigazgatásnak, ugyanakkor előkészítője a büntető igazságszolgáltatásnak is. Stratégiája ezért szorosan kapcsolódik a közszolgálat

¹⁵ 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.

fejlesztési terveihez és az igazságszolgáltatás jövőképehez. A rendészeti stratégia számára kedvező, ha az országnak van világos kriminálpolitikája. Nehezebb a tervezés akkor, ha az hiányzik vagy kialakulatlan.

A közbiztonságot és a közrendet fenntartó, erősítő és védelmező társadalmi és jogi válaszok teljes körét fogja át a közbiztonsági stratégia. Ennek példája – napjainkig érvényes üzenettel – az 1033/1994. (V. 6.) kormányhatározat a közbiztonság fejlesztésének feladatairól. Bár ez a határozat ma már csupán történelmi dokumentum, mégis érdemes részletesebben felidézni, minthogy a műfaj egyik legszínvonalasabb példája, két megjegyzéssel:

- a) Az egyik az, hogy egy éppen leköszönő kormányzat egyik utolsó üzenete volt a jövőnek, holott az ilyen feladatmeghatározásokat helyesebb a ciklus elején megfogalmazni.
- b) A másik az utódok magatartását tükrözi. A kormányváltások mindent elsöpörnek, ami a korábbi korszakban történt (a jót, a helyeset, követendőket is), gyakran úgy, hogy ami a helyébe lép, az silányabb, rosszabb minőség. A következőkben ismertetett kormányhatározatnak is ez lett a sorsa.

A Magyar Köztársaság kormánya 1994 májusában fontosnak tartotta, hogy „gyorsuljon meg a jogállamiságnak, a nemzetközi egyezményeknek, a nemzetközi szervezetek – mindenekelőtt az Európa Tanács – ajánlásainak megfelelő, a társadalom védelmét, a bűnmegelőzés és a bűnüldözés hatékonyságát fokozó jogszabályelőkészítő és jogi harmonizációs munka”.¹⁶

A jogalkotási feladatok között kiemelte: „A korszerűsítés igényével folytatni kell a büntető jogszabályok felülvizsgálatát, s ennek eredményeként egy korszerű, a jövő század igényeit is kielégítő büntető törvénykönyv és büntetőeljárás törvény, s – azokkal párhuzamosan – a szabálysértési kódex kidolgozását.”¹⁷

A most idézett határozat kezdeményezte a bűnmegelőzés országos szervezetének létrehozását.

A kormány indokoltnak tartotta, hogy valamennyi rendészeti szerv tevékenységében hasznosuljanak a nemzetközi tapasztalatok, és erősödjön a nemzetközi együttműködés.

Már 1994-ben felmerült, hogy a tűzoltóság és a polgári védelem katasztrófavédelmi szervezetbe integrálódjon. A kormány szükségesnek látta, hogy a közbiztonság igényeinek megfelelően folytatódjon a rendészeti szervek létszámának növelése, javuljon az állomány szakmai felkészültsége, munkájának anyagi elismertsége.

¹⁶ 1033/1994. (V. 6.) kormányhatározat a közbiztonság fejlesztésének feladatairól.

¹⁷ 1033/1994. (V. 6.) kormányhatározat.

A feladatok eredményesebb ellátása, a hatékonyabb létszámgazdálkodás érdekében a határozat sürgette a rendészeti szerveknél a hivatásos tisztí és tiszthelyettesi beosztások arányainak a fejlett európai polgári államok gyakorlatához közelítését.

Az 1994-ben megalakuló kormány programjának az a megállapítása, miszerint a rendőrség szakmai színvonalának és technikai felszereltségének javítása érdekében „a megkezdett korszerűsítési programok közül folytatni kell azokat, amelyek a gyakorlatban beváltották a hozzájuk fűzött reményeket”, nem vallott eltökélt stratégiai szándékokra.¹⁸ A ciklus végére megszületett az 1027/1998. (III. 13.) kormányhatározat, amely a közbiztonság javítása, a bűnözés visszaszorítása és az ország belső rendjének erősítése érdekében teendő intézkedésekről szólt. Főbb célkitűzései a következők voltak:

„El kell készíteni a Magyar Köztársaság középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepcióját. A koncepció azon tevékenységi irányok és szakmapolitikai súlypontok meghatározását tartalmazza, amelyek középtávon szükségesek ahhoz, hogy Magyarország Európa biztonságos országai közé tartozzék, az igazságszolgáltatás és a bűnüldözés szervei eredményesebben léphessenek fel a bűnözés terjedésével szemben, megfelelő társadalmi elismerése legyen a rendvédelmi hivatás vállalásának, továbbá megteremthetők legyenek a rendvédelmi szervek, valamint a közbiztonság érdekében tevékenykedő helyi önkormányzatok és civil szervezetek eredményes együttműködésének feltételei. A Kormány felkéri a legfőbb ügyészt, hogy vegyen részt a dokumentum kidolgozásában. [...] A középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepcióra figyelemmel a rendvédelmi szervek dolgozzák ki saját szakterületük és a más feladatkörű rendvédelmi szervekkel történő együttműködés stratégiáját. A stratégia határozza meg azokat az intézkedéseket és feltételeket, amelyek révén fokozatosan elérhetővé válik a közbiztonság hatékony fenntartása, és a közbiztonságért felelős szervek közötti rendszeres szakmai együttműködés. [...] Át kell világítani a rendvédelmi szervek feladatkörét és működését. A profiltisztítás keretében meg kell vizsgálni, hogy a rendvédelmi szervek hatáskörébe tartozó közigazgatási feladatok közül melyek utalhatók át más államigazgatási szerv hatáskörébe, vagy melyek láthatók el a rendvédelmi szerv keretében köztisztviselői feladatkörben, továbbá mely munkaterületek láthatók el közalkalmazottakkal, illetve fegyveres biztonsági őrkkel. [...]

b) A vizsgálat térjen ki a szervezeten belüli ésszerűsítési lehetőségek feltárására, így különösen az állománnyal való gazdálkodás tervszerűbbé tételére, a szervezeti, működési és gazdálkodási rend racionalizálására, valamint a személyhez kötött juttatások és szolgáltatások körének csökkentésére.

c) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége közötti átfedések és párhuzamosságok csökkentése, valamint a közös célt szolgáló feladat-végrehajtás hatékonyságának javítása érdekében át kell tekinteni a nemzetbiztonsági szolgálatok működését és struktúráját. [...] Át kell tekintetni a szakértői intézményrendszer jogi és szervezeti feltételeit annak érdekében, hogy hatékonyabban segítsék az igazságszolgáltatás és a bűnüldözés szerveinek munkáját. [...] A Kormány szükségesnek tartja a rendőrség, a települési önkormányzatok, valamint az állampolgárok és szervezeteik

¹⁸ Kormányprogram. *Magyar Hírlap melléklete*, 1994. július 18., 13.

közötti együttműködés erősítését, ennek keretében – elsősorban az Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítványon keresztül – a »Szomszédok Egymásért Mozgalom«, a polgárőr szervezetek, valamint a polgárok bűnmegelőzési célú szerveződései tevékenységének pénzügyi és szakmai támogatását.”¹⁹

A tervek többsége jámbor óhaj maradt, már csak azért is, mert a kormányzati ciklusok végén fogalmazódtak meg, a kormányváltások azután rendre elvetették, de azért is, mert a rendszert jogállami átalakításának sem a politikai, sem a társadalmi, sem pedig a szakmai feltételei nem voltak adottak. Ennek okait a kormányzati stratégiákat elemző részben próbáljuk feltárni.

Rendvédelmi stratégiák

A rendvédelmi stratégia a rendvédelem szerveit irányító minisztérium távlatos célkitűzéseit és az egyes szervezetek szakmai elgondolásait tartalmazza. Ebben a műfajban 1990 óta több dokumentum is megjelent:

- A biztonság- és védelempolitikai alapelvek azért irányadók, mert azok a hagyományos politikai-diplomáciai és honvédelmi-katonai tényezőkön túl a biztonság egyéb dimenzióit is érintik, egyebek mellett a rendészeti válaszokat igénylő olyan határterületeket, mint a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem [a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) országgyűlési határozat].
- A bűnmegelőzési stratégia világossá teszi a társadalmi önvédelemnek azokat a határait, amelyek a rendszert számára is irányadók, együttműködési lehetőségeket kínál a rendvédelmi szervek számára, végül elvárásokat fogalmaz meg a bűnmegelőzési prioritások rendőrségi támogatására, amint azt példázta a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) országgyűlési határozat.

A 2002-től felgyorsult stratégiaalkotási tevékenység 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.) 1/c. alpontja rendvédelmi stratégia megalkotását írta elő.

A stratégiaalkotás időpontjának megválasztása ugyancsak hatást gyakorol a tartalomra. Mivel a rendszert nem költségérzékeny, és teljesítménye társadalmi értékeléséről ritkán kap direkt visszajelzéseket, rendszerint külső nyomásra

¹⁹ 1027/1998. (III. 13.) kormányhatározat.

kényszerül számot vetni saját jövőjével. Akkor, ha egy átfogó államreform vagy a takarékoság erre kényszeríti. Ilyen volt az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) kormányhatározat, amelynek nyomán a rendőrség valamennyi szolgálati ágazatában nagyszabású tervezőmunka indult el. Ebben a szolgálatok számos szakembere vett részt, ami azzal kecsegtetett, hogy a remélt szervezeti megújulásnak a rendőrök nemcsak elszenvedői, hanem tudatos szerzői lehetnek. Ebből a reménységből nem lett semmi. Rengeteg energia veszett kárba azért, mert nem sikerült kialakítani olyan politikai légkört, amely a közbiztonság ügyét megkíméli a pártcsatározásoktól, és amely megteremthette volna a lehetőséget a kétharmados többséget igénylő rendészeti joganyag megújításához is.

A nagy kibontakozás helyett súlyos szakmai válság következett. A rendőrség olyan nem elrejtendő működési zavarai válnak ismertté, amelyek megszüntetése csak strukturális átalakítással lehetséges. Erre jutott a 2006. szeptember–októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendzavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról szóló 1013/2007. (III. 13.) kormányhatározat. Talán nem meglepő, de mindenképpen kormányzati erőtlenség, hogy ezt a határozatot sem hajtották végre.

Nem a kényszer és nem a szükség, hanem a bölcs kormányzás teszi lehetővé azt, hogy a távlatos rendészetfejlesztés már a ciklust kezdő kormányprogramban is helyet kapjon. Ebben az esetben a tervezésre elegendő idő áll rendelkezésre, lehetséges a döntési alternatívák költség-haszon elemzése, megszerezhető a tudományos támogatás, széles körben értékelhetők a nemzetközi tapasztalatok. Ez a munkamódszer lesz a politikai kompromisszumok alapja is. Ilyen kedvező feltételek között született meg 2003-ban a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti programja, de ugyanazt az átgondoltságot tükrözi – más hangsúlyokkal – az 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).

A rendészeti igazgatás a közigazgatás része

A rendészet a közigazgatásnak azon ágazata, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára. A közigazgatási tankönyv szerint beszélhetünk:

„A hatósági tevékenység kereteiben a szorosan vett rendészeti tevékenységről, amelynek az a szerepe, hogy az adott tevékenység jogilag szabályozott rendjét védelmezze, óvja, felügyelje a szabályok betartását, hárítsa el a közvetlen veszélyeket, gondoskodjék a jogszabálysértők felelősségre vonásáról.”²⁰

²⁰ Ficzer Lajos – Forgács Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris, 2004. 279.

A rendészeti igazgatás hatáskörébe tartozik olyan hatósági jogalkalmazás is, amely nem a jogsértő magatartások elleni fellépésben, hanem a jogkövető társadalommal kooperálva valósul meg. A rendészeti nyilvántartások vezetése, az engedélyezési ügyek, a rendészeti szempontból veszélyes tevékenységek felügyelete, a közterületeken való jelenlét sorolhatók ebbe a kategóriába. Ezek a tevékenységi körök pontosan beilleszthetők a közigazgatási hatósági ügy fogalmába, ami akkor keletkezik, amikor „a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti”.²¹

Napjainkban az egész rendészeti tevékenységet szeretjük szolgáltatásnak értelmezni, ami indokolatlanul hallgat a legitim erőszak-monopólium érvényesítéséről, ami mégiscsak meghatározó jelentőségű jellemzője a rendészeti igazgatásnak. Az viszont kétségtelen, hogy kijelölhetők azok a szorosan vett hivatali tevékenységek, amelyek a szűkebb értelemben felfogott hatósági szolgáltatásokhoz sorolhatóak. Ilyenek a tanácsadás, a tájékoztatás, a konzultáció és a szakértői közreműködés legkülönbözőbb formái. A közigazgatási szerződés sem hiányzik a rendészet eszköztárából. Ennek legismertebb formái a városi rendőrségek és a helyi önkormányzatok megállapodásai.

A rendészet közigazgatási természete annál kézenfekvőbb, mert az európai jogfejlődés tanúsága szerint a mind bonyolultabb hivatali gépezettel működő központosított feudális állam első kötelező közigazgatási feladata éppen a hatalom belső védelme lett, amelyhez csak később csatlakozott a hétköznapi biztonságának szolgáltatása. „A rendészeti igazgatás a közigazgatásnak történelmileg legrégebbi területe.”²²

A rendészet modern formája igényelte azokat a szakmai technikákat, amelyek alkalmasnak bizonyultak a társadalom mindennapjaiban spontánul és rejtőzködve megjelenő individuális jogsértő magatartások korlátozására. Az ilyen típusú veszély elhárítására ugyanis nem megfelelő bárminemű erőszak, de legkevésbé az, amelynek az eszköztárát a hadseregek a fegyveres összecsapásokban, a háborúkban alakították ki. A rendészet mint a civil közigazgatás része az újkorban született meg akkor, amikor levált a hadseregről, és a központi államhatalom közigazgatási szerveként jelent meg, amint ez az európai kontinens francia–porosz típusú államrendőrségei esetében lezajlott, vagy a polgárok helyi közösségeiből alakult, mint ez történt Angliában.

A rendészet feladata a közbiztonság és a belső rend közhatalmi eszközökkel történő oltalmazása. A tapasztalatok szerint felmerülhetnek olyan veszélyek,

²¹ A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási hatósági rendtartásról (7. §).

²² Ficzer Lajos: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997). 27.

amelyek képesek a jogilag is garantált rend megbontására, de ezek elhárításához nem elegendők a polgárok önvédelmi lehetőségei. Ezeket a tapasztalatokat foglalta össze az 1794-ben kiadott porosz *Allgemeines Landrecht* formulája, miszerint „a rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye”.²³

Az imént idézett rendészetmeghatározás tartalmaz olyan elemeket, amelyek ma sem megkerülhetők, de felmutat olyan hiányokat is, amelyek miatt nem felel meg a jogállami követelményeknek. Nem kétséges, hogy a rendészet a közrendet védi, amikor veszélyelhárító funkciói teljesítéséhez rendészeti intézkedéseket alkalmaz. A 18. század rendőrállami felfogása azt nem tartotta szükségesnek levezetni, hogy vajon mi a közrend tartalma, és kik jogosultak annak meghatározására, továbbá annak igénye sem merült fel, hogy a veszélyelhárításra szolgáló intézkedések is kizárólag jogi rendben történhetnek. A hagyományos felfogás a közrendet nem is jogi rendnek, hanem „többnyire íratlan szabályok összességének” minősíti, amelyeknek követése az uralkodó szociális és etikai felfogás szerint elengedhetetlen feltétele a közösségen belül a sikeres együttélésnek”.²⁴ Az alkotmányos demokráciák számára ez a megalapozás nem elegendő. Először azért, mert az erkölcsi normák alkalmasak az emberi kapcsolatok formálására, de nem alkalmasak az állam és polgára viszonyának normatív meghatározására, ez ugyanis a közjog terrénuma. További probléma, hogy amennyiben a közrendnek kizárólag etikai tartalmat adnánk, a rendészeti beavatkozást erkölcsi jóról és rosszról való döntésnek kellene felfogni, ami nem hatósági feladat. Végül azt sem feledhetjük, hogy a rendészeti felhatalmazás lényege a tilalmazott magatartások szankcionálása, ami azt is jelenti, hogy ebben az esetben az erkölcsi elmarasztaláshoz hatósági represszió kapcsolódna. Mindezekre figyelemmel a „közrend fogalma a jog számára csak akkor megfogható, ha azt jogi rendként kezeljük, tehát száműzzük belőle a jogilag megfoghatatlan kategóriákat, mint különösen a nyugalom, az erkölcs, az együttélés íratlan (konvencionális) szabályait”.²⁵ A közrend tehát, amelyet a rendészetnek védelmeznie kell, jogi rend. Ebből az következik, hogy rendészeti beavatkozást csak jogilag szabályozott magatartás válthat ki.

A rendészet akkor működik alkotmányosan, ha veszélyelhárító beavatkozásai olyan jogi alapokra támaszkodnak, amelyek meghatározzák a rendészeti fellépésre okot adó veszélyeztető magatartások körét. Azt is lehet mondani, hogy a rendészet anyagi joga mindazoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a közrendet veszélyeztető magatartásokat meghatározzák, és elkövetőiket közigazgatási vagy

²³ Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997). 41.

²⁴ Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990. 6.

²⁵ Szamel (1990): i. m. 7.

büntető szankcióval fenyegetik. A rendészeti anyagi jog túlnyomó többsége tilalmakat foglal magában. Ezért egyes szerzők a büntető és a szabálysértési anyagi jogot tekintik elsődlegesen a rendészet anyagi jogának is. Mások ezt vitatják, mondván, a rendészeti jog ennél szélesebb, ugyanakkor viszont a büntető anyagi norma címzettje nem csupán a rendészet, minthogy a büntetőigény érvényesítése elsődlegesen nem közigazgatási, hanem igazságszolgáltatási feladat. A most jelzett probléma másik oldala viszont az, hogy lehetségesek-e olyan rendészeti intézkedések, amelyeknek nincs anyagi jogi alapjuk, legfeljebb egy olyan általános fölhatalmazás, amely arra kötelezi a rendészetet, hogy a jó és helyes közrendet a legcélszerűbb módon tartsa fenn? Ha erre a kérdésre igen a válaszunk, akkor azzal elismerjük, hogy a rendészeti feladatoknak legalább egy része nem viseli el a jogi kereteket, tehát a jogállam rendszere sem nélkülözhet egy rendészeti generálklauzulát, ami megkérdőjelezi azt a tételt, miszerint a hatósági rendfenntartás minden aktusa jogalkalmazásnak tekinthető.

A rendészeti igazgatás veszélyelhárító társadalmi rendeltetése már több mint száz éve megfogalmazódott a magyar jogi szakirodalomban. Ezek szerint a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el. A rendészet hivatása „olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak”.²⁶ A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg. Az a feladata, hogy „physikai erőhatalommal vessen gátat a sérelemmel fenyegető veszélyeknek”.²⁷

Ebből a meghatározásból két dolog is következik: egyfelől az, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt az, hogy a rendészeti igazgatás *hatósági igazgatás*, ahol a rendészeti jogkörben eljáró hatóság az ügyfél számára kötelezést írhat elő, és ezen aktusának akár fizikai kényszerrel is tartozik érvényt szerezni. (Ezt a jogértelmezést tette magáévá a Legfelsőbb Bíróság már említett 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata.)

A rendészeti igazgatást bátran nevezhetjük rendőrigazgatásnak, minthogy a legitim erőszak-monopólium legszélesebb körű alkalmazására a rendőrségeknek van felhatalmazásuk.

Egy demokratikus jogállamban a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak. Ennek a felismerésnek további következményei vannak. Ha a rendészet a közigazgatás része, akkor osztozik annak alapvonásaiban, nevezetesen

- abban, hogy kollektív társadalmi szükségleteket elégít ki, olyan közösségi igényeket szolgál, amelyek csak hatósági felhatalmazás birtokában teljesíthetők,

²⁶ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1907. 322.

²⁷ Kmety (1907): i. m. 322.

- abban, hogy a közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékenység, amelynek egésze a jog uralma alatt áll, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyek képességeinek és indulatainak, és végül
- abban, hogy szakmai felkészültséget, hivatali hozzáértést követel, amelyre alapozva e hivatásrend magas erkölcsi elismerésre és biztonságot nyújtó egzisztenciára tarthat igényt.

A rendészeti igazgatás közigazgatáshoz tartozásának számos bizonyítéka van. Történetileg a rendészet volt a közigazgatás első formája. A közigazgatási jog a 19. század jogállami teljesítménye, teljesen összhangban azzal, hogy a rendészeti közjog ugyancsak ennek a századnak a terméke azokban a kontinentális országokban, ahol a közjog és a magánjog elkülönülése már korábban, a polgárosodás hajnalán megkezdődött.

A közigazgatási jog nem azonos a közigazgatással mint tényleges szükségletkielégítő tevékenységgel. A jog határait kitapintani a közigazgatásban különösen fontos. A közigazgatás jóval szélesebb fogalom, mint a közigazgatási jog. Az előbbi a közösségi szükségleteket kielégítő tevékenységek foglalata, az utóbbi a szükségletkielégítés jogi rendjét meghatározó normák összessége. „A közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenység, feladat és annak megvalósítása, valamely célrendszernek a gyakorlatba fordítása, társadalmi vagy közösségi racionalitások kijelölése, érvényesítése, változtatása és mindezekhez törvényes végrehajtási eszközök igénybevétele.”²⁸ A rendészeti igazgatás legsúlyosabb ellentmondása éppen az, hogy miként lehet a törvényesség és az eredményesség követelményének egyszerre eleget tenni. Ennek a dilemmának a feloldása akkor lehetséges, ha a rendészetet közigazgatási tevékenységnek fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit, de nem a tényleges tevékenységét határozza meg.

„A közigazgatás – vagy annak nem csekély része értelmezhető társadalmi érvényességű biztonságtechnikaként. A közigazgatásnak mindenkor egyik jellegzetessége a társadalom biztonságos üzemeltetése.”²⁹ Noha ebben az összefüggésben a biztonság nem azonos a hagyományos „közrendvédelemmel”, mégis úgy gondoljuk, hogy a biztonságtechnikaként felfogott közigazgatásból a rendészeti igazgatás nem hagyható ki.

A közigazgatásban a közjogi szabályozás határainak kijelölésére három lehetőség kínálkozik. Az érdekelmélet a közérdek szolgálatát jelöli ki olyan célnak, amely meghatározza azt, hogy a közigazgatás mikor léphet fel hatósági eszközeivel, és milyen eljárási formában szerezhethet érvényt a közösségi érdeknek. Az alárendelési elmélet az impérium elv szellemében azt fejezi ki, hogy az államhatalom

²⁸ Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 71.

²⁹ Tamás (2005): i. m. 52.

a közérdek szolgálatában olyan jogosítványokkal ruházza fel a közigazgatást, amelyek alkalmasak a közösséget sértő magatartások megfékezésére és szankcionálására. Ehhez a hatóság és az ügyfél közötti hierarchikus, alá-fölé rendelt viszonyok kialakítása szükséges. Az összetett vagy vegyes elmélet azt fejezi ki, hogy a közösségi érdekek hatósági kényszer mellett a kooperáció, a konszenzus megteremtésével is jól szolgálhatók.³⁰

A rendészeti igazgatás úgy született, hogy a közbiztonság közösségi érdek rangjára emelkedett, az ellene intézett jogellenes támadások megfékezése csak az állami impériumból levezethető hatósági kényszerítő jogosítványok birtokában lehetséges, miközben a bűnmegelőzés, a közösségi rendészet filozófiája a represszió mellett a kooperáció legkülönbözőbb formáit keresi és találja meg.

„Biztonságos Magyarország egy változékony világban”³¹

A rendészet jövője nem írható le egyetlen stratégiába: a társadalom létét fenyegető valamennyi értékelhető veszélyforrás számbavételére alkalmas a nemzeti biztonsági stratégia, amely a biztonság komplex megjelenítésére vállalkozik. A biztonság szintetizáló ábrázolása megkönnyíti a közjogi eszközökkel kezelhető jogellenes és az ilyen tulajdonságokkal nem jellemzett veszélyek és kockázatok megkülönböztetését, valamint kooperációt kezdeményez a veszélykezelés különböző rendszerei között. 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 stratégiát jelentős hangsúlyváltozásokkal újrafogalmazták a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozatban (Kormányhatározat). A következőkben ennek a kormányhatározatnak a főbb elmeit mutatjuk be.

A Kormányhatározat számba veszi a biztonsági kihívásokat egy többpólusú világrendben. Ezek a következők:

- „a klíma- és demográfiai változások felgyorsulása,
- az illegális és tömeges migráció,
- a természeti erőforrások kimerítése,
- a technológiai forradalom társadalomformáló hatásai.”

³⁰ Tamás (2005): i. m. 73.

³¹ A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.

A biztonság fényében kirajzolódik a nemzeti jövőkép:

„A [...] biztonságos és sikeres Magyarország; anyanyelvünk és kultúránk megőrzése határainkon innen és túl. 2030-ra hazánk Európa öt, illetve a világ tíz legbiztonságosabb országának egyike legyen.

– Magas szintű közbiztonság

– Egy regionális szinten is meghatározó, korszerű haderő

– Megvédjük alapvető értékeinket és érdekeinket, valamint az euroatlanti biztonság aktív és hiteles hozzájárulói maradjunk a jövőben is

A fenntartható fejlődés feltételeinek biztosítása, amelynek gazdasági alapját hazánk nemzetközi versenyképességének fokozása, a védelmi szektorban az ipari kapacitások kiépítése és fejlesztése, társadalmi pillérét pedig hazánk demográfiai helyzetének javítása képezi.”

Alapvető értékeink a következők:

„Az erős, nemzeti alapokon álló Magyarország. Ezeréves államiságunk, magyar nyelvünk és kultúránk, történelmünk és hagyományaink, keresztény alapokon nyugvó értékrendünk értékes hozzájárulást jelent Európa sokszínűségéhez.

Tiszteljük a különböző kultúrákat, önazonosságunkhoz, magyar identitásunkhoz ugyanakkor minden körülmények között ragaszkodunk. Nemzeti keresztény alapokon nyugvó kultúránk mellett hazánk földje, természeti kincsei a magyar emberek, az ő mindennapos munkájuk, hazaszeretetük képezi a magyar állam fundamentumait.

– Hazánk nemzeti szuverenitásával ellentétesnek és elfogadhatatlannak tart bármely olyan törekvést, amely hontalanok vagy külföldi állampolgárok kötelező betelepítését írja elő.

– Magyarország polgári demokratikus jogállamként elkötelezett az Alaptörvény értékei és a jogrend érvényesülését, illetve a politikai stabilitást elősegítő közjogi berendezkedés és államszervezet fenntartása iránt.

– Az állampolgárok jogainak érvényesülését hatékony közigazgatás és független igazságszolgáltatás szavatolja.

Magyarország egyetlen országot sem tekint ellenségének.

Kiemelt felelősséget érzünk a határon túli magyar közösségek szülőföldjükön történő boldogulásának előmozdítása és az üldözött keresztény kisebbségek védelme iránt.

A területén élő nemzeti kisebbségek megmaradását és fejlődését támogató kisebbségpolitika.

Hazánk politikai rendszere stabil, közbiztonsági helyzete kiegyensúlyozott, szilárd. Elsődleges adottságunk a magyarságtudaton és sorsközösségen alapuló nemzet egysége, nyelve és kultúrája, határainkon innen és túl.

Az alapvető biztonsági kihívásokra elsősorban nemzetközi együttműködés keretében, szövetségi rendszer tagjaként, egyben nemzeti érdekeinket tükrözve és nemzeti értékeinknek megfelelően találhatunk megfelelő választ.

A határon túli magyar közösségek szerzett jogainak csorbítása az európai és az euroatlanti értékrenddel ellentétes, ezért nem fogadható el. A külhoni magyar állampolgárok nemcsak kulturális, hanem közjogi tekintetben is a magyar nemzet elválaszthatatlan részét képezik. Hazánk biztonsága és a külhoni magyar állampolgárok biztonsága egymást kölcsönösen erősíti.”

Alapvető adottságaink:

„Hazánk politikai rendszere stabil, közbiztonsági helyzete kiegyensúlyozott, szilárd. Elsődleges adottságunk a magyarságtudaton és sorsközösségen alapuló nemzet egy-
sége, nyelve és kultúrája, határainkon innen és túl.

A Magyarország euroatlanti és európai integrációja során elért eredmények a NATO, az EU és Magyarország biztonságát egyaránt növelték.

Magyarország a NATO és az EU déli és keleti határán helyezkedik el, instabil régiók közelében. Geostratégiai helyzetünk egyedülálló lehetőségeket biztosít számunkra, ugyanakkor biztonsági szempontból sebezhetővé tesz bennünket.

Magyarország határainak egy része a belátható jövőben a schengeni övezet külső határa marad.

Három pilléren nyugvó integrált határvédelmi képesség: a fizikai határzár; a szabályozási környezet; a szükséges létszámú és képzettségű, személyi állomány.

Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program

2024-től – a bruttó hazai össztermék évi legalább 2%-ának felhasználása nyomán kialakításra kerül a hazánk nemzetközi kötelezettségei és nemzeti feladatai érdekében szükséges, regionális szinten is meghatározó haderőképesség.

A védelmi igazgatás összkormányzati rendszerének fejlesztése.”

Ambiciózus tervek, de talán nem felesleges Széchenyit idézni, aki a nemzeti bűnök sorában említette az „önhittséget”, a „szalmatűz” gyorsan apadó lendületét, a „közrebstséget”, az „irigység” táplálta „pártviszályt és uralomvágyat”.³²

³² Szekfű Gyula: *Három nemzedék, és ami utána következik*. Reprint kiadás. Budapest, ÁKV–Mecénás, 1989.

Irodalomjegyzék

- Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, KJK, 1996. 226–251.
- Bibó István: *Válogatott tanulmányok, II. kötet*. Budapest, Magvető, 1986.
- Ficzere Lajos – Forgács Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris, 2004.
- Ficzere Lajos: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997). 23–31.
- Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, OKRI–KJK, 2003.
- Gellér Balázs: A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997). 67–106.
- Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1907.
- Patyi András: Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról). *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 197–214. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.12>
- Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.
- Prestel, Bernhard: Police et management moderne. *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, 2. (1997). 139–145.
- Skuli David: A rendőri teljesítmény mérése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1995). 138–146.
- Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990.
- Szekfü Gyula: *Három nemzedék, és ami utána következik*. Reprint kiadás. Budapest, ÁKV–Mecénás, 1989.
- 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.
- Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997). 50–66.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- Vári Vince: *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értékezés, Miskolc, Miskolc, ME ÁJK Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015. Online: www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/variv_ert.pdf
- Vékás Lajos: *Parerga. Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.
- Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében. In Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején, Magyar Zoltán Emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010. 77–100.
- Weber, Max: *Politikai szociológia, politikai közösségek, az uralom*. Budapest, Helikon, 2009.