

Kacziba Antal
(elnök, RTTIT)

„Rendészeti stratégia és a rendészet jövőképe”²⁵

1. Bevezetés

A stratégia-alkotás előkérdése az, hogy a magyarországi rendszerváltozás nyomán kialakult rendészeti struktúra sikeresen szakított-e az 1990 előtti korszak terhes örökségével, avagy ez nem történt meg, és utóbbi esetben a rendészeti stratégia legfőbb célkitűzése éppen ennek az alkotmányos jogállami fordulatnak a megtervezése lehet.

A stratégiaalkotás alkalmas lehet arra, hogy elfedje a bajokat, és a jelenlegi struktúra megőrzését szolgálja, de arra is, hogy a rendészet reform értékű megújításának programja legyen.

A rendészeti stratégia csak akkor tűzheti céljának a rendészet reformját, 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 decentralizálásához.

A rendészeti stratégia csak akkor határozhat el távlatos és reform értékű célokat, ha képes megteremteni ennek jogi feltételeit: új szervezeti törvények megalkotását, amelyek követik a rendészeti intézkedéseket megalapozó anyagi jog, 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.²⁶ Ugyanakkor maga a stratégiai tervezés segítheti a jogbiztonságot helyreállító rendészeti jogalkotást.

²⁵ Forrás: A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája 2009. január 15. (kézirat)

²⁶ Lásd erről „Az állami jogérvényesítés és az államműködés hatékonyabb szabályozási viszonyrendszere” című MEH-MTA kutatás megállapításait.

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 őrségek közös jövőképeinek megrajzolása, valamint annak a társadalmi-, politikai- és jogi környezetnek a távlatos fejlesztése, amelyben a rendészeti igazgatás a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelmét ellátja.

Magyarország súlyos gazdasági nehézségekkel, társadalmi és politikai feszültségek közepette érkezett a rendszerváltozáshoz. A demokratikus intézmények kiépülésében elért sikerek máig sem képesek enyhíteni az újratermelő társadalmi igazságtalanságokat, a gazdasági élet zavarait, a terjedő szegénységet, az erkölcsi értékvesztést. Szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy az átmenet bűngerjesztő hatásai emberöltőnél is hosszabb ideig hatnak. A tartósan hátrányos helyzetű mikrokörnyezetben – amennyiben azokat nem ellensúlyozzák a szocializációt segítő nevelési és bűnmegelőzési hatások – a deviáns magatartásformák áthagyományozódnak, és hosszú ideig fennmaradnak.

A szabályozatlan piacgazdaság növeli az esélyegyenlőtlenséget, nem segít a leszakadóknak, és alig elviselhető mértékű vagyoni különbségeket termel. Rangját veszti a jogkövetés és csökken a jogsértések kockázata. A gyors modernizáció eddig nem ismert kriminális hatásokat hordoz.

Hazánkban a politikai fordulat során nem alakult ki a demokratikus társadalmakban nélkülözhetetlen társadalmi szolidaritás és tolerancia. A születő új politikai kultúra nem ellensúlyozza, hanem maga is gerjeszti a negatív hatásokat. A hatalmi erőterben versengők éles szembenállása akadályba fordult a közös erkölcsi értékek megszilárdításának és a konszenzuson alapuló társadalomépítési gyakorlatnak.

A rendszerváltás időszakában romlott a közbiztonság, a vagyon- és a gazdaságbiztonság, a társadalmi erőszak kriminális formáinak megjelenésével közbiztonsági vákuumok keletkeztek.

A bűnözés területi megoszlása tükrözi az ország egyes régiói között meglévő gazdasági, társadalmi különbségeket. A népességszám csökkenése a bűnelkövetésben legaktívabb korcsoportokban is megfigyelhető, ennek ellenére a fiatal életkorú bűnelkövetők aránya növekszik, a bűnöző karrier egyre fiatalabb korban – és sokszor kegyetlen agresszivitással – indul.

A jelzett, kedvezőtlen bűnügyi jelenségek ellenére az Európai Unió többi államához viszonyítva a magyarországi bűnözés az európai középátlag szintjén alakul.

A rendszerváltó politikai erők azon törekvése, hogy a rendészeti szervek politikai befolyástól mentesen működjenek, a hivatásos, illetve a közszolgálati jogviszonyról szóló törvényekben és az azok végrehajtására kiadott belső normákban tükröződik vissza. A hivatásosok párttagságának és a politikai tevékenységének a tilalma nem bizonyult elég hatékony eszköznek. Az említett szabályok sokkal inkább elfedik, mintsem kizárják a jogi és a szakmai kontrollokat nem tűrő politikai hatásokat.

Az elmúlt évek fejleményei nyilvánvalóvá tették, hogy új alkotmányos garanciákra lenne szükség. E tekintetben a helyzet még ma is a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat szerint jellemezhető: *„Az Alkotmányból nem vezethető le a fegyveres erők politikai semlegességének követelménye, sem valamely konkrét koncepciója, de mindezek kizárása sem; ugyanígy nem következik, az Alkotmányból a fegyveres erők „politikai” irányítása és „szakmai” vezetése elválasztásának sem követelménye, sem tilalma, sem valaminő megoldása.”*

A hazai rendészeti irányítás egyik legsúlyosabb problémájára, miszerint *„... az eddigi kormányok tulajdonképpen nem alakítottak ki átfogó kormányzati, rendészeti stratégiát. Megítélésünk szerint, a hatályos*

*szabályozás elemei nem koherensek, a kormányzati irányítás és szervezeti rendszer pedig, nem felel meg a demokratikus önvédő jogállamnak.*²⁷

Az említett okokból hazánkban nem vált általánosan elfogadottá az Európában uralkodó közbiztonság-felfogás, amely szerint: *„a modern polgári jogállamban a közbiztonsági rendszeren mindazoknak a jogszabályoknak, állami szerveknek, társadalmi szervezeteknek és vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összességét értjük, amelyek rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyéneknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben”.*

A tulajdonviszonyok gyökeres átalakulását, a magántulajdon és a magángazdaság uralkodóvá válását nem kísérte kellő következetességgel a rendészeti funkciók átalakítása. A rendfenntartás terén nem alakult ki a demokratikus jogállam és a piacgazdaság feltételeinek megfelelő munkamegosztási és teherviselési rend.

A bűnözés növekedése, a közbiztonság fenntartásának kihívásai, az általános rendészeti hatáskörrel felruházott Rendőrségre folyamatosan növekvő feladattömeget zúdított. A tennivalók sokasodása már a rendszerváltás első éveiben is költségvetés-gazdálkodási zavarokhoz, majd állandósuló hiányhoz vezetett. A kockázati társadalom kriminális jelenségeinek kezelése növelte a gazdasági tevékenység költségeit is. Az egymást követő kormányok nem adtak világos választ arra, hogy a finanszírozási gondokat miként kívánják megoldani.

Az egyre növekvő pályaelhagyások – különösen a Rendőrségnél – kontraszelektív hatásokat váltottak ki. Mindez extrém módon emelte a képzési költségeket, károkat okozott a testület szervezeti, szakmai és erkölcsi integritásában, akadályokat állított a szakmai karrierok kibontakozása elé, és végső soron rontotta a teljesítményt.

Az alkotmányos rendfenntartási funkció gyakorlása terén a Kormány válaszúthoz érkezett: vagy vállalja a korszerűtlenné vált rendészeti struktúra finanszírozásának egyre növekvő terheit, avagy a rendszer átfogó korszerűsítése révén a jelenleginél ésszerűbb és hatékonyabb rendészeti rendszer kialakítását szorgalmazza. A rendszerváltás óta eltelt időszak tapasztalatai azt igazolják, hogy a Rendőrségre összpontosított korszerűsítési, illetve modernizációs törekvések javították ugyan a testület eszközellátását és

²⁷ Vizsgálati jelentés a 2006. szeptember–októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendzavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről, 2007, továbbiakban Gönczöl Bizottság jelentése)

munkafeltételeit, elősegítették a nemzetközi együttműködés feltételeinek kialakulását, azonban nem enyhítették a rendészeti igazgatás funkciózavarait.

2. Stratégiai alternatívák és irányok

Az átfogó rendészeti stratégia irányainak meghatározása szükségképpen a kriminálpolitikára támaszkodik és ehhez képest értékválasztást jelent. A kontroll-kriminológiában ismert kriminálpolitikai kínálatban a korlátozó-beavatkozó, illetve a segítő-támogató, valamint e jelzők szinonimáival azonosított kriminálpolitikai alapmodellek között alapvető céljaikat (t.i. a társadalmi rend védelme) illetően nézetazonosság van. A biztonság fenntartására irányuló célképzetekhez azonban az egyes irányzatok képviselői eltérő eszközöket és módszereket rendelnek.

A jogalkotásra, a bűnüldözésre, a bűnmegelőzésre, az ítélkezésre és a büntetés-végrehajtásra vonatkozó célokban mutatkozó különbségek a kriminálpolitika-képződés háttérében álló domináns politikai erők társadalomfilozófiai és államirányítási felfogásának eltéréseit tükrözik. Ennek megfelelően a beavatkozó-korlátozó alternatívák hagyományosan a konzervatív jobboldali (republikánus) politikai erők preferálják, míg a segítő-támogató kriminálpolitika többnyire a szociáldemokrata, illetve a liberális rendszetfelfogás terméke.

3. Kriminálpolitikai értékválasztás

A kriminálpolitikai értékválasztást az európai jogállamok gyakorlatában jelentősen befolyásolja az a felismerés, hogy az említett két alapmodell vegytiszta formában még sehol sem valósult meg.

Az elmúlt évtizedek társadalomirányítási tapasztalatai felszínre hozták a negatív társadalmi jelenségek ideologikus kriminálpolitikai megközelítésének gyengeségeit is. A társadalmi tapasztalatok azt jelzik, hogy a korlátozó-beavatkozó alternatíva, a zéró tolerancia elvének túldimenzionálása veszélybe sodorhatja a jogállam alapértékeit, indokolatlan mértékben korlátozza a hagyományos szabadságjogok érvényesülését, és társadalmi robbanással fenyegető mértékben növeli a kirekesztettek körét, felerősíti a társadalomban meglévő dezintegratív tendenciákat.

A kezelő-támogató alternatíva hatékonyságát a jóléti társadalmak nagy elosztó rendszereinek átalakulása jelentősen meggyengítette. Felmerülhet az

*szabályozás elemei nem koherensek, a kormányzati irányítás és szervezeti rendszer pedig, nem felel meg a demokratikus önvédő jogállamnak.*²⁷

Az említett okokból hazánkban nem vált általánosan elfogadottá az Európában uralkodó közbiztonság-felfogás, amely szerint: „*a modern polgári jogállamban a közbiztonsági rendszeren mindazoknak a jogszabályoknak, állami szerveknek, társadalmi szervezeteknek és vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összességét értjük, amelyek rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyéneknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben*”.

A tulajdonviszonyok gyökeres átalakulását, a magántulajdon és a magángazdaság uralkodóvá válását nem kísérte kellő következetességgel a rendészeti funkciók átalakítása. A rendfenntartás terén nem alakult ki a demokratikus jogállam és a piacgazdaság feltételeinek megfelelő munkamegosztási és teherviselési rend.

A bűnözés növekedése, a közbiztonság fenntartásának kihívásai, az általános rendészeti hatáskörrel felruházott Rendőrségre folyamatosan növekvő feladattömeget zúdított. A tennivalók sokasodása már a rendszerváltás első éveiben is költségvetés-gazdálkodási zavarokhoz, majd állandósuló hiányhoz vezettek. A kockázati társadalom kriminális jelenségeinek kezelése növelte a gazdasági tevékenység költségeit is. Az egymást követő kormányok nem adtak világos választ arra, hogy a finanszírozási gondokat miként kívánják megoldani.

Az egyre növekvő pályaelhagyások – különösen a Rendőrségnél – kontraszelekciónak határozták ki. Mindez extrém módon emelte a képzési költségeket, károkat okozott a testület szervezeti, szakmai és erkölcsi integritásában, akadályokat állított a szakmai karrierok kibontakozása elé, és végső soron rontotta a teljesítményt.

Az alkotmányos rendfenntartási funkció gyakorlása terén a Kormány válaszüthöz érkezett: vagy vállalja a korszerűtlenné vált rendészeti struktúra finanszírozásának egyre növekvő terheit, avagy a rendszer átfogó korszerűsítése révén a jelenleginél ésszerűbb és hatékonyabb rendészeti rendszer kialakítását szorgalmazza. A rendszerváltás óta eltelt időszak tapasztalatai azt igazolják, hogy a Rendőrségre összpontosított korszerűsítési, illetve modernizációs törekvések javították ugyan a testület eszközellátását és

²⁷ Vizsgálati jelentés a 2006. szeptember–októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről, 2007, továbbiakban Gönczöl Bizottság jelentése)

a kifogás is, hogy a nem kellően átgondolt szociális támogató rendszerek a peremre szorult társadalmi csoportok számos tagját passzív eltartottá szocializálják, és így nem vezetnek a kívánatos stratégiai célok eléréséhez.

Az ún. „kettős-nyomtávú” kriminálpolitika alkalmas elméleti keretet nyújthat az egymással szemben álló kínálatok előnyeinek egyesítésére és gyengeségeinek minimalizálására, emellett fokozott garanciákat nyújthat a jogállamiságnak, valamint a rendészeti szervek szervezeti, szakmai és erkölcsi integritásának megőrzésére. A kívánatos politikai konszenzus azzal az előnnyel is járhat, hogy világosan behatárolja az egymást váltó kormányok mozgásterét.

A koherens irányító eszmék, és az okszerűen rendezett stratégiai célrendszer megakadályozhatja, hogy a bűnözés egyes jelenségeinek felerősödése, azok nyugtalanító társadalmi hatásai következtében, kapkodó improvizációk uralják el a rendészeti irányítást. Az Európa Tanács XXII. Kriminológiai Tudományos Konferenciájának (Strasbourg 2000. november) előadói egyetértettek abban, hogy a mediatizált politikai erőter körülményei között zajló politikai versenyben a kriminálpolitika árucikké válhat. Ami azt jelenti, hogy a bűnözés kihívásaira adott válaszokat már nem elméletek, tudományos, vagy gyakorlati szempontok alakítják, hanem az érdekek és kívánságok, a politika médiabeli „eladhatósága” befolyásolja.

A modern államoknak szembe kellett nézniük azzal is, hogy az elmúlt kétszáz év alatt kialakított alkotmányos jogállami intézményrendszer, a törvényesség, a jogi garanciák önkorlátozó tartalma, a büntető hatalom humanizmusa több vonatkozásban is elégtelennek bizonyult a globalizálódó bűnözés kontrollálására. Különös súlyt kapott e felismerés a nemzetközi terrorizmus félelmet keltő akciói kapcsán. A „kettős nyomtávú” kriminálpolitika Nyugat-Európa modern államaiban már a 80'-as évek elején megjelent. A fiatalok bűnözésének növekedése, a városi erőszak és a civilizálatlan viselkedés terjedése ugyanis Európa szerte morális pánikot váltott ki. Később a világterrorizmus térhódítását jelző sokkoló hatású terrorakciók hatása elsőként Angliában, majd Franciaországban és Németországban is a rendpárti kriminálpolitika eszköztárával vett állami intézkedésekhez vezettek.

A negatív előfeltevésekkel szemben ma már látható, hogy a törvénykezési és a végrehajtási rend szigorítása Nyugat-Európában nem vezetett a jogállam alapértékeinek feladásához, és a demokratikus rend meggyengüléséhez. Emellett érzékelhető eredmények mutatkoznak a futball-

huliganizmus és a tömeges rendbontások kezelésében, a terrorizmus elleni nemzetközi küzdelemben és a közlekedési rend megszilárdításában is.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a hazai közvélemény, a politikai közélet és a tudományok képviselői egyaránt szorgalmazzák a társadalom jogi és erkölcsi rendjét súlyosan veszélyeztető, az emberi közösség integritását bomlasztó társadalom-ellenes magatartások elleni határozottabb és eredményesebb fellépést. Az önvédő jogállam erősítését célzó intézkedések, vagy azok akár az elhatározottnál szélesebb köre, anélkül egészíthetik ki a rendészeti stratégián belül megfogalmazható legfontosabb cselekvési irányokat, hogy átlépnék a jogállamiság követelményeinek kereteit, vagy elfordulnának a kriminalitást korlátozó pozitív társadalmi kontroll gondolkörétől.

4. Értékválasztás a rendészet társadalmi szerepének meghatározásában

A címben jelzett relációban történő értékválasztás lényegében a rendészetben jelenlévő két rendkoncepció közötti választást jelenti. Az egyik a legmerevebb, legkevésbé elfogadható felfogáshoz, a status quo rendjéhez kötődik, amit a parancsolás és az erősebbnek való engedelmeskedés jellemez. A másik rendfelfogás pedig a szabályok és a domináns értékek rendjének kombinációjaként fogalmazható meg, az egymás iránti tisztelet, valamint a jog és erkölcsi szabályokhoz való igazodás, azok betartása köré szerveződik (kooperatív rendfoglalom).

A rendészet a társadalmi intézményrendszernek az a szegmense, amely a sokféleség együttműködését a kooperatív rendfoglalommal kompatibilis módon törekszik biztosítani, és célul tűzi ki, hogy a lehetőségekhez képest, a saját eszközeivel a minimumra csökkentse a társadalmi problémákból következő konfliktuspotenciált.

Ezt a feladatot csak úgy lehet elvégezni, ha

- a) a rendészet nem (intézményi) hatalomként áll szemben a polgárokkal;
- b) tevékenysége során nem gerjeszt felesleges konfliktusokat, hanem azok kezelésére törekszik;
- c) a rendészet tudomásul veszi, hogy a társadalmi folyamatok kívülről-felülről nem befolyásolhatóak, hogy azokat mindig a polgárok tevékenysége alkotja;

- d) ebből következőleg elfogadja, hogy feladatát csak akkor végezheti hatékonyan, ha segíti a polgárok együttműködését (rendfogalommal egybevágó tevékenységét), és maga is részt vesz abban;
- e) felhatalmazását és a rendelkezésére álló valamennyi eszközt, ide értve a szankcionálás és erőalkalmazás jogát is, kizárólag az együttműködés érdekében alkalmazza.

A rendészet társadalmi szerepe olyan katalizátorként értelmezhető, amely elősegíti a valamennyi polgár számára hasznos együttműködési módok elterjedését és fennmaradását, maga azonban csak közvetetten létrehozója ezeknek a folyamatoknak. Másként fogalmazva: a rendészet szolgáltatást nyújt. Tevékenységének ezért figyelemmel kell lennie a polgárok és közösségeik igényeire, a közösségekben megjelenő problémákra. Hogy katalizátorszerepének meg tudjon felelni, állandóan fejlesztenie kell önmagát, nyitottnak és együttműködésre képesnek kell lennie.

A rendészet társadalmi szerepének újrafogalmazása révén el kell érni, hogy e szerep betöltésének hatásaként a rendészeti irányító és a végrehajtó apparátus körében olyan szemléletmód alakuljon ki, amely:

- a) a civileket és életfolyamataikat tekinti elsődlegesnek, a rendészetet ebben való részvételnél, ennek elősegítéseként fogja fel, azaz megteremti a közösségre orientáltság alapjait;
- b) a rendészeti hatalmat az egyének együttműködését elősegítő erőként és felhatalmazásként, azaz a civilektől függőként fogja fel, az ezzel létrejövő hatalomfelfogás problémamegoldásra kapott felhatalmazásnak tekinti a hatalmat;
- c) rendhez való viszonyt az határozza meg, hogy ez a társadalmi szerep a rendet együttműködésnek fogja fel, a rend együttműködés nélkül nem hozható létre és nem is tartható fenn, a rendészeti tevékenységet ebből következőleg a kooperatív rend-felfogásnak kell irányítania.

Ugyanakkor a szervezetben is csak akkor lehet rend, ha nincsenek függőségek és kiszolgáltatottságok, ha a szintek és egységek funkcionálisan szervezettek, az együttműködés bennük és közöttük mentes a társadalmi problémáktól, s ekkor lehetővé válik, hogy a kritikát ne hatalmi pozíciók veszélyeztetéseként, hanem a problémamegoldás nélkülözhetetlen eszközeként fogják fel, hiszen az a szervezeti célok iránti lojalitásból következik.

5. Paradigmaváltás a köz- és magánbiztonság felfogásában

A társadalmi, gazdasági változások egyik legfontosabb következménye a tulajdonjogi normák jelentőségének növekedése. Ma már – az állami tulajdonon alapuló gazdasági berendezkedéssel szemben – alapvetően a polgári jogban foglalt tulajdonjogi (dologi-jogi) normák határozzák meg az emberek (családok) mindennapi életvitelét, egymáshoz való viszonyukat és végső soron a társadalmi berendezkedést is. Az Alkotmány deklarálja a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát, egyenlő védelmét és az alaptörvény mindenkinek egyaránt biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Nincs tehát annak alkotmányos indoka, hogy az egyes tulajdoni formákat a tulajdonjog alanyai szerint megkülönböztessük. Mindezek következtében – éppen az állami tulajdon közhatalmi jellegének megszűnése miatt – az állam, mint a polgári jogi tulajdonjog egyik alanya pusztán közjogi jogalanyiságára tekintettel csak korlátozottan (törvényes felhatalmazás által meghatározott körben) veheti igénybe a tulajdonvédelem közhatalmi eszközeit.

Az általános tulajdonosi jogegyenlőség érvényesülése mellett a magántulajdonon alapuló piacgazdaságban tisztán gazdasági szempontból a magántulajdon játszik meghatározó szerepet. E téren az elmúlt évtizedek jelentős változásokat hoztak. A magántulajdon intenzív kiterjedése számos olyan tulajdonjogi helyzetet eredményezett, amelyben nem mindig dönthető el kellő bizonyossággal, hogy egy adott magántulajdonban álló terület vajon minden esetben magánterületnek számít-e. Ide tartoznak például a bevásárlóközpontok, a lakóparkok, a sport-stadionok, a pihenés, szórakozás céljait szolgáló létesítmények, nagy kiterjedésű erdők és mezőgazdasági területek.

A technikai fejlődés olyan virtuális tereket hozott létre, amelyeket már nem lehet sem földrajzilag elhelyezni, sem pedig fizikailag elkülöníteni. A virtuális terek biztonsága – mint az átfogó biztonság része – felöleli az informatikai biztonságot (az informatikai eszközök biztonságát), az információ- vagy adatbiztonságot (az adathordozók biztonságát), és az információ továbbításának biztonságát is. E minőségükben a virtuális terek részben a vagyonbiztonság és egyúttal a gazdaságbiztonság tárgyai és emellett általános nemzeti biztonsági érdekeket is érintenek.

A modern piacgazdaságban a tulajdon védelme a tulajdonos és az állam együttes feladata. Ennek megfelelően az állam tulajdonvédelmi feladatait a tulajdonjog felelősség-keletkeztető hatására, illetve a tulajdonos privát

autonómiájára tekintettel lehet és kell meghatározni. Az állami rendészeti szervek feladata nyilvánvalóan az, hogy veszélyelhárító jelenlétükkel, szükség esetén erőhatalommal védelmet nyújtsanak a magántulajdont sértő bűnös támadások megelőzéséhez, illetve megakadályozásához, továbbá hogy hatáskörükben járjanak el a vagyon elleni bűncselekmények elkövetőinek felderítése és felelősségre vonása érdekében. Emellett azonban a tulajdonos kötelezettsége, hogy védje mindazon érdekeit és értékeit, amelyeket az állam a jog eszközével védelemben részesít. Ebben az értelemben a tulajdonos védelmi kötelezettségei fő szabályként a tulajdon tárgyára irányuló bűnös vagy egyébként jogellenes támadások megelőzését, illetve megakadályozását szolgáló, a bűnalkalmak korlátozására alkalmas megelőző védelem körében írhatók le.

Az állam- és a piacgazdaság szereplőinek gazdaságvédelmi tevékenységét érintő jelentős körülmény, hogy a piacgazdaság térhódításával párhuzamosan csökkent az állam gazdaság szervező, irányító szerepe. Ez a tendencia érvényesül a piacgazdaság védelmének területén is, ahol az állam feladatai a vállalkozások, és az állam kapcsolatainak, főként az állammal szembeni kötelezettségek, előírások teljesítésére, továbbá a fogyasztók védelmére koncentrálnak. A piacgazdaság fejlődésével, az állam szerepének átalakulásával előreláthatóan módosulnak a piacgazdaság védelmét szolgáló közhatalmi beavatkozások lehetőségei, hiszen világszerte ható felismerés, hogy az állami beavatkozás korlátozásának ésszerű határai nem az ultra liberális társadalom-filozófiai felfogás kizárólagossága alapján jelölhető ki. Mindemellett a piacgazdaság védelmének feladatait azért is célszerű a jelenleginél szélesebbre nyitni a tulajdonos érdekkörében, vagy állami előírásként megvalósuló magángazdaság védelem számára. Annál is inkább, mert a működő gazdaságban az állam magángazdaság-védelemi feladatainak jelentős része, a gazdaság működésére vonatkozó állami előírások teljesítése amúgy is a vállalkozó közvetlen vállalatirányítási feladatainak révén valósul meg. Belátható, hogy az állam által előírt pénzügyi-számviteli, adózási, titokvédelmi, minőségbiztosítási, egészség- és környezetvédelmi, kereskedelmi, stb. szabályok alapelemei a magánvállalkozásokon belül érvényesülnek és azok védelme is e körben látható el kellő hatékonysággal. E szabályok érvényesülését az állam csupán felügyelni, ellenőrizni és szükség esetén a mulasztásokat szankcionálni képes anélkül, hogy a tulajdonost illető gazdaságirányítási feladatokat átvénné, vagy azok végrehajtásába közvetlenül beavatkozna.

6. A kollektív közbiztonság-védelem elve

A jövőre nézve szakítani kell a rendfenntartás terén továbbélő konzervativizmussal, a Rendőrségre koncentrált monolitikus rendfenntartási felfogást fel kell váltania a kollektív közbiztonság-védelem elvének és a rendészeti tevékenység rendszerszemléletű megközelítésének.

E felfogást követve, világos különbséget kell tenni a köz-, illetve magánbiztonság védelmének feladatai között, és ésszerűsíteni szükséges az állam és a tulajdonosok közötti tulajdonvédelmi munkamegosztást. A munkamegosztás ésszerűsítésének alapvető célja, hogy a tulajdonosi védelem erősítése révén növekedjen a vagyonbiztonság, és ez által csökkenjen az állam hatósági beavatkozásának szükségessége.

- Az állami szervek feladata továbbra is az, hogy tevékenységük során mindenkit általánosan és egyenlő mértékben megillető magas szintű közbiztonsági szolgáltatást nyújtsanak a közbiztonságot sértő, vagy veszélyeztető jogsértések megelőzése, felderítése, és a bűnelkövetők felelősségre vonása érdekében. Az állam és a tulajdonosok közötti munkamegosztás, a veszélyt megelőző és veszélyelhárító jelenlét, illetve a konkrét bűnmegelőzési intézkedések terén jöhet létre.
- A tulajdonlás szabadságának és a tulajdonos gazdasági autonómiájának érdekeire is tekintettel a tulajdonos illetve az érdekelt feladata – a tulajdon felelősség keletkeztető hatása folytán is – az, hogy a tulajdonos jogszabály által védelemben részesített értékei, vagy jogos érdekei megóvása, a jogsértések megelőzése céljából jogi kötelezettségeire tekintettel, vagy saját érdekkörében az adott törvényes keretek között, megfelelő módon védekezzen. Az állam feladata e téren az, hogy kínálati oldalú szabályozással továbbra is mozdítsa elő a magánbiztonsági szolgáltatások kellék- és jogszavatosságát.
- Az állam feladata az is, hogy a bűnözés megelőzése, a közbiztonság fokozottabb védelme érdekében, a mások életét és testi épségét veszélyeztető támadásoknak kitett vállalkozói tevékenység folytatását működési feltételként biztonságvédelmi, ezen belül biztonságtechnikai feltételekhez kösse. E törekvés jogi értelemben a meglévő kínálati szabályozás keresleti oldalú szabályozással történő kiegészítését jelenti, amely szabályok bizonyos rendezvények (kulturális-, sport- és egyéb tömegrendezvények) illetve vállalkozási formák (pl.: pénzügyi, tőkepiaci, különböző szolgáltatói) működési feltételeiként jelenhetnek

meg és a közigazgatási engedélyezési eljárás, valamint hatósági ellenőrzés folyamatában valósulhatnak meg.

- Az állam működése, a lakosság ellátása és biztonsága, a pótolhatatlan értékeket képviselő nemzeti javak védelme, a védett természeti értékek és területek megóvása, valamint a termőföldek őrzése, a terrorizmus elleni védekezés szempontjából kiemelkedően fontos szállítmányok, létesítmények megóvása érdekében – a tulajdonjog alanyának jogállására tekintet nélkül, annak költségére – elsősorban keresleti oldalú szabályozás révén (a működés biztonsági feltételeinek meghatározásával) jogszabályban kell meghatározni a kötelező védelem biztonsági feltételeit.

A kollektív közbiztonság-védelem elvére tekintettel a helyi rendészeti feladatokat a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája szerint helyi közfeladatként kell kezelni, és a szubszidiaritás elvének figyelembe vételével kell meghatározni.

Ennek megfelelően általános helyi rendészeti feladatok a:

- a) szabálysértési eljárás, amely valamennyi ágazati rendészethez is kötődik,
- b) helyi tűzvédelem,
- c) helyi katasztrófavédelem,
- d) helyi polgári védelem,
- e) közterületek rendje (közterület-felügyelet),
- f) közösségi rendezvények biztosítása (például koncertek, sportrendezvények, önkormányzati rendezvények),
- g) önkormányzati vagyon védelme,
- h) egyéb igazgatásrendészet.

Az ágazati helyi rendészeti feladatok rendszerét az egyes igazgatási ágazatokhoz kötődő rendészeti feladatok alapján kell megállapítani. Ennek megfelelően rendelkezni szükséges a helyi:

- a) gazdasági rendészeti feladatokról (különösen a kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó és idegenforgalmi tevékenységekhez kötődő szabályozási, ellenőrzési, intézkedési hatáskörök gyakorlása),
- b) építésrendészetről,
- c) környezetvédelmi rendészetről (például. természetvédelmi őrszolgálat),
- d) mezőgazdasági rendészetről (önkormányzati mezőőri szolgálat),
- e) fogyasztóvédelemről,
- f) közegészségügyi és

- g) állategészségügyi rendészetéről (bár az élelmiszerláncról és a hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény nem állapított meg önkormányzati rendészeti feladatokat),
- h) helyi közlekedés-rendészetéről stb.

Amennyiben a stratégiai célokkal összhangban a hagyományos rendészeti ágazatok sikeresen integrálódnak a közigazgatás nagy rendszerébe, ez a tény kedvező feltételeket teremt előzőekben meghatározott feladatok teljesítéséhez.

7. Az állami rendészeti szervek horizontális és vertikális munkamegosztásának korszerűsítése

A jelenleginél ésszerűbb munkamegosztási rendet a feladat- és teljesítmény orientált munkavégzés és az integrált emberi erőforrás-gazdálkodás követelményeire tekintettel kell kialakítani.

A Vám- és Pénzügyőrséget gazdaságvédelmi feladatkörének növelésével a gazdasági bűnözés elleni küzdelem szakmai centrumává kell tenni. E szervezet feladatkörébe kell utalni:

- a) az állam bevételi jogosultságát,
- b) a közpénzek felhasználását,
- c) a gazdaság működésének törvényes rendjét sértő vagy veszélyeztető,
- d) az épített és a természetes környezetet sértő vagy veszélyeztető bűncselekmények, továbbá
- e) az ezekkel összefüggő korrupció üldözését.

Ilyen hatásköri megosztás mellett a Rendőrség tevékenysége a gazdaság szereplői közötti viszonyokban, főként a gazdasági versenyben, továbbá a gazdaság szereplői és a fogyasztók közötti kereskedelmi kapcsolatokban előforduló jogsértésekben koncentrálódhat.

A Rendőrség által végzett közúti közlekedési ellenőrzési feladatok körében a szubszidiaritás elvét fenntartva, új munkamegosztási rendet kell kialakítani a Nemzeti Közlekedési Hatóság és a Rendőrség között. A feladatok elosztása fogja át:

- a) a közúti közlekedés rendjére,
- b) a közúti forgalom szabályozására,
- c) a közúti közlekedési szolgáltatások és a közúti járművek üzemeltetésének szabályszerűségére, illetve a jármű üzemeltetésére

vonatkozó előírások megtartására, ideértve az adott tevékenységhez előírt okmányok, engedélyek, jelzések, felszerelések ellenőrzését is,

d) a járművek műszaki állapotára, közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi megfelelőségére,

e) a járművek összeépítésére és átalakítására vonatkozó előírások megtartására, valamint a különös jogszabályban meghatározott alkatrészek minősége tanúsításának meglétére,

f) a járműfenntartó tevékenység folytatása feltételeinek megtartására,

g) a közutak állapotára, tisztaságára, nem közlekedési célú igénybevételére,

h) a közút kezelőjének hozzájárulásához vagy a közlekedési hatóság engedélyezéséhez kötött járművek közlekedésére vonatkozó feladatok egészét.

Mindezekon túlmenően a Rendőrség közlekedési szerveit távol kell tartani a díjbefizetések, illetve a magánvállalkozókat illető visszerthes díjak befizetésének ellenőrzésétől.

Az országos hatáskörű központi rendvédelmi szervek a jövőben kizárólag a kiemelt jelentőségű, továbbá a nemzetközi rendészeti és bűnügyi együttműködés szempontjából fontos feladatok központjaként működjenek. E szervek nyomozóhatósági és egyéb rendészeti jogkörét azon ügyekre nézve kell meghatározni, amelyek a helyi vagy a területi szervek hatáskörében nem megoldhatók. Az országos hatáskörű központi rendvédelmi szervek szakmai irányító feladatkörét a helyi, vagy a területi szervek által foganatosított konkrét rendészeti, vagy bűnüldözési feladat sikeres megoldásához szükséges koordináció szintjén kell meghatározni. Csökkenteni szükséges a központi rendvédelmi szervek részben módszertani jellegű, illetve általános szakirányító szerepét és erősíteni kell e szervezetek következetes ellenőrző, felügyelő tevékenységét.

A rendészeti struktúrát a párhuzamosságok és a túltagoltság megszüntetésével korszerűsíteni szükséges.

8. A kormányzati szintű rendészetirányítás új szerepfelfogása

A Kormányra háruló alkotmányos rendfenntartási kötelezettségek nem változnak, azonban e kötelezettségek teljesítésének módját, megjelenési

formáját, a modern állam követelményeinek megfelelően változó kormányzati szerep-felfogáshoz kell igazítani.

Az európai integráció kibontakozása, a szabadság, jog, biztonság térségének kialakítását szolgáló törekvések erősítése felveti a közös európai kriminálpolitika szükségességét. A kormányzati rendészetirányításnak készen kell állnia arra, hogy a hazai rendészeti rendszer e döntéseket befogadja, és azoknak megfelelően működjön.

A Kormánynak eleget kell tennie a növekvő közbiztonsági kockázatok kezelésére alkalmas, professzionális, gyors reagálásra képes, erős veszélyelhárító és beavatkozó képességekkel rendelkező, továbbá a szigorú alkotmányos feltételek között is eredményes felderítő munkát végző rendészet követelményeinek.

A Kormánynak készen kell állnia arra is, hogy az eddig monolitikus kormányzati rendészeti hatalmat és természetesen az ehhez tartozó költségvetési feltételeket a helyi önkormányzatokkal megossza.

A rendészeti rendszer várhatóan a jelenleginél nagyobb mértékben egészül ki az önkormányzati igazgatási hatáskörökkel. A rendészeti igazgatás közigazgatási integrációjának igénye előre láthatóan felerősíti azt a törekvést, hogy az általános hatáskörű (kormányzati és önkormányzati) rendészeti szervek ugyanazon minisztérium irányítása alatt működjenek. Ennek fényében felülvizsgálatra szorul a jelenlegi minisztériumi struktúra és a hagyományos belügyi tárca visszaállítása.

Kormányzati stílusváltást igényel az összetett rendészeti rendszer koherens kormányzati stratégia mentén történő irányítása. Az egyes ágazati rendészeti szerveket, továbbá az önkormányzatokat képessé és alkalmassá kell tenni, hogy az általuk irányított rendészeti szerveket az egységes stratégia keretei között a rendészeti irányítás követelményeinek megfelelően vezéreljék.

A rendészetirányításban érintett minisztériumok irányítási rendjét akként kell meghatározni, hogy a szervezet- és tevékenység irányító feladataik körében az optimális minimumra csökkenjenek a beavatkozó jellegű, részfolyamatokat direkt módon befolyásoló operatív döntések és kapjon nagyobb teret a kriminálpolitikán, illetve a rendészeti stratégián alapuló stratégiai vezérlés és normatív irányítás.

Az egyes rendészeti szervek feladat- és hatáskörének decentralizálásával párhuzamosan növekedjék a közvetlen tevékenység irányítók döntési feladat- és hatásköre, valamint döntési felelőssége. A

közvetlen irányítási rend színvonalának növelése és az átlátható felelősségi rendszer kialakítása érdekében soron kívül meg kell kezdeni a rendészeti teljesítmény objektív megítélését szolgáló mennyiségi és minőségi mutatókon alapuló monitoring rendszerek kidolgozását, továbbá minőségfejlesztési módszerek bevezetését.

Az irányítás és vezetés színvonalának növelése, a döntések objektivitásának garantálása érdekében intézményesített módon is meg kell teremteni az irányítás rendészettudományi háttérét.

A kormányzati kriminálpolitika, a rendészeti stratégia hatályosulásának, továbbá a rendészeti tevékenység alkotmányos és törvényes rendjének, valamint a közérdek érvényesülésének garantálása érdekében a diverzifikált rendészeti rendszer teljességét átfogó állami rendészet felügyeleti hatóságot szükséges létrehozni.