

A rendészeti stratégia és az alkotmányozás

Az 1989-es fordulat nem tisztázta azt, hogy milyen követelményeknek kell megfelelnie a rendőrség kormányzati irányításának a demokratikus jogállamban. Ennek következtében a végrehajtó hatalom hol direkt aktivitással, hol pedig tétlenséggel övezte a rendőrség működését. Nem véletlen, hogy heves érdeklődést éppenséggel a legszorosabb szakmai kérdésekben mutatott, tétlen azoknak a stratégiai elveknek a kimunkálásában volt, amelyek nélkül egyetlen modern rendészet sem működhet eredményesen.

A militarizált és centralizált szerkezet akadályozta a rendőrség szakmai fejlődését, az értelmes belső munkamegosztást, annak a professzionalizmusnak a kialakulását, ami a rendészeti feladatok színvonalas teljesítésének egyik fontos biztosítója.

Alaptörvényünk alkalmatlan arra, hogy a rendészetet a közigazgatásba illessze, egyfelől azért, mert a közigazgatásról egyáltalán nem szól, másfelől azért, mert honvédelemmel fenntartott rendszertani rokonság homályba rejti a rendőrség igazgatási természetét.

A rendészeti jogalkalmazásban 1949 után elkopott az a szakmai kultúra, ami képes lett volt a közbiztonság védelmezése és a büntetőper előkészítésére hivatott nyomozás közjogi tartalma között meglévő minőségi különbségek érzékelésére. Ezen nincs mit csodálkozni egy állampárti struktúrában, ahol a hatalommegosztás helyett az államhatalom egységét hirdették, de komolyan nyugtalanító az alkotmányos jogállamban.

A jogállami rendészet akkor képes megfelelni társadalmi rendeltetésének, ha jogosultságot kap az alapvető emberi jogok korlátozására is. Ezt a felhatalmazását törvényből nyeri.

Az Alkotmánynak az a rendelkezése, amely szerint „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam” [1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése] nem csupán deklaráció, hanem alaptörvényi norma, amely az államszervezet működésének egészétől, annak minden területétől, valamint az állami szervek működését meghatározó tételes jog valamennyi forrásától számon kérhető.

Az előbbi tétel nem jelent kevesebbet, mint azt, hogy a társadalom védelmében folytatott veszélyelhárító rendészetnek is ki kell állnia a változó alkotmányosság próbáját.

A rendészeti szervek a demokratikus társadalmakban kettős kihívás elé kerülnek: hatékonyan kell őrködniük a közrend és a közbiztonság felett, ugyanakkor a legitim erőszak monopólium birtokában teljesített intézkedéseiknek meg kell felelniük a törvényesség követelményének.

Indokoltnak látszik az alaptörvény módosítása a Kormány rendészeti feladatainak meghatározása, e feladatok végrehajtásának alkotmányos garanciarendszere, így különösen az alkotmányhűség és a pártpolitikától független rendészeti tevékenység garanciáinak terén. Alkotmányjogi szabályozás illesztheti vissza a rendészetet a közigazgatás rendszerébe, és adhat iránymutatást a szükséges és lehetséges decentralizáláshoz.

A rendészet jövője attól függ, hogy az elkövetkezendő alkotmányozás, illetve a hatályos alaptörvény átfogó módosítása visszailleszti-e a rendőrséget a közigazgatás szövetébe, avagy fenntartja a rendvédelem katonai felépítését, amiként azt a hatályos Alkotmány teszi. Utóbbi esetben a rendészeti stratégia mozgástere igen szűk marad.

Az Alkotmánybíróság már a 65/2003. (XII. 18.) AB határozatában a rendőri intézkedés eredményessége feltételeinek elemzése során kifejtette: ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendőri eszközökkel eredményesen védhető legyen, a belső rend és közbiztonság felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani. A rendőrségi törvény alkotmányos kontrolljának jegyében született határozatok messzemenően figyelemmel vannak arra, hogy a rendészeti szervek rendelkezzenek az erőszak monopólium alkalmazásának hatásos eszközeivel.

A normakontrollnak vannak határai. Az Alkotmánybíróság csak indítványra végezheti el az egyes törvényhelyek felülvizsgálatát, a kontroll nem terjed ki a rendészet mindennapi működésére, és természetesen nem lehet a felülvizsgálat tárgya maga a hatályos alkotmányszövege sem.

Mindazonáltal a rendészet jogára vonatkozó alkotmánybírósági határozatok azt erősítik, hogy a rendészeti igazgatás is maradéktalanul a jog uralma alatt áll, ezért átfogó modernizációja csak politikai konszenzusra támaszkodó jogalkotással hajtható végre.

A rendészeti igazgatásban minőségi szervezet-fejlesztés kizárólag a szervezeti törvények újraalkotásával érhető el.

A rendészeti stratégiának követnie kell a kriminálpolitika általános iránymutatását. A büntető anyagi- és eljárási jog reformjára irányuló kriminálpolitikai törekvések csak részben voltak eredményesek. A rendészeti igazgatás törvényes és hatékony működésének nélkülözhetetlen feltétele az olyan büntető normák léte, amelyek egy időben szolgálják az igazságosságot és a jogbiztonságot.

A stratégiai célok meghatározásánál – az előbbieken túl – figyelembe kell venni a szabálysértési jog megújítására vonatkozó elképzeléseket és terveket.

1. A rendészeti igazgatás anyagi és eljárási joga

A rendészeti igazgatás társadalmi rendeltetésének – miként azt az imént idézett alkotmánybírósági határozat kifejtette – csakis széles hatósági felhatalmazás birtokában képes megfelelni. Ezt tudva, arra keressük a választ, hogy

- egyfelől hogyan őrizheti meg a rendészet eredményességét akkor, amikor egyes eljárásait részletes és szigorú szabályok fogják közre, amelyekben a garanciális elemek egyenesen korlátozzák a hatóságok intézkedési szabadságát,
- másfelől pedig hogyan maradhat a törvényesség sáncai között a rendészeti beavatkozás akkor, amikor a hatóság egy általános felhatalmazás alapján, különösebb formakényszer nélkül, széles diszkrecionális mérlegeléssel, legitim erőszak monopóliumát gyakorolva léphet fel.

A törvényesség és az eredményesség harmóniájának megteremtése az alkotmányos demokráciák saját rendészetükkel szemben támasztott alapkövetelménye.

A rendészeti hatáskörbe tartozó kényszerintézkedések alapjául szolgáló tilalmak csak jogszabályba kerülhetnek megfogalmazásra.

Ezek sorában kiemelkednek a szervezeti törvények, mert azok nem csupán a rendészeti szerv megalapításáról, irányításáról és belső szervezetéről gondoskodnak, hanem anyagi jogi természetű rendelkezései olyan rendészeti veszélyhelyzetek törvényi tényállásait írják le, amelyek rendészeti kényszerintézkedéseket alapoznak meg. Tartalmazznak továbbá eljárási normákat is, amelyek meghatározzák a kényszerintézkedések formáját,

valamint a kényszerítő eszközök és módszerek körét, amelyek a rendészeti intézkedések során felhasználhatóak. E törvények kétségtelenül megeremtették a jogállami rendészet alapjait, azonban nem pótolhatják a hiányzó alkotmányos szabályokat.

A rendészet anyagi jogát alkotják továbbá azok a törvények is, amelyek meghatározzák a bűncselekménynek minősülő jogellenes magatartások körét (a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény).

A rendészet anyagi jogához sorolandóak azok a szabálysértést megállapító jogszabályok (törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet), amelyek valamely magatartást szabálysértésnek nyilvánítanak, s amelyeknek elkövetőit a szabálysértésekről szóló 1999. LXIX. törvényben meghatározott joghátrány fenyeget.

A rendészeti igazgatás eljárásjogát alapvetően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, valamint a rendészeti szervezeti törvények eljárási szabályai tartalmazzák. Egyes ágazati közigazgatási jogforrások további rendészeti tárgyú normákat is magukba foglalnak.

Ha azt kívánjuk megválaszolni, hogy milyen magatartásokkal veszélyeztethető a közbiztonság, akkor először a büntető- és a szabálysértési anyagi jogot kell említeni, amelyek a rendészet anyagi jogának is tekinthetők. Ezek együtt sem képesek átfogni valamennyi olyan veszélyeztető tényállást, amelyre rendészeti intézkedéssel kell reagálni. Ezért a rendészet anyagi jogához tartoznak a közigazgatási szakjogoknak azok a forrásai, amelyek az adott terület védelmét, közigazgatási felelősséget megalapozó tilalmak tényállásba foglalásával látják el. (Ilyeneket az egészségügytől a természetvédelmen át egészen a fogyasztóvédelemig találhatunk.)

Végül, a rendészeti közjog nem mellőzheti azt az általános felhatalmazást sem, miszerint a rendészeti igazgatás feladata, hogy tegyen meg mindent a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében.

2. Stratégia alkotmányos alapokon

A rendészeti stratégia csak akkor fogalmazhatja meg a rendészeti igazgatás messzire tekintő programját, ha létrejönnek az alkotmányozás feltételei. Ennek során indokoltnak látszik a kormány rendészeti feladatainak

alaptörvényi újrafogalmazása. Az alkotmányos garanciák őrzik a végrehajtó hatalom cselekvőképességét, de önkorlátozásra kötelezik és megalapozzák felelősségvállalását. Alkotmányjogi szabályozás illesztheti vissza a rendészetet a közigazgatás rendszerébe, és adhat iránymutatást a szükséges és lehetséges decentralizáláshoz.

A rendészeti stratégia része a rendészeti jog fejlesztésének terve. Egyebek mellett új szervezeti törvények megalkotására lesz szükség, amelyek követik a rendészeti intézkedéseket megalapozó anyagi-, valamint a rendészeti intézkedéseknek formakényszert szabó eljárási jog előírásait.

A rendészeti stratégia kimunkálásának feltétele a közjogi fogalmakban mutatkozó rendetlenség felszámolása, ami mögött a közigazgatásban és az államéletben általánosan eluralkodott rendetlenség ismerhető fel.²⁸ Ugyanakkor maga a stratégiai tervezés segítheti a jogbiztonságot helyreállító rendészeti jogalkotást.

A rendészeti stratégia számára a közjog – magánjog elkülönülése, valamint a mindenkit megillető önvédelem jogosultsága olyan határterületeket jelez, amelyekre a rendészeti igazgatásnak figyelemmel kell lennie. Abból kiindulva, hogy a közbiztonság kollektív társadalmi termék, az előre látó tervezés a rendészeti rendszert egy szélesebb közbiztonsági rendszerbe illeszti. A rendészeti igazgatásnak kooperálni kell a társadalmi élet más szereplőivel. Továbbá a rendészeti igazgatásra is érvényes a közigazgatási struktúrát formáló szubszidiaritás. Mindenkor vizsgálandóak annak feltételei, hogy mikor indokolt egy központi közigazgatási feladatnak az önkormányzati igazgatásnak történő átadása (akkor, ha a feladat végrehajtása hatósági eszközöket igényel, de nem követeli meg ezeknek az eszközöknek a centralizált közigazgatáshoz rendelését), illetve mikor válik lehetségessé egy hatósági feladat társadalmasítása (akkor, ha a feladat végrehajtása nem igényel hatósági eszközöket).

A stratégia tárgyának szűkebb meghatározása szerint rendészeti igazgatást csak azok a rendvédelmi szervek teljesítenek, amelyek rendelkeznek a legitim fizikai erőszak monopóliumával. Ekként a rendészeti stratégia tárgya a rendőrség, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási testület, a közterület felügyelet, továbbá a fegyveres biztonsági őrsegek közös jövőképének megrajzolása, valamint annak a társadalmi-, politikai- és jogi

²⁸ Lásd erről „Az állami jogérvényesítés és az államműködés hatékonyabb szabályozási viszonyrendszere” című MEH-MTA kutatás megállapításait.

környezetnek a távlatos fejlesztése, amelyben a rendészeti igazgatás a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelmét ellátja.

Az 1989. október 23-án hatályba lépett Alkotmány megőrizte a rendőrség centralizált államigazgatási modelljét, azt a fegyveres erőkkel egytípusúként határozta meg. (Így volt elfogadható a Határőrség kettős jogállása.) Az alaptörvény a rendészet politikamentességéről fontos elveket fogalmazott meg. Deklarálta a rendőrségi igazgatásban a joguralom helyreállítását, intézkedett a rendőrségi törvény megalkotásáról.

A szabad választásokra készülő pártok programjai konszenzust mutattak abban, hogy a pártállamtól megörökölt rendőrséget depolitizálni, decentralizálni és demilitarizálni szükséges.²⁹

A jogállami forradalomtól elvárható volt a rendészet szakmai megújulása, amelynek jellemzője a korábban érvényesülő politikai gyámkodás elutasítása, a hivatás belső értékeinek rehabilitálása, és nagyfokú nyitottság a szervezeti és a működési reformok iránt. Ezt a diagnózist tükrözte a magyar rendőrség átvilágításáról készült szakértői jelentés, amelyet a svájci székhelyű Team Consult menedzser cég készített 1991-ben.³⁰

Ami az alkotmányos szabályozást illeti, az ideiglenesnek szánt alaptörvény, számos módosításon át, ma is hatályban van. A rendészeti igazgatás tekintetében az Alkotmány legalizálta azt a helyzetet, amely szerint a rendőrség a civil közigazgatástól elkülönülten, a fegyveres szervek részeként, katonai elvek szerint működtethető. Ezen a felfogáson sem a határőrség kettős jogállásának megszüntetése (2004), sem a rendőrség kormányzati irányításának átalakítása, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozása (2006), sem pedig a határőrség és a rendőrség integrációja (2008) nem változtat.

A politikamentességről csak annyit, az Alkotmány részletesen szabályozta azt a követelményt, hogy a rendőr miként maradjon távol a politikától, de azt nem, hogy a politikai hatalom miként tanúsítson önkorlátozást a rendészet irányításában.

A minisztériumi irányítás és a szakmai vezetés elválasztása, az önálló Országos Rendőr-főkapitányság létrehozása 1990-ben minőségi fordulatnak látszott, de valójában nem volt az. Máig nem kidolgozott a folyamat, amelynek során egy politikai párt elképzeléseiből választási győzelem esetén

²⁹ Belügyi Szemle, 1990/10. szám 3. o.

³⁰ <http://www.helsinki.hu/docs/magyar.pdf>

kormányprogram lesz, és az sem, hogyan lehetséges a politikai hatalom társadalomépítő elgondolásait alárendelni a közjog követelményeinek.

A Team Consult által felállított diagnózist nem követte terápia, a rendészeti szervezet a rendszerváltozást követő időszak egyik „megalvadt struktúrájaként” funkcionál a mai napig is.³¹

A magyar rendőrség katonai szervezési elvek szerint felépített, centralizált államrendőrség. Ez a modell a pártállami időkben alakult ki. Az 1989. október 23-án hatályba lépett köztársasági Alkotmány hosszú időre gondoskodott arról, hogy a szocializmusból örökölt struktúra fennmaradjon.

A most vázolt alkotmányos helyzet már az átmenet idején is anakronisztikus volt, 2006 ősze azonban drámai módon igazolta, hogy az alaptörvényi szabályozás felülvizsgálatra szorul.³²Ez az értékelés és a nyomában született kormányhatározat vetette fel először egy rendészeti stratégia megalkotásának a szükségességét.

3. Kormányzati teljesítmények

1990 óta minden kormányzat erőfeszítéseket tett a rendészet hatékony és törvényes működése érdekében.

Az első demokratikusan választott kormány programja a közrend és a közbiztonság „szomorú örökségéről” szólt, de miközben kárhoztatta az állampárti politikai rendszer közbiztonsági felfogását, az egységes és centralizált rendészeti erő fenntartása mellett érvelt. Az Antall kormány programja a demokratikusan működő, polgárbarát rendőrség megteremtésének útját nem a reformokban, nem is a modernizáció hosszú távú tervezésében, hanem „a közrend, a közbiztonság javításához nélkülözhetetlen korszerű technikai, műszaki bázis” megteremtésében és „a rendőri állomány anyagi, erkölcsi megbecsülésében” jelölte ki.³³

A Boross kabinet hivatali ideje végén alkotta meg az 1033/1994. (V. 6.) számú határozatát az ország közbiztonságának javítására. E kormányhatározat végrehajtására – annak ellenére, hogy magas szakmai színvonalat képviselt – azért nem kerülhetett sor, mert az első ciklus végén került elfogadásra,

³¹ Lásd Ligeti Miklós: Gondolatok a rendszerváltozás utáni magyar rendőrségről, Rendészeti Szemle 2008/7-8. szám. Résztanulmány az MTA Jogtudományi Intézete által gondozott „Az állami jogérvényesítés és az államműködés hatékonyabb szabályozási viszonyrendszere” című MEH-MTA kutatáshoz.

³² Lásd a Gönczöl-bizottság jelentése

³³ A nemzeti megújulás programja. Budapest, 1990., 164-165. o.

anélkül, hogy a feladatok tekintetében széles politikai konszenzus jött volna létre.

Az 1994-ben megalakult kormány programjának az a megállapítás, 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.³⁴ A ciklus végére ugyan megszületett az 1027/1998. (III. 13) kormányhatározat, amely egy középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepció megalkotását tűzte ki célul, de ennek kivitelezésére már nem jutott idő.

Az 1998-ban hivatalba lépett kormány vezető pártja éles kritikát fogalmazott meg, amikor megállapította, hogy az 1994-ben hatalomra került kormányzat képtelen volt a bűnözés növekedését akár csak lassítani is. Az új kormány „kíméletlen harcot” hirdetett a bűnözés ellen. Úgy ítélte azonban, hogy nem közbiztonsági stratégiára, és nem is a rendészet modernizációjára, hanem következetesen szigorú büntetőpolitikára van szükség.³⁵ A rendészet megújítása ismét elmaradt, de megakadt a korábban elindított büntetőeljárás reform is.

A 2002-es választásokon győztes politikai erők kormányprogramja a jogbiztonság, közbiztonság, létebiztonság hármasságával egy rendszerszemléletű, komplex modernizáció reményét keltette. Hitet tett a jogállami normák rangjának visszaállítása és a depolitizálás mellett. „A Kormány nem fog a rendőrségre, az ügyészségre és a bíróságra politikai befolyást gyakorolni.” – mondja a program. „A közbiztonságot érintő stratégiai céljaink középpontjában a komplex biztonság áll.”, folytatódik a kormányzati elgondolás, majd pedig az ígéret: „A ciklus végére a kor színvonalán működő rendőrséget teremtünk.”³⁶ Ezeknek az elhatározásoknak a jegyében élénk stratégiai tervező munka indult, ami azonban nem hozta meg a várt eredményeket.

A 2006-ban megalakult kormány a rendészeti igazgatás irányításának szervezeti rendszerét gyökeresen átalakította.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LIV. törvény indokolása szerint az alaptörvény nem határozza meg azt, hogy a Kormány milyen szervezeti rendben irányítja

³⁴ Kormányprogram. Magyar Hírlap melléklete, 1994., július 18., 13. o

³⁵ Szabadság és jólét. A polgári jövő programja, 1998.

³⁶ Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja, 2002.

a rendészetet. Ez az alkotmánymódosítás alapozta meg a rendészet irányításának feladataival kibővített Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozását.³⁷

A Kormány alatti központi közigazgatás első szintjét (minisztériumok) rendszerint - a Kormány javaslatára - az Országgyűlés határozza meg. A központi közigazgatás első szintje, s ezáltal a Kormány felépítése végső soron a törvényhozás által meghatározott. A tárcát vezető miniszterek a törvény által meghatározott (felsorolt) minisztériumokat vezetik. A tárca nélküli miniszterek számát és azokat a feladatokat, hatásköröket, amelyek ellátására kinevezést kaphatnak sem az Alkotmány, sem a törvényhozás nem határozza meg. Ebből következően a miniszterelnök kormányzási elképzeléseinek bizonyos mértékű mozgásteret biztosít a tárcát vezető miniszterekkel azonos jogállású tárca nélküli miniszterek kormányba szervezése. E miniszterelnöki mozgástér azonban törvény által korlátozható. Alkotmányossági szempontból ugyanis nem kizárt a törvényben meghatározott feladatot tárca nélküli miniszter státuszához kötni.³⁸

A központi közigazgatás második szintjének a nem minisztériumi formába szervezett ún. országos hatáskörű szerveknek, a központi hivataloknak a felállítása (átszervezése) a Kormány hatáskörébe tartozik.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosítása a határőrségi integrációból következő jogalkotási szükségleten túl, megerősítette a kormányzati irányítás jogosítványait, azzal, hogy a rendőrség irányító szervezeti kérdéseit nyitva hagyta. (A 4. §-t megelőző alcímből elmaradt a korábban abban szereplő „jogállás” fordulat, annak helyébe az „irányítás” kifejezés lépett, az Országos Rendőr-főkapitányság helyébe a „központi szerv” megjelölés került.) A módosítás világossá tette, hogy a kormány a felelős miniszter útján irányítja a rendőrséget, és az irányítási jogosultságok kiterjednek az egyedi utasításra. Egyedi utasítás adható feladat elvégzésére, mulasztás pótlására vagy jogszabálysértő állapot megszüntetésére. Ebből a megoldásból az is következik, hogy a kormányzati szabad belátásra van bízva, hogy a kabinet mely tagja kerül kijelölésre a rendészetért felelős posztra.³⁹

³⁷ A 2006. évi LV. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról.

³⁸ Lásd pl. az 1990. évi LI. törvényt, amely a nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét tárca nélküli miniszter hatáskörébe adta

³⁹ 2007. évi XC. törvény

Amennyiben a jelen szabályozást átmenetinek értékeljük, akkor a következő indokokra figyelemmel üdvözölni kell a végrehajtó hatalom súlyának növekedését:

- Szélesre tárulhatnak a kapuk a stratégiai gondolkodás előtt, lehetőség kínálkozik új szervezeti megoldásokra.
- A jövőben feloldhatóak azok az ellentmondások, amelyek az Országos Rendőr-főkapitányság 1990-ban megteremtett jogállása és a rendészeti igazgatás minisztériumi irányítása között mutatkoztak.
- Elvárható, hogy a szervezeti reformok által a központi apparátus ésszerű kialakítása növelje a területi rendvédelmi szervek önállóságát és felelősségét.
- A szervezeti stratégiák nem a meglévő állapotok megőrzését, hanem a változást tartják vezérelvüknek.
- A felügyelő minisztériumnak módja nyílik a szervezeti működés tényleges állapotának felmérésére, mert az irányítás közvetlensége biztosítani fogja az ehhez szükséges információkat.
- Az átmeneti időszakot egy új alkotmányozás zárhatja le, amelynek feladata lesz a közigazgatás egésze alkotmányos fundamentumainak a megteremtése, és a rendészeti igazgatás visszaállítása természetes közegébe, a közigazgatásba.
- A megújult alkotmányos alapokra valódi reformok építhetőek, amelyek azután időtálló szervezeti törvényekben kapnak közjogi hitelesítést.

Ha a rendészeti igazgatás jelenlegi alkotmányos státusza és az alkalomszerű közjogi szabályozás hosszabb távon fennmarad, az veszélyeket is rejthet magában:

- Bezáródhatnak a kapuk a stratégiai gondolkodás előtt, nagy a csábítás arra, hogy a hiánygazdálkodás kényszereit reformnak nevezzék.
- Nem választhatók el világosan egymástól a politikai és a szakmai döntések, a politikai elképzelések nem kapják meg a szükséges szakmai kontrollokat, további feszültségek keletkezhetnek a minisztériumi és a rendvédelmi apparátusok között.
- Megnö a veszélye a bűnüldözés átpolitizálódásának és a politika kriminalizálódásának.
- Nem oldódik a végletes centralizmus, a valóságos minőségi változásokat a helyi szervek kompetencia-vesztése akadályozhatja.
- A stratégiák nem feltárják, hanem elleplezik a működés zavarait.

- Az irányító minisztériumhoz nem jutnak el a tényleges helyzetről reálisan tudósító információk, a tárcadöntések ötletszerűvé és kapkodóvá válnak.
- Nem stabilizálódik a rendészeti igazgatás alkotmányos státusza, a szervezeti törvényeket a gyakori módosítások egyre kevésbé teszik alkalmassá arra, hogy a rendészeti intézkedések felett biztosítsák a jog uralmát.
- Elmaradnak a szükséges és valóságos reformok.

A rendészeti stratégia kitüntetett célja az imént felsorakoztatott előnyök kiaknázása és a veszélyek elkerülése. Ennek alapján, hosszabb távon a centralizált rendészeti vezető szerveknek a minisztériumi szervezetbe történő integrálása, vagy az országos irányító szervek ésszerű átalakítása válhat a jogszerű, szakszerű és szolgálatszerű rendészeti működés egyik fontos elemévé.

A rendészeti igazgatás lehetséges decentralizálásának megalapozáshoz kezdeményezni kell a helyi önkormányzatokról szóló törvény szükséges módosítása, annak érdekében, hogy

- megteremtődjék az önkormányzati (közösségi) típusú rendészet alapításának lehetősége és
- nyíljon lehetőség a helyi önkormányzatok számára önkéntes rendészeti köztisztület alapítására.

Felülvizsgálatra szorul a rendészeti igazgatás kormányzati irányítása. Nem csupán a hagyományos belügyi tárca visszaállításáról van szó, hanem arról is, hogy a kormányzati munkának a jogállamban ugyanúgy a joguralom alatt a helye, mint a közigazgatás alacsonyabb szintjeinek.

Az irányítás ágazati tagoltságának fenntartása mellett biztosítani kell, hogy az irányítás elsődlegesen normatív úton érvényesüljön, ami segíti a szakszerűséget, a törvény előtti egyenlőséget és az állampolgári jogok védelmét, továbbá kizárja a miniszter bűnüldözési feladatkörbe tartozó, egyedi ügyekre vonatkozó utasítási jogát.

A Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatáról az alkotmányosság elveit kiálló új törvényt kell alkotni.

Az országos rendőrfőkapitányt, továbbá a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokát négy év időtartamra kell kinevezni úgy, hogy kinevezésének időpontja a parlamenti választási ciklus félidejére essen. Az