DOI:10.38146/bsz-ajia.2010.v58.i5.pp6-21

CHRISTIÁN LÁSZLÓ

Mai magyar rendészet[1]

Kutatásom során a rendészettel foglalkozom, azon belül is az alternatív rendészettel. Ez persze nem azt jelenti, hogy az állam rendészeti monopóliumának alternatíváját keresném, sokkal inkább a meglévő rendszerből kiindulva egy hatékonyabban működő rendészet megoldásait.

Jelen tanulmányban sorra veszem, hogy álláspontom szerint melyek a rendészet legégetőbb problémái, milyen körülmények vezettek kialakulásukhoz, és milyen megoldási javaslatok képzelhetők el az orvoslásra. Ez persze meglehetősen önkényes és messzemenőkig nem teljes problématérkép.

Megkísérlem részletesen vizsgálni a közigazgatás és a rendészet „dinamikáját", változásait, változtatásait, mind az elmélet, mind pedig annak gyakorlati megvalósulása szempontjából.

A közigazgatás szükségszerűen folyamatos változásnak van kitéve, de nem minden esetben korszerűsödik, egy biztos: állandó változásban van. Igyekszik alkalmazkodni a megváltozott társadalmi, gazdasági, politikai és egyéb feltételekhez, sőt olykor maga megy elé ezen változásoknak.[2]

Minthogy a rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jogi tevékenység[3], a rendvédelem szervei pedig központi államigazgatási szervek, továbbá a rendészet és a közigazgatás kölcsönhatásban működik, így a rendészet reformja nem képzelhető el a közigazgatás átalakítása, a közjog reformja nélkül. Éppen ezért szükségszerű, hogy először vessünk néhány pillantást a közigazgatásunkra és a közigazgatásban állandóan felmerülő változtatás lehetséges irányaira.

„A közigazgatás racionalizálása azt jelenti, hogy a közigazgatást, amelyet megszoktunk történelmi produktumnak tekinteni, egy adott időpontban, mint eredményt, a maga egészében vesszük szemügyre és a teljesítményeinek mérlegén vizsgáljuk. […] Közigazgatásunk megméretett és könnyűnek találtatott. […] A nemzet bizalmát közigazgatása iránt visszaadni, csak a közigazgatás olyan átszervezése

1 A tanulmány a Schanda Balázs – Varga Zs. András: Látleletek közjogunk elmúlt évtizedéről című kötet (PPKE JÁK, Budapest, 2010) egyik önálló fejezete.

2 Torma András: Adalékok a magyar közigazgatás korszerűsítéséhez. Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2009/1–2., 80–95. o.

3 Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú Közigazgatási Jogegységi Határozat.

útján lehet, amelynek eredménye az adófizető közönséggel és a külföld szakszerű kritikájával szemben egyaránt védhető."[4]

Azt hiszem, egyetérthetünk abban, hogy e sorok mondanivalója napjainkban is fölöttébb helytálló és aktuális. A szlogenek változhatnak, de a megvalósítandó célok között nagyon gyakran találunk egyezőségeket. A közigazgatás átalakítása állandóan napirenden van, és soha nem fejezhető be, bár ez némiképp ellentmond a jogbiztonság követelményének.[5]

A reformok kérdése a világon mindenütt felvetődik időnként, mondván, a közigazgatás költséges, nehézkes, elzárkózó, korrumpálható. Ez persze következhet abból a tényből is, hogy a változtatási próbálkozások szüntelenül követik egymást, anélkül, hogy beigazolnák a hozzájuk fűzött reményeket.

Lőrincz Lajos professzor nyomán és a nemzetközi szakirodalmat górcső alá véve megállapíthatjuk, hogy a változtatatási szándékot akkor tekinthetjük reformértékűnek, ha megfelel a következőkben felsorolt kritériumoknak.[6] Megvalósításához alkotmánymódosítás szükséges; átfogó változtatást igényel és a közigazgatás egészét érinti; továbbá egy olyan jól átgondolt koncepción nyugszik, amely mögött konszenzus alakul ki, valamint tényleges gyakorlati megvalósulás követi.

Nagyon ritkán fordulnak elő olyan globális reformok, amikor valamennyi említett kritérium maradéktalanul megvalósul, és elsősorban politikai-társadalmi rendszerváltozásokhoz kapcsolódnak.

A közigazgatás-tudományi szakirodalom egyetért abban, hogy a modern demokratikus államok közigazgatása a nyolcvanas évekig a porosz-francia, bürokratikus alapokon nyugvó weberi modellt követte. Az ezredfordulóra érkezett el az idő egy új, az előző rendszertől teljesen különböző szisztéma kialakítására, amelyet angol terminológiával New Public Managementnek (NPM) hívnak. Ez a rendszer nyitott a magánigazgatásban bevált elvek, módszerek átvételére, alkalmazására, tehát azt is mondhatnánk, hogy a közügyeknek piaci igazgatási eszközökkel történő megoldására tesz kísérletet. Ha teljesen le akarjuk egyszerűsíteni az NPM lényegét, akkor azt mondhatjuk, hogy fő célkitűzései a minimalizálás és piacosítás, valamint a közigazgatási szervek nyitottságának növelése.

A modern nyugati országokban megfigyelhető, hogy tizenöt-húsz évenként nagy intézményi reformok játszódnak le, de az is tény, hogy elsősorban inkább „karbantar-

4 Magyary Zoltán: A Magyar Közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A M. Kir. Miniszterelnök Úr elé terjesztett javaslat. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1931, 3–4. o.

5 Finszter Géza: A rendészet rendszere. In: Irk Ferenc (szerk.): Kriminológiai tanulmányok, 39. OKRI, Budapest, 2002, 49. o.

6 Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. Közigazgatási Szemle, 2007/3.

tó" vagy „gördülő" reformokra van szükség, mert lépést kell tartani a globális fejlődés ütemével.

Szintén tendenciaként említhető az unióban az egyes tagországok közigazgatásának europaizálódása, ami részben a közigazgatás szerveinek egymáshoz történő hasonulását jelenti, részben az eljárásrendek közelítését. Az ösztönzés az EU részéről a „puha jog" eszközeivel történik, irányelvek, ajánlások formájában. *„A haladást segítő közigazgatási átalakulás, ha úgy tetszik, az uniós intézményrendszernek is megfelelő modernizáció, még csak napjainkban kezdődik."*[7]

Zárójelben azt is meg kell jegyezni, hogy nem ritkán gazdaságpolitikai, takarékossági megfontolások miatt válik szükségessé a változtatás, ami nem más, mint karcsúsítás, mindezt azonban egy politikailag sokkal könnyebben eladható reformprogramnak nevezik el. Példaként említhető Ronald Reagan amerikai elnök, valamint Margaret Thatcher angol miniszterelnök hozzávetőleg egy időben indított megszorítási akciója, amelyet a kis állam, hatékony állam köpönyegébe bújtattak. Gyakran ilyen megszorító látszatreformoknak esik áldozatául a rendészet is, mert szinte kínálja magát a lehetőség, hogy az erőszakszervezetek előjogait, kiváltságait megnyirbálva sokat lehet megtakarítani a költségvetés számára.

Egyesek szerint a rendőrség az alkotmányos jogállam legkonzervatívabb szervezete. Amikor azonban kiderült, hogy a kontroll nélküli rendőrség veszélyesebb a demokráciára, mint a bűnözésre, akkor ez a szervezet sem kerülhette el a reformokat.

A második világháború óta három folyamat inspirálta a változásokat a rendészet területén. Az első az emberi jogok győzelme a demokratikus országokban, a második a bűnözés váratlan és tartós emelkedése, a harmadik az európai pártállami diktatúrák felbomlása.[8]

Korszerűsítés, modernizáció, reform

Józsa Zoltán szerint, ahogy Kelet-Közép-Európában, úgy Magyarországon is, a politika félreértelmezi a jog uralmának fogalmát, különösen igaz ez a közigazgatás fejlesztése kapcsán. Szerinte hibás az a feltételezés, miszerint a modernizáció egyetlen eszköze a jogszabályalkotás, ugyanis ebben az esetben a fejlesztési stratégiák pusztán jogi keretekként szolgálnak és a reform ilyenkor ki van szolgáltatva a végrehajtásnak.

7 Korinek László: Út a statisztikától a rendészet elméletéig. Jura, 2008/1.
8 Finszter Géza: i. m. 50–52. o.

Az előbbiek alapján *„[...] a közigazgatás modernizációja, korszerűsítése eszközök és módszerek sokszínűségét követeli meg”*[9].

Finszter Géza három átalakítási technikát különböztet meg egymástól, ezeknél az elkülönítési pontok a következők: a szervezet múltbeli értékelése, az átalakítás hatóköre, valamint célja.[10] Az említettek alapján az első a korszerűsítés, amely elégedett a múlt teljesítményével, azt jónak ítéli, de a külső körülmények miatt belső átalakítást indukál, mint mondjuk új technikai lehetőségek, jobb autók, korszerűbb informatikai háttér. A korszerűsítés részleges, mert ragaszkodik a múlt hagyományaihoz, azok egy részét megtartja.

Modernizáció esetén az egész szervezet teljes átalakítására sor kerül, ideértve a szervezetet, működést és annak jogi kereteit, mindamellett szintén nem vitatja el a múlt sikereit sem. A modernizáció alapját nem a múlt hibái, hanem épp ellenkezőleg, a szervezet korábbi sikerei alkotják.

Reform akkor következik be, ha a társadalmi tevékenység valamennyi elemét érintő változásra van szükség. Ebben az esetben a múlttal való szakítás történik, éles kritikával tekintenek vissza, a korábbi tagadásából nőnek ki az új megoldások. Új szervezeti, működési és jogi keret születik, amely a társadalom valamennyi mechanizmusát áthatja, éppen ezért nem irányulhat csupán egy-egy szegmensre.

Kilényi Géza szerint a *„Reform az olyan gondosan megalapozott és az érintett szervekkel egyeztetett korszerűsítési intézkedések összessége, amelyek alapja az adott szervezetrendszerre háruló feladatok pontos meghatározása, és az elérni kívánt célok kitűzése. Mindezek érdekében a szervezeti struktúra szükség szerinti átalakítása, a szervezet hatékonyságának növelése, az adminisztratív eljárások lehetőség szerinti egyszerűsítése és meggyorsítása, továbbá a felsoroltakhoz szükséges infrastrukturális háttér, az anyagi eszközök és a jól felkészült személyi állomány biztosítása.”*[11]

A korszerűsítés egyre gyakrabban válik aktualitássá, szintúgy a modernizációhoz sem kell „hegyeket megmozgatni”, reformok azonban csak nagyon ritkán, történelmi pillanatokban következhetnek be. Ilyen ritka pillanat volt a magyar rendészet számára a rendszerváltozás. Ezt a történelmi esélyt szalasztottuk el, amikor minden adott lett volna, hogy a negyven évig hordott szűk és megkopott köntöst új, modern, testhez álló uniformisra váltsuk, amelyben büszkén állhattunk volna az állampolgáraink és a többi nemzet elé. Láthattuk, tapasztalhattuk, hogy a rendszer-

9 Józsa Zoltán: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2009/1–2., 4–19. o.

10 Finszter Géza: i. m.

11 Kilényi Géza: Gondolatok a magyar közigazgatásról. Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2009/1–2., 71–75. o.

változás után valamennyi kormány előhúzta a népszerű jolly jokereket (költségtakarékos közigazgatás megteremtése, a romló közállapotok felszámolásában főszerepet vállaló, megújuló, hatékony rendőrség létrehozása, a vonatkozó jogszabályi háttér deregulációja és még hosszan sorolhatnánk a célokat). Tudjuk, hozzászoktunk már, hogy a felsoroltak szinte kivétel nélkül üresen maradt ígéretekké, frázisokká lettek valamennyi ciklusban.[12]

A rendőrség életében nem következett be a várt reform a rendszerváltozáskor. Lezajlottak ugyan bizonyos változások, ezek azonban nem álltak össze szerves egésszé, amely magában foglalta volna a rendőrség átvilágítását, a testület hatásköreinek és funkcióinak, a felhatalmazás mértékének újragondolását, valamint a rendőrség alkotmányos struktúrában elfoglalt helyének újraértelmezését. Ezek hiányában pedig nem beszélhetünk reformról.[13]

Jóval a rendszerváltozás után egyértelműen látható, hogy hazánkban a korszerűsítési törekvéseknek két irányzata alakult ki. Az egyik táborba a reformerek tartoztak, akik elsősorban kutatók, elméleti szakemberek voltak, és nem volt igazából gyakorlati tapasztalatuk a rendészeti tevékenységről. Elképzeléseik középpontjában három kulcsfogalom állt: depolitizálás, decentralizálás és demilitarizálás. Ők vissza kívánták állítani a századelő kiváló közjogászai által ránk hagyott elvet, miszerint a rendészet a civil szakigazgatás része, ezért joggal szerették volna rendészetünket újra a közigazgatás rendszerében látni. A „reformerek" jórészt jogászok voltak, ezért gondoltak arra is, hogy a reformoknak meg kell teremteni a jogszabályi hátterét, lehetőségét. Szerették volna 1990-ben a parlament elé vinni az új rendőrségi törvényt. Az elképzelések nem valósultak meg.

A másik oldalon az evolúció hívei álltak, szemük előtt szintén egy modern rendőrség lebegett, de azt érzékelték, hogy a rendőrség elbizonytalanodik a rendszerváltozás eseményei közepette. Az ő jelszavaik ennek megfelelően: a működőképesség, magabiztosság és fegyelem. Maradt a vasfegyelem, a professzionalizmust a vezetőktől várták el, és a beosztotti állomány legfőbb erénye, szerintük, továbbra is az engedelmesség és a parancs teljesítése. Utóbbi irányzat sok tekintetben mutat hasonlóságot a korábbi évtizedek hagyományaival. A mérleg nyelve a második, az evolúció híveinek oldalára billent, azaz nem történt gyökeres átalakítás. Elképzelésük szerint a hatékonyság növelése kis lépésekkel is elérhető, anélkül hogy a szervezetet megrázó, kétes kimenetelű modernizációs program venné kezdetét.[14]

12 Korinek László: i. m.

13 Ligeti Miklós: Gondolatok a rendszerváltozás utáni magyar rendőrségről. Rendészeti Szemle, 2008/7–8., 144–145. o.

14 Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 230–240. o.

Mielőtt véleményt formálnánk az előzőekről, további két, általam relevánsnak vélt tényre, körülményre hívnám fel a figyelmet.

A rendőrség tényleges reformjának abban a periódusban nem voltak meg a jogi feltételei, ugyanis ezt sem az köztársaság alkotmánya, sem a korábbi megoldásokon nyugvó, a rendészet működését meghatározó jogszabályok nem tették lehetővé. A megoldás egy új alkotmány lett volna, ahogyan azt elképzelték és várták volna a rendszerváltozás utáni években. Így volt ez Spanyolországban is: az 1975-ös fordulat után 1978-ban született meg az új alkotmány.[15] Nálunk azonban ez nem történt meg, azóta is hiába várjuk.

A másik jelentős esemény a taxisblokád volt. Ezt megelőzően Horváth Balázs belügyminiszter nyitottnak mutatkozott a reformokra és a rendőrség széles körű megújítására. A taxisblokád fordulópontot jelentett, ugyanis alapjaiban rengette meg a közbiztonságot, a kormány pedig tehetetlennek bizonyult. Talán éppen ezért Boross Péter, a következő belügyminiszter igyekezett a korábban „jól bevált" módszerhez nyúlni, és a rendőrség hierarchikus felépítésének megerősítése mellett tette le a garast. Úgy gondolom, ez a két momentum érdemben befolyásolta a „mérkőzés végkimenetelét". Az 1949 utáni időszakban olyan sikeresen leválasztották a közigazgatásról, hogy oda 1990 után sem térhetett vissza. Ráadásul a rendvédelmet átalakító törekvések nem kapcsolódtak össze a közigazgatás reformtörekvéseivel.[16]

A rendszerváltás kegyelmi pillanatában tehát, a minőségi megújulás optimális feltételeit kihasználatlanul hagyva, a tekintélyelvű hatalomgyakorlás időszakából örökölt szervezeti és működési elvek kaptak kegyelmet. A fő jellemzők: végletes centralizáció, militarista működés, civil társadalomtól való elkülönülés, egyoldalú represszív szakmai filozófia, az erőszak-monopólium mindenáron való megtartása és a szakma alacsony erkölcsi és anyagi rangja.[17] Az előbbi jellemzés 2003-ban látott napvilágot, de a helyzet nem sokat változott, legfeljebb tovább romlott. Az általam is sokat idézett és különösen nagyra tartott szakértő, Finszter Géza szerint *„[...] ami 2002 óta a rendészetben bekövetkezett, az az elmúlt húsz év legtragikusabb folyamata. Nagyszabású rendőrségi reformok elhatározása történt, az ahhoz szükséges feltételekről való meggyőződés nélkül. Kapkodó részintézkedések sora, változások látszatát keltve, de semmi sem változott, viszont elveszett a még meglévő biztonság és kiszámíthatóság."*[18]

15 Finszter Géza (2003): i. m.
16 Korinek László: i. m.
17 Finszter Géza (2003): i. m.
18 Finszter Géza: Civil foglalkozás. Magyar Nemzet Magazin, 2009. szeptember 26.

Stratégiaalkotás

Már önmagában az is elgondolkodtató, hogy a rendszerváltozás után csak az ezredfordulóra alakult ki a rendvédelmi tevékenység stratégiai tervezése. E rendkívül kényes szakterület átfogó újjáépítése azonban már lassan húsz éve napirenden van. Azt gondolom, hogy szakmailag kellően megalapozott, átfogó és legalább közép-, de inkább hosszú távú reformokban gondolkodó stratégiaalkotás nélkül feltett kézzel megyünk a csatába. Ezzel szemben azt tapasztaltuk, hogy rövid távú, tényleges szakmai megalapozottságot nélkülöző stratégia köntösébe bújtatott, egy cikluson belül megvalósítható elképzelések kerültek az asztalra. Természetesen ez könnyedén magyarázható azzal, hogy nincs kompromisszumkészség a politikai erők között, csakhogy ettől nem jutunk egyről a kettőre, és nem lehet a végtelenségig ezzel takarózni.

Sokan úgy vélik, hogy a helyes kifejezés a közbiztonsági stratégia, amely kifejezi a rendészet kettős természetét, vagyis a közigazgatási és igazságszolgáltatási mozzanat együttes jelenlétét.[19]

Egy valamirevaló stratégia mindenekelőtt veszi a fáradságot, és kellő figyelmet fordít arra, hogy alaposan vizsgálja a status quót. Az eddigiek mellőzték ezt az el nem hanyagolható szempontot. A tanulmány további része erre tesz szerény kísérletet a teljesség igénye nélkül.

Korinek László szerint az állapotanalízis akkor eredményes, ha abban három terület világosan elválasztható. Ezek a rendvédelem szervezete, működése és a vonatkozó anyagi és eljárási jog.[20]

A mindenkori kormányzatnak alkotmányból eredő kötelessége a közrend és a közbiztonság egyensúlyi állapotának fenntartása, ennek végrehajtása államigazgatási eszközök igénybevételét teszi szükségessé. E felelősségének a kormány úgy tehet eleget a rendészet területén, ha létrehoz és működtet egy célszerűen és hatékonyan felépített rendszert – és persze megteremti az elengedhetetlenül szükséges költségvetési forrásokat. Az utóbbi években a kormányzatok gyors, kapkodó és direkt reagálást jelentettek a közbiztonság terén felmerülő zavarokra, felszínes taktikai válaszaik voltak, amelyek nem határoztak meg hosszú távú célokat, represszív és szigort fokozó eszközök kerültek előtérbe, nem fogalmazódott meg reformértékű változás igénye a szervezetet illetően.

„A rendészeti igazgatásban az erősen centralizált rendszer lehetővé teszi, hogy minden kormányzati rögtönzés azonnali végrehajtást nyerjen, anélkül, hogy szakmai kontrollt és jogi alapokat kapnának.”[21]

19 Korinek László: i. m.
20 Uo. 89–90. o.
21 Uo. 88. o.

Az említett kormányzati kötelezettség azonban nem jelent kizárólagosságot. Szembetűnő hiányosság továbbá, hogy a kormányzatok elsőbbséget adtak az állami feladatoknak, és elhanyagolták a társadalmi összefogás kezdeményezését, valamint nem igényelték a helyi önkormányzatok tevékeny részvételét a helyi közrend, közbiztonság megteremtésében és fenntartásában. Kizárólagos kormányzati felelősség olvasható ki a tárgykörben született kormányhatározatokból.[22]

A rendvédelmi szervek legégetőbb problémái

A következő oldalakon kísérletet teszek rá, hogy a teljesség igénye nélkül csokorba gyűjtsem a mai magyar rendészet általam legaktuálisabbnak tartott gondjait, problémáit.

Elhibázott szabályozási koncepció

A mértékadó rendészettörténeti szakirodalom egyetért abban, hogy a jogállamiság követelményeihez igazodás folyamata egybeesett a rendészet demilitarizálásával és a rendőrség katonai jellegétől való megfosztásával.[23]

Meggyőződésem szerint a legtöbb probléma az elhibázott szabályozási koncepcióból fakad.

A rendészetben járatos szakemberek tudják, hogy a problémák jó része a „hanyag" alkotmányos szabályozásra vezethető vissza. A megnyugtató megoldás – vitán felül – az lenne, ha az alkotmányunk tartalmazná a legfontosabb rendészeti szabályokat, elveket.

A rendszerváltozáskor kezdődő folyamat betetőzése az 1996-ban elfogadott szolgálati törvény (Hszt.) volt. A Hszt. „átpasszírozásával" a jogalkotás, érthetetlen módon, nem a rendszerváltozáskor kívánatosnak tartott irányba indult el, hogy a rendészet visszatérjen a közigazgatás rendszerébe, hanem a militarizálás és centralizáció elvei szerint szabályozza a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyát, egy kalap alá véve valamennyi rendvédelmi testület tagjainak szolgálatellátását. A magyar rendészet a szocializmus negyven évét leszámítva konzekvensen a német doktrínát követve fejlődött, a rendészeti hagyományok nem hagynak kétséget afelől, hogy a rendészet a közigazgatás része kell hogy legyen. Vissza kell térni oda, ahonnan a rendészet indult. Ez azonban csak a „rendvédelmi tömb" lebontásával kivitelezhető.

22 Uo. 90–92. o.
23 Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó Kft., Budapest, 1998, 103. o.

Nem pusztán kevéssé hatékony, hanem veszélyes is katonai elvek és szempontok szerint működtetni a rendvédelmi szerveket. A rendészeti szervekre, elsősorban pedig a rendőrségre vonatkozó jogszabályok a rendeltetésükben, feladataikban és működésükben teljesen elkülönülő ágazatokra azonos vezetési elveket és módokat alkalmaznak.[24]

Itt csak említés szintjén kívánom megjegyezni, hogy a parancs feltétlen végrehajtása számtalan rendkívül kényes probléma eredője.

Véleményem szerint a legfontosabb teendő az újraszabályozás, mindenekelőtt a jelenlegi szolgálati törvény hatályon kívül helyezése. Az újraszabályozásnál figyelemmel kell lenni egy talán megvalósuló egységes közszolgálatra és annak viszonyára a rendészettel. Az új szolgálati törvénynek pusztán a közszolgálattól való eltéréseket kellene szabályoznia. Itt elsősorban a szolgálat veszélyes jellegére és az alapjogok korlátozására, valamint ezek ellentételezéseként az egyenruhások többletjogosultságaira gondolok.

E monumentális kodifikációs és jogalkotási munka kizárólag egy tágabb közjogi reform részeként valósítható meg.

Nyugdíjrendszer

A Hszt.-ből eredő egyik égbekiáltó anomália a rendvédelmi szervek nyugdíjrendszere. Külföldi tanulmányútjaimon megdöbbenéssel hallgatták beszámolómat, hogy számtalan kolléga a negyvenes éveinek elején (!) nyugdíjba vonul, ráadásul gyakran a keresetüket meghaladó nyugdíjjal. A jelenleg hatályos rendszer a pártállami elveket követve jött létre a kilencvenes években, de nem állja ki az idő és még kevésbé a nemzetközi összehasonlítás próbáját. A rendszer haszonélvezői kétségtelenül nagyon jól jártak és járnak, ez azonban elviselhetetlen terhet ró az államra és ily módon a társadalomra. A szolgálati nyugdíj jelenleg, eredeti rendeltetésével ellentétesen, menekülési útvonal az egyenruhások számára. Minden adódó alkalommal százával, ezrével kapnak az átszervezés adta lehetőségeken, és vonulnak nyugdíjba a legtapasztaltabb kollégák, akikre a legnagyobb szükség lenne (lásd a rendőrség és határőrség összevonásakor nyugdíjba vonuló több ezer egyenruhást). Szintén egyfajta kiskapukként szolgál az egészségügyi felülvizsgálat. Az úgynevezett FÜV alapján tucatjával vonulnak nyugdíjba a kollégák, amikor éppen nincsen átszervezés; pusztán néhány százalékos egészségromlást kell bizonyítani, és máris nyugdíjba mehet az ember. 2006 májusa és 2008 decembere kö-

24 Ligeti Miklós: i. m.

zött 6500 (!) rendőr ment nyugdíjba, közülük négyezer az egészségügyi felülvizsgálat által teremtett joghézag kihasználásával.[25]

Egyenruha – civilesítés

A következő gond az egyenruha kérdése. Valamennyi rendvédelmi szerv foggal-körömmel ragaszkodik az egyenruhához. Ez pusztán annak tulajdonítható, hogy őrületes szakadék tátong az „egyenruhások" és a közalkalmazott munkatársak fizetése között. Tiszta vizet kellene végre önteni a pohárba: az egyenruhások nem azért keresnek jobban, mert amikor felszerelnek, átveszik és behelyezik az egyenruhájukat a szekrénybe, hanem a feladatellátáshoz elvileg elengedhetetlenül szükséges az egyenruha. Jelenleg ez nem így van. Szinte megbecsülhetetlen azon egyenruhások száma, akik soha nem viselik az egyenruhát, munkájuk elvégzése egyáltalán nem indokolja, pusztán azért tartoznak ebbe a körbe, mert különben nem érné meg pénzügyőrnek vagy éppen tűzoltónak lenni. Íme, egy megoldási javaslat. Németországban a pénzügyőrség munkatársai közül csak azok viselnek egyenruhát, akiknek feltétlenül szükséges: kikötőkben, repülőtereken, határon, mobil-ellenőrzőcsoportokban, valamint a feketemunka elleni küzdelemben részt vevők. De ott a civil és úgynevezett szolgálati ruhás *(Dienstkleidung)* állomány illetménye egy szinten van.

Állomány-összetétel

Helyre kell billenteni továbbá a végrehajtói és vezetői állomány optimális arányát. Ezen azt értem, hogy a hazai rendvédelmi szerveknél a bérek rendezése után drasztikusan csökkenteni kell a tiszti kar túlzott (30-35 százalék) arányát. Nyugat-Európában a tiszti kar aránya négy-hat százalék. A tisztek azonban legyenek valóban megbecsült, vezető beosztású személyek az állományon belül.

Hazánkban a katonai rendfokozatok és a vezetői beosztások egymástól történő elválasztásának az a következménye, hogy rengeteg a magas rendfokozatú beosztott.[26] A Hszt. szabályai abszurd módon lehetővé teszik azt, ami külföldön elképzelhetetlen, hogy a hivatásos rendőr vagy pénzügyőr, kellő türelemmel, azaz a várakozási idők leteltével eljuthat alezredesi rendfokozatig, anélkül hogy szakmai teljesítménye ezt érdemben befolyásolná. A tényleges szakmai teljesítmény másodlagos a jövedelmek megállapításánál is. A mai rendvédelmi illetménystruktúra alkalmatlan arra, hogy jobb szakmai teljesítményre ösztönözzön. Meg kell jegyezni to-

25 Ablonczy Bálint: A rettegés foka. Heti Válasz, 2009. február 12., 10–12. o.
26 Ligeti Miklós: i. m. 144. o.

vábbá, hogy a teljes közszférával egyetemben a rendvédelem is küszködik a valós és hiteles teljesítményértékelés hiányával.

Létszámhiány

Szinte valamennyi rendvédelmi szervnél probléma a létszámhiány. Ez részben a szervezeteken belüli rossz elosztásból is fakad, és pusztán átcsoportosításokkal nem orvosolható a probléma. A legtöbb testület megállapított és tényleges létszáma között jelentős különbség van. Különösen igaz volt ez a kijelentés 2009 őszén, amikor százával igyekeztek a kollégák nyugdíjba, miközben a kormány létszámstopot hirdetett. Kockázatmentesen megjósolható, hogy a Hszt.-módosítás hatálybalépése előtt a rendvédelmi szervektől több ezer fő megy korkedvezményes nyugdíjba, akár 38-40 évesen, kihasználva a jogszabály kínálta „utolsó lehetőséget".

A szervezeti átalakításokon túl nem lenne szabad sajnálni a pénzt az állomány létszámának feltöltésére, mert csak így várható jelentős javulás a közrend, közbiztonság terén. Arra persze külön figyelmet kell fordítani, hogy az érkező új kollégák valóban oda kerüljenek, ahol a legnagyobb szükség van rájuk, és ne a túlburjánzó szakigazgatást gyarapítsák tovább. A rendőrségnél 2009 elején az említett létszámkülönbözet megközelítőleg háromezerre rúgott. Szintúgy meg lehet említeni a vám- és pénzügyőrségnél példának okáért a nyomozati szakterület nagyon szűkös létszámadatait. Ne felejtsük el, hogy ez a szakterület immár csaknem harminc Btk.-tényállás nyomozásáért felel, nagyjából ezerkétszáz fős állománnyal. Így fordulhat elő, hogy egy nyomozónak akár harminc-negyven ügye van párhuzamosan.

El kell oszlatni azonban azt a gyakori tévhitet, miszerint a rendőrség létszáma és infrastruktúrája egyenes arányban áll az adott országban fennálló közbiztonsági helyzettel. Sőt az is igaz, hogy a rendőrség helye és szerepe az állam szervezetében nem a közbiztonság próbatételeire adott válaszok szerinti, hanem sokkal inkább az államfelfogás és a konkrét történeti szervezetfejlődés következménye.[27]

Hatáskörök újragondolása, új típusú rendészet

Szintén hozzá kell látni azoknak a feladatoknak a leválasztásához, amelyeket a civil közigazgatás jóval hatékonyabban elvégezhet, és teljességgel szükségtelen, sőt már-már összeférhetetlen az erősen centralizált és militarizált rendőrség vagy éppen pénzügyőrség közreműködése. Itt egyebek között a szabálysértési vagy engedélyezési hatáskörökre gondolok, amelyek jelentős erőket lekötnek. Amint már

27 Szikinger István: i. m. 151. o.

említettem, a rendvédelmi szervek állományának jelentős része „fölöslegesen" visel egyenruhát, ha visel egyáltalán. Itt szeretném megjegyezni, hogy egy új típusú rendészet kialakítása kiváló alkalmat teremthet a katonai rendfokozati rendszer átalakításra és a jó értelemben vett civilesítésre. Ezen azt értem, hogy a civilesítés nem egy bújtatott költséghatékonysági átalakítás, a változtatások szigorúan szakmai érveken nyugszanak, és még véletlenül sem az állomány „lefokozása" a céljuk. Első lépésben ki kell egyenlíteni a leendő egyenruhás és egyenruha nélkül szolgálatot ellátók közötti bérkülönbözetet (lásd Németország). Adott esetben azonban lehetőség van a katonai rendfokozati rendszer finomítására vagy átalakítására is (lásd rendőr–hivatalnoki rendszer). Azzal is számolni kell, hogy a katonai rendfokozati rendszer felülvizsgálata zavarokat okozhat, hiszen ez elmúlt jó néhány évtizedben mind a rendvédelmi szervek állománya, mind a társadalom hozzászokott ehhez.

Második lépésben ilyen körülmények között már könnyebben leválaszthatók a civil feladatok, és az állomány feloszthető egyenruhás (szolgálati ruha) és civil ruhás állományra. Jól körül kell határolni azokat a területeket, amelyeken egyenruhás állományra van szükség, hogy később ne legyen ez kiskapu.

Profiltisztítás

Véleményem szerint célszerű a profiltisztítás vezérelvszerű alkalmazása. Nem arra kell törekedni, mint a rendszerváltozás óta folyamatosan, hogy minél több hatáskö-re legyen az egyes rendvédelmi szervnek, mintegy demonstrálva a szerv fontosságát és megteremtve vélt nélkülözhetetlenségét. Tudatosan újra kell gondolni a feladatok és hatáskörök elosztását, meg kell szüntetni a hatáskörhalmozást, és testre szabottan, lehetőleg profilonként egységesen kell telepíteni őket a hatóságokra és az egyéb közigazgatási szervekre. Az összetartozó hatáskörcsoportok egy-egy szervezetre telepítése elősegíti a professzionalizmus irányába történő elmozdulás lehetőségét, valamint a szervek működésének átláthatóságát. Hatékonyabb munkamegosztásra van szükség. Tisztába kell végre tenni a közbiztonság–magánbiztonság közötti tisztázatlan kérdéseket.

Decentralizáció

„Az ügyek elosztásának normális rendje számomra azt jelenti, hogy a hatásköröket azokhoz a közösségekhez közel célszerű elhelyezni, amelyeket a rendészeti tevékenységnek szolgálnia kell. A döntési szükséglet és a döntési hatáskör egymástól térben és időben történő elválasztása nem szolgálja a rendészet céljait."[28]

28 Ligeti Miklós: i. m. 149. o.

Az 1990-es választások utáni első kormány magvát adó Magyar Demokrata Fórum a helyi irányítási jogokat is magában foglaló decentralizálás mellett szállt síkra.[29] Ismert okokból ez később nem történhetett meg, de nem szabad lemondani a jövőbeni megvalósulás lehetőségéről.

Messzemenőkig egyetértek *Ligeti Miklós* elképzelésével, ami a gyakorlat szemüvegén keresztül egyet jelent a döntési hatáskörök decentralizációjával.

Oldani kell az állam biztonsági monopóliumát, sőt bizonyos területeken fel is kell adni. Ez nemcsak a decentralizációt jelenti, hanem szigorúan kontrollált körben a magánosítást és a társadalmasítást is.[30] Utóbbiak azonban sok kockázati tényezőt rejtenek.

Közelebb kell vinni a rendészetet az állampolgárokhoz. A bizalom visszaszerzésének egyik módja, hogy érezze a polgár, hogy a rendőrség érzékeny és nyitott a problémáira, minden erejével igyekszik megoldani őket. Meg kell szüntetni a rendvédelmi szerveknél tapasztalható szakigazgatási túlburjánzást, a fölösleges, nehézkes és túlsúlyos, több ezer fős „országos parancsnokságokat", és az így felszabaduló energiákat az emberekhez közeli végrehajtói állományba kell átcsoportosítani. A tényleges decentralizáció nem a központtól való függelmi viszony megszüntetését jelenti, hanem több szabad kezet ad ahhoz, hogy a lakosok problémáinak megoldásában a rendőrség még aktívabban és hatékonyabban kivegye a részét. Helyben mérjék föl, hogy melyek a közrend, közbiztonság legégetőbb problémái, azokat milyen módon lehet orvosolni, és ennek érdekében a döntések meghozatalának szintjét is „lejjebb kell tolni". Nem megengedhető azonban a központtól való teljes elszakadás vagy függetlenség, mert akkor a rendészeti szervek könnyen vidéki „kiskirályságokká", esetleg a helyi vezető politikai erő kiszolgálójává degradálódhatnak. Komolyan foglalkozni kell az önkormányzatok közrendvédelmi, közbiztonsági feladataival, tisztába kell tenni az önkormányzati rendészet megannyi máig zavaros kérdését.[31]

Erők összpontosítása

Az erőket, energiákat és forrásokat összpontosítani kell, meg kell szüntetni a fölösleges párhuzamosságokat. Nincs értelme ki tudja, hányféle szerveződést megtűrni és támogatni a közrend, közbiztonság fenntartásában, sőt kampányszerűen még újabbakat bedobni a köztudatba, ráadásul mindennemű szakmai előkészítés nél-

29 Szikinger István: i. m. 36. o.
30 Korinek László: i. m.
31 Kökényesi József: Az önkormányzati rendészet lehetősége a magyar közigazgatásban. 11. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához. Budapest, 2008 www.police.hu

kül. A teljesség igénye nélkül említsünk meg néhány olyan szervezetet, amelyek a rendvédelmi szerveken kívül részt vesznek a közrend, közbiztonság fenntartásában: fegyveres biztonsági őrség, polgárőrség, közterület-felügyelet, természetvédelmi, mezei őrszolgálat, városőrség. A sor még hosszan folytatható lenne, sőt vannak újabb ötletek, elképzelések, ilyen a kormányfő által 2009 szeptemberében bejelentett leendő településőrség is.

Szikinger István korábbi jogtudósok nyomán a rendőrhatóságokkal szemben „rendészeti közegnek" nevezi az önálló intézkedési joghatóság nélkül közreműködő szerveket. Ezek a szerveződések a rendőrhatóságok segédei a rendőri feladatok ellátásában, de hatósági jogot csak kivételesen sürgős esetekben érvényesíthetnek.[32] Dönteni kell, hogy melyik az a „szerveződés", amelyik a leginkább alkalmas a rendőrség és a rendészeti feladatok hatékony támogatására, majd pedig a rendőrség mellett ezt kell alaposan megerősíteni, és az összes többi magának helyet követelő szerveződést partvonalon kívül kell helyezni.

A „nagy trükk": bűnügyi statisztika

Korinek László egyik tanulmányában rendkívül árnyalt képet fest a bűnügyi statisztika kialakulásáról és alkalmazhatóságáról. Mint megállapítja, már a nyolcvanas évek kutatásai is rámutattak, hogy a bűnügyi statisztika alkalmatlan a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás minőségének mérésére. *„Szeretném én látni azt a rendőrséget, amelyik képtelen a választási ígéretet alátámasztó statisztikai adatokat produkálni."*[33] Ezek alapján kellő óvatossággal és visszafogottsággal kell értékelnünk a bűnügyi statisztika által szolgáltatott adatok alapján születő önmagasztaló rendőrségi dicshimnuszokat. Sokkal fontosabb értékmérő lehet adott esetben a társadalom egészének és az egyes állampolgároknak a biztonságérzete. Ennek ellenére vagy éppen ezért a rendészet szervei a mai napig görcsösen ragaszkodnak a torzító statisztikai módszerekhez. Nem beszélve arról, hogy az egymással viaskodó politikai erők is felismerték a statisztikai fegyvert mint kommunikációs eszközt, amely ráadásul kiválóan manipulálható is.

Szemléletváltás

Ez lehet minden változás kulcsa és záloga: a szemléletváltás. Ezen a területen mindennél jobban le vagyunk maradva Nyugat-Európa elit rendészeti szerveihez ké-

32 Szikinger István: i. m. 98. o.
33 Korinek László: i. m. 69–94. o.

pest, a modernizációnak itt kell kezdődnie. A gyakorlatból tudom, hogy a napi munkaidő jelentős részét az viszi el, hogy miként lehetne „összekaparni" a bűvös 25 év szolgálati viszonyt, mit lehetne beszámíttatni szolgálati időnek, és mikor lehetne már nyugdíjba menni.

Amikor külföldi kollégákkal beszélget az ember, úgy érzi, nem is egy szakmát űzünk. Ambiciózusak, segítőkészek, lelkesek, elégedettek, és láthatóan szeretik a hivatásukat. Érdemes lenne egy közvélemény-kutatást végezni a rendvédelemben dolgozók körében, az eredmény borítékolhatóan lesújtó lenne. Ez persze nem elsősorban a végrehajtói állomány felelőssége. Meg kell ugyanis teremteni a kellő munkafeltételeket, és ez után lehet minőségi, professzionális szolgálatellátást megkövetelni. Érdekeltté kell tenni a rendőrt a felderítésben, meg kell adni a szükséges eszközöket, vonzó életpályamodellt kell elé vázolni, és akkor talán a társadalom is máshogy áll majd a rendőrséghez.

Átpolitizáltság

Abban, hogy itt tart ma Magyarországon a rendészet, nagyon jelentős szerepe van a politikának. Túlzottan direkt a kapcsolat a mindenkori kormányzat és a rendészet (rendőrség) között. A rendszerváltozás óta egy országos rendőrfőkapitány alig több mint másfél évet tölt hivatalában. Mindezen megállapítások súlyos aggályokat vetnek fel a rendészet jogállami működését illetően. A probléma megnyugtató megoldása a rendészet és a kormány kapcsolatának indirektté tétele lenne, illetve a rendészeti szervek illegitim politikai befolyásoktól mentes működésének garantálása.[34]

Konklúzió helyett

Összegzés helyett, íme, egy fölöttébb helytálló megállapítás Korinek László tollából, amivel a magam részéről messzemenőkig egyetértek.

„Ebben a helyzetben sürgető szükség van egy olyan új tudományos stúdiumra, a rendészet elméletére, amely kutatási tárgyát és módszertanát akként képes kialakítani, hogy azzal meghaladja az eddigi kutatások korlátait. A rendészettudományra vár az a feladat, hogy a rendészet jogát, a rendészet szervezetét és annak működését interdiszciplináris megközelítéssel tárja fel, vegye birtokba a rendészeti

34 Kacziba Antal: A lekésett jövő dilemmái. In: Garamvölgyi László (szerk.): Rendőrség 2007. Budapest, 2008, 29. o.

igazgatásnak azokat a területeit, amelyek eddig nem kaphattak tudományos kontrollt, alakítsa ki a nemzetközi szintű kutatáshoz nélkülözhetetlen fogalmi apparátusát, végül teremtse meg azokat a hazai és nemzetközi fórumokat, amelyek alkalmasak a tudományos teljesítmények objektív mérésére. Az ilyen megalapozású rendészettudomány jelentős támogatást képes nyújtani a rendőri szakmák művelőinek, és megkerülhetetlen a rendészetért felelős politikai hatalom számára is."[35]

IRODALOM

Ablonczy Bálint: A rettegés foka. *Heti Válasz,* 2009. február 12.

Finszter Géza: A rendészet rendszere. In: **Irk Ferenc (szerk.):** Kriminológiai tanulmányok, 39. OKRI, Budapest, 2002, 49. o.

Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK Kerszöv, Budapest, 2003

Finszter Géza: Civil foglalkozás. *Magyar Nemzet Magazin,* 2009. szeptember 26.

Józsa Zoltán: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *Közigazgatás-tudományi Közlöny,* 2009/1–2.

Kilényi Géza: Gondolatok a magyar közigazgatásról. *Közigazgatás-tudományi Közlöny,* 2009/1–2.

Kacziba Antal: A lekésett jövő dilemmái. In: **Garamvölgyi László (szerk.):** Rendőrség 2007. Budapest, 2008, 29. o.

Korinek László: Út a statisztikától a rendészet elméletéig. *Jura,* 2008/1.

Kökényesi József: Az önkormányzati rendészet lehetősége a magyar közigazgatásban. 11. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához. Budapest, 2008 www.police.hu

Ligeti Miklós: Gondolatok a rendszerváltozás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle,* 2008/7–8.

Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle,* 2007/3.

Magyary Zoltán: A Magyar Közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A M. Kir. Miniszterelnök Úr elé terjesztett javaslat. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1931

Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó Kft., Budapest, 1998

Torma András: Adalékok a magyar közigazgatás korszerűsítéséhez. *Közigazgatás-tudományi Közlöny,* 2009/1–2.

35 Korinek László: i. m. 72. o.