

A RENDÉSZETI FUNKCIÓK ÉS A HATÁRŐRSÉG INTEGRÁCIÓJA

A Határőrség integrálása a Rendőrség szervezetébe a legmélyrehatóbb változás, ami a rendszerváltás óta a rendészeti igazgatásban történt. Olyan fordulat ez, ami egy önálló rendvédelmi szerv megszűnését jelenti.

Az első kérdés az, hogy miért maradt el a határőrségi integráció 1990-ben, amikor pedig a történelmi pillanat adott volt ahhoz, hogy a rendvédelem reform értékű átalakulással alkalmazkodjék a polgári demokratikus berendezkedés követelményeihez? A válasz viszonylag egyszerű: a rendészeti igazgatás reform nélkül is képes beilleszkedni a demokratikus jogállam intézményi struktúrájába. Egyrészt mert a rendészet is szakigazgatás, rendvédelmi szakmák foglalata, olyan ismeretek, készségek és jártasságok együttese, amelynek önmagában nincs politikai tartalma. Másrészt mert az 1989. évi alkotmányreform megőrizte a rendészetnek és a honvédelemnek a pártállami időkben kialakított szoros kapcsolatát, kívánatosnak tartva azt, hogy a rendészeti igazgatás világosan különüljön el a civil közigazgatástól. Ebbe a rendszerbe aggálymentesen beilleszthető volt egy kettős jogállású szervezet, amelyik a fegyveres erő és a rendészeti szerv feladatait és funkcióit egyaránt birtokolta.

A második kérdés: felismerhetőek-e olyan speciális követelmények a határvédelemben és a határrend fenntartásában, amelyeknek csak a szervezeti önállóság megőrzése mellett lehetséges eleget tenni? A rendszerváltozás időszakában több körülmény is erre intett. A politikai rendszer demokratizálódásával az államhatár elveszítette ideológiai jelentőségét, de megőrizte a területi szuverenitás kijelölésében játszott mással nem helyettesíthető szerepét. Ezt a védelmi küldetést csak még hangsúlyosabbá tette a határok nyitottá válása, a migráció erősödése, a nemzetközi szervezett bűnözés fenyegetése és az, hogy hazánk egy rendkívül instabillá váló térség szomszédságába került. A kockázatokat a déli határaink közvetlen környezetében dúló háború jól mutatta.

A harmadik kérdés akként fogalmazható meg, miként sikerült a határőrségnek teljesítenie a demokratikus fordulat követelményeit? Ezt a teljesítményt egyértelműen jónak minősíthetjük, köszönhetően annak, hogy a szervezet megőrizte szakmai erőit és szervezeti integritását. Azt a tekintélyt, amelyet az 1989-es emlékezetes határnyitás során vívott ki magán, nagyban hozzájárul új legitimitációjához. Az, hogy a pártállami rendszerben is önálló országos határcőri szervként működött, nem tette szükségessé olyan gyökeres átalakítását, ami a rendőrség esetében elkerülhetetlen volt. Vezetése mindvégig stabil maradt, azt nem zavarták meg olyan hektikus szervezeti fordulatok, amelyek bőven barázdálták más rendvédelmi szervek, de különösen a rendőrség mindennapjait.

Az imént leírt diagnózist csak megerősítik a rendszerváltás jogi és politikai természetéről szerzett tapasztalatok.

Jogállami forradalom és a rendvédelem

A rendszerváltás jogi elemzésének csupán két mozzanatát szeretném kiemelni, minthogy mindkettő olyan sajátosságokkal rendelkezik, amelyek a rendvédelemnek az államszervezetben elfoglalt akkori helyére meghatározó jelentőséggel bírtak. Az egyik a honvédelem és a rendészet kapcsolata a másik, pedig a magyarországi rendszerváltás jellege.

A honvédelem és a rendvédelem minden politikai formációban, legyen az diktatúra vagy alkotmányos demokrácia, szorosan összekapcsolódó állami funkciók. Ennek a jelenségnek a kimutatása a rendészet és a hadtudomány kutatóinak feladata. Lássunk néhány érintkezési pontot:

- A rendészet kontinentális struktúrái (a francia-német minta szerint) a hadseregről váltak le és lettek a központi közigazgatás első professzionális formái. Ennek oka az volt, hogy a szakmai arculatot meghatározó két tényező: a veszélyelhárító feladatok és az eszközként ehhez alkalmazott legitim erőszak közös gyökerekből erednek.
- Rendkívüli helyzetekben, kivételes földrajzi környezetben és háborús időszakokban a két állami funkció közeledik egymáshoz, míg a társadalmi fejlődés kiegyensúlyozott korszakaiban, békés körülmények között, a civil szféra által uralt földrajzi környezetben élesen elkülönülnek.
- Megjelenhetnek olyan típusú veszélyek, amelyek elhárítása csak a honvédelmi és a rendészeti képességek együttesével hárítható el. (Sokan tipikusan ilyenek tartják a nemzetközi terrorizmust.)
- A rendészet önállósodását követően is megtartotta szervezetének katonai elvek szerinti felépítettségét, a szigorú hierarchiát és a parancs elsődlegességét.⁴

A különbségek ugyancsak számottevőek, ez vonatkozik a veszélyhelyzetek nagyságára (totális és limitált) és az alkalmazott erőszak jellegére (minimális és a szükséges erőszak), valamint a tevékenység színtereire (látható és láthatatlan frontvonalak), a konfliktus idejére (rögtöni és elhúzódó), az alkalmazott eszközökre és azoknak a civil környezetre gyakorolt hatására. Diktatúrákban ezek a különbségek alkotmányos problémákat nem vetnek fel. (Tipikus, hogy az önkény a hadsereget a saját lakossággal szemben rendőrként, a meghódítandó területek lakosságával szemben, pedig hadseregeként alkalmazza.)

Alkotmányos berendezkedésekben ellenben a két funkció, a honvédelem és a rendvédelem élesen elválik egymástól, mert csak ilyen módon érvényesíthetőek demokratikus rendszerek működési alapelvei (a jog uralma, a hatalmi ágak elválasztása és az emberi jogok tisztelete). Ennek, pedig közjogi következményei lesznek:

- A rendészeti erőszak a jog uralma alatt áll, alkotmányos jogszabály határozza meg alkalmazásának feltételeit és formáját. A honvédelmi erő bevetése ellenben nem a

⁴ Lásd a már korábban idézett 8/2004. AB határozat

jog, hanem a veszély keltette szükségletek szerint történi, ilyenkor a közjog nem korlátoz, hanem felhatalmaz.⁵

- A rendészeti veszélyelhárítás, mint igazgatási intézkedések foglalatosa osztozik a közigazgatás általános elveiben (társadalmi részvétel, átláthatóság, szubszidiaritás, jogorvoslati elv, törvényességi kontrollok, az igazságszolgáltatás függetlensége), ezért ezen a területen a végrehajtó hatalom irányítási jogosítványai többszörösen korlátozottak. A haza fegyveres védelme ezzel szemben a közigazgatás általános elveinek felfüggesztését követeli meg, jelentősen megnövelve ezzel a kormány cselekvési szabadságát és felelőségét.⁶
- A rendkívüli helyzeteket kivéve a Magyar Honvédség nem láthat el rendészeti feladatokat, a rendvédelem pedig nem rendelhető alá a honvédelmi igazgatásnak.
- A rendészeti szervezet hierarchiája és a parancs elsődlegessége nem kerülhet ellentmondásba a rendészet társadalmi rendeltetésével és rendészeti eljárások joghoz kötöttségével. A militarista struktúra a fegyveres erők rendeltetésszerű használatának, a harctevékenységnek adekvát kifejezője.⁷

A rendszerváltás sajátosságait a legplasztikusabban az Alkotmánybíróság határozata fejtette ki:

„Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy "a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam". Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a "rendszerváltás" politikai kategóriájának. Ezért a rendszerváltás megkövetelte állami intézkedések értékelését nem lehet elválasztani a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciákban történelmileg kikristályosodott és az 1989. évi magyar alkotmányrevízió során is alapul vett követelményeitől. Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt.

Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg - az új jogalkotást tekintve - összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam

⁵ Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készütségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint - a támadással arányos és erre felkészített erőkkel - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles. (Alkotmány 19/E. §)

⁶ Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2005. évi CV. törvény XIV. fejezetét a megelőző védelmi helyzet, a rendkívüli állapot, szükségállapot, az Alkotmány 19/E. §-a szerinti eset és veszélyhelyzet idején alkalmazható szabályokról.

⁷ A 2004. évi CV. törvény 204 (1) bekezdés a. alpontja.

megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.”⁸

A legalitás talaján végrehajtott rendszerváltás biztosította az állami szervek számára a folyamatosságot, ami a rendvédelem esetében azt jelentette, hogy az új jogállami értékeket a korábban kialakított szakmai tudás megőrzése mellett építhette fel. A változtatás kötelességét ellenben az a tény diktálta, hogy ez az átalakulás valóban forradalmi volt. (Az Alkotmánybíróság találó meghatározása szerint „jogállami forradalom” zajlott le.)

A hazai szakirodalomban hosszabb idő óta számos fenntartás olvasható azzal kapcsolatban, hogy az ideiglenes alkotmány a hadsereget és a rendőrséget a fegyveres szervek összefoglaló kategóriájába sorolja és így ezeket egy típusú állami szervezeteknek tekinti. Ezt a megoldást érvényesítve a rendészeti szerveket létesítő szervezeti törvények kialakították a rendvédelem fogalmát, amely arra utal, hogy ezek a fegyveres testületek nem tartoznak a közigazgatás rendszerébe, hanem attól viszonylagos önállósággal elkülönülnek. Minthogy pedig a rendvédelmi szervek többsége nyomozóhatósági jogkörökkel is rendelkezik, ezt az igazságszolgáltatást előkészítő funkciójukat is a feltétlen engedelmesség elve és a hierarchikus működés alapján a végrehajtó hatalom közvetlen irányítása alatt teljesítik. A most vázolt megoldás a hatalmi ágak megosztásának elve szempontjából is komoly aggályokat vett fel. Az alkotmányos berendezkedés elengedhetetlen feltétele az igazgatási típusú és az igazságszolgáltatási funkciók határozott elválasztása. A bűnüldözés a jelenlegi rendszerben számos olyan hatósági eljárást foglal magában, amelyek felett a jog uralma csak nagyon korlátozottan érvényesül, de ezek tekintetében hatékony külső kontrollokról sem beszélhetünk. Ez a berendezkedés azt a veszélyt rejti magában, hogy a vádemelés és a tárgyalás szakaszában az igazságszolgáltatásnak nincs módja a jog által kellően nem ellenőrzött eljárási szakaszban feltárt bizonyítékok hiteltérdemlőségéről meggyőződni. Ezen a hiányon a bírói függetlenség maradéktalan érvényesülése sem képes segíteni.

A rendészeti szervek konzervativizmusa és a változó társadalom

A rendészeti közszolgálat a modern közigazgatás első megjelenése volt. Ennek ellenére a rendészeti igazgatás mindenhol elkülönült a modernizációval egyre terebélyesedő civil (nem rendőri) közigazgatástól, megőrizve azokat a formákat, amelyeket születése pillanatában öltött magára.

A szervezeti konzervativizmus forrása az, hogy a rendőrhivatalok a közösségi és az egyéni lét alapértékeinek védelmére a jogsértőkkel szembeni legitím erőszak alkalmazására kapnak felhatalmazást. A bűnökben és azok megtorlásában a társadalmak legrégebbi reflexei öltenek formát. Ennek megfelelően az értékvédelem mindenki által elfogadott szervezeteinek magabiztosságot sugárzó állandóságot kell mutatniuk. Ez kifejeződik abban is, hogy a rendészet az adott ország történelmi sajátosságait követi. Így válik a rendőri szervezet a nemzeti szuverenitás egyik megtestesítőjévé. A konzervativizmus erősíti a más hivatásrendekhez viszonyítva rendkívül fejlett szervezeti kultúrát, amelynek gyakran a jogszabályi előírásoknál is hatásosabb magatartás-alakító ereje van.

A határőrség a rendészeti közszolgálatnak az előbbiekben jellemzett valamennyi attribútumával rendelkezett, sőt azokat még markánsabban viseli magán. A rendőrség mindenhol, ahol levált a hadseregekről erkölcsi veszteséget szenvedett. Elveszítette azt a

⁸ 11/1991 (III. 5.) AB határozat

heroizmusát, amit csak a harctereken lehet megszerezni, de elveszítette azt a történelemben játszott meghatározó szerepét is, amit a háborúk megvívása kölcsönzött a honvédelemnek. A fegyveres erők kötelékében megmaradt határőrségnek ezekben a veszteségekben nem kellett osztoznia a rendőrséggel. Ezért a testület tagjai hivatásukra nem csupán, mint önállóan definiálható szakmára, hanem mint magas erkölcsi elismerést biztosító küldetésre tekinthettek.

A szervezeti állandóság záloga a szakmai tudás, készségek és jártasság elsajátításának, a magas erkölcsiséget követelő hivatás-etika megteremtésének, biztosítéka annak, hogy a társadalom megbízható partnert találjon rendőrségében. A rendészet időtálló értékei teszik lehetővé a szervezeti törvények hosszú távra érvényes megalkotását. Ha azonban a konzervativizmus a társadalmi rendeltetéssel szemben a belső szervezeti érdekeket érvényesíti, ha ellenáll a változás igényének, akkor nem építi, hanem rombolja szakmát, megfosztja magát morális erényeitől, a rendészet frott joga kötelező normából üres díszletté silányodhat.

Az ezredfordulóra olyan jelentős társadalmi változások tanúi lehettünk, amelyek jelezték, a legkonzervatívabb struktúrák is alkalmazkodásra kényszerülnek. Az Európai Unióhoz történt csatlakozással részesei lettünk a szabadság, a biztonság és a jog egységes térségének, ahol az államhatárok új értelmezést kapnak, ahol az idegenrendészeti hatósági védekezés mellett egyre nagyobb hangsúlyt kap a befogadó hatósági szolgáltatások szerepe. Az Unió nem követel meg uniformizálást a tagállamok rendészeteitől, de megköveteli azoknak a demokratikus értékeknek az érvényesítését, amelyeket a polgári berendezkedés centrum országainak a rendészetei a II. világháborút követő korszakban alakítottak ki.

A törvényesség és az eredményesség egyensúlya, valamint az eredményesség és a hatékonyság összekapcsolása a rendészet reform értékű átalakításával volt biztosítható.⁹ E reformok során alakult ki az értékrend, amelynek főbb elemei a következők:

- *A rendészet törvényes működése*, ami feltételezi az alkotmányos alapokra épülő rendészeti közjogot és annak maradéktalan érvényesülését.
- *A rendészet eredményessége*, ami megköveteli, hogy a rendészeti igazgatás teljesítse társadalmi küldetését, a közbiztonság növelését és a közrend érvényre juttatását.
- *A rendészet hatékonysága*, ami elvárja teszi a legkorszerűbb szervezés- és vezetéstudományi módszereknek a rendőri szakigazgatás természetéhez illeszkedő felhasználását.
- *A rendészet demokratizmusa*, ami jelenti a rendőri munka átláthatóságát, külső ellenőrzését, a közösségi részvételt, egyes rendészeti feladatok társadalmosítását és a lehetséges mértékű decentralizációt.

Az előzőekben vázolt értékek a rendészet szakirányú tevékenységének a minőségét jelzik. A szakirányú tevékenység leírható a rendészeti feladatokkal és az azok végrehajtására rendelt rendészeti funkciókkal. A feladatoknak hagyományosan két nagy csoportját célszerű elkülöníteni: az egyik közbiztonsági megelőzés, veszélyelhárítás, valamint a rendészethez utalt közigazgatási hatósági eljárások és szolgáltatások teljesítése, a másik terület a felderítés, a bűnüldözés és a nyomozás. E feladatok rendészeti funkciókkal

⁹ Prestel, Bernhard: Police et management moderne. Revue internationale de Criminologie et de police technique, 1997/2., 134. o.

valósíthatóak meg. Rendészeti funkciók: a jelenlét és őrködés, a legitim fizikai erőszak alkalmazása, az információszerzés és a rendészeti hatósági jogalkalmazás.

A határőrség ugyanezeket a rendészeti funkciókat gyakorolja, csak míg korábban a határvédelem és a határrend fenntartása markánsan különbözött a rendőri szakirányú működéstől, ezek a különbségek egyre kevésbé mutathatóak fel. A határőrizeti jelenlét ma már a közterületi jelenlét egy formája. A legitim erőszak a határvédelemben sem jelenhet mást, mint a rendészetben, a szükségesség és az arányosság elveinek maradéktalan érvényesítését. A határforgalom biztosítása rendészeti szolgáltatás és nem hatósági korlátozások együttese. Az államhatárhoz kapcsolódó bűncselekmények felderítése csak a bűnözés elleni küzdelem integrált részeként számíthat eredményességre. A határvadász egységek nem katonai alakulatok, hanem a rendészeti csapaterő részei.

Rendészeti igazgatásunk elindult egy olyan úton, amely követi a rendvédelem megújításának európai mintáit. A nyugat-európai rendőrségek modernizációja arra enged következtetni, hogy a valóban sokszínű és a nemzeti történelem egyedi vonásait viselő szervezetek néhány lényeges ponton azonos vagy legalább nagyon is rokon vonásokat mutatnak. Ezek a következők:

- *Az erős társadalmi kontroll*, ami az államrendőrségi modell esetében is a dekoncentrált rendőrségi szervezeteknek a civil helyi közigazgatás alá rendelését jelenti. (Prefektus, polgármester, helyhatósági közbiztonsági tanácsok) Ez csak úgy történhet meg, ha a rendészet ellentmondásmentesen integrálódik a közigazgatás egészébe.
- *A professzionalizmus*, ami feltételezi az eltérő szolgálati területek lényegesen eltérő szervezési és működési elveit. Ennek megfelelően a bűnüldözési szolgálatok az egységes szervezeten belül is nagyfokú önállósággal rendelkeznek, míg a zárt hierarchiákra jellemző vezetés elvei kizárólag a karhatalmi egységeknél érvényesülnek, mindig figyelemmel az ilyen műveleteknek a katonai beavatkozásoktól eltérő sajátosságaira.
- *A rendőrségi reformok* fő célja a törvényesség és az eredményesség egyidejű érvényesítés és a rendészeti hatékonyság fokozása. A modernizáció hosszú távú tervezést, törvénybe foglalt szabályozást, pótlólagos pénzügyi forrásokat követel. Mindezek csak politikai konszenzussal biztosíthatóak.
- *A modern szervezéstudományi vívmányokat* csak a rendészet sajátosságaihoz adaptálva lehet haszonnal alkalmazni, de emellett nem nélkülözhetőek a rendőrtudományok felismerései és az elméleti kriminalisztika támogatása.
- *A büntetőeljárás reformok* a rendőrségek kriminalisztikai felkészültségét, és az ügyészségeknek igazságszolgáltatási szerepét erősítik.
- *A bűnügyi rendőrségnek* ki kell kerülnie a végrehajtó hatalom gyámkodásából, ez csak a szervezeti önállóság és az ügyési irányító jogkörök szélesítésével lehetséges. Az ügyészségnek a nyomozás feletti rendelkezési joga együtt jár a nyomozóhatósági jogkörök centralizációjával (a súlyos bűncselekmények központi hatáskörbe utalása) és koncentrációval. (A nyomozó hatóságok dekoncentrált egységeit régiókba érdemes telepíteni.)
- *A nemzetbiztonsági szolgálatok* egységes rendészeti felügyelete (belügyi vagy igazságügyi tárcának való alárendelés, a parlamenti jogosítványok szélesítése) valamint tiszta profiljuk (amelybe nem tartozhatnak bűnüldözési hatáskörök) növeli

hatékonyságukat és csökkenti a tevékenységükkel mindig együtt járó demokratikus deficiteket.

Amennyiben az előzőekben összefoglalt rendőrség fejlesztési elveket a hazai gyakorlattal összevetjük, akkor azt kell megállapítani, hogy a bontakozó rendészeti stratégia az út kezdetét jelzi.

Az Alkotmány 2004. és 2007. évi módosításai a rendvédelemről

Az alaptörvény számos szervezeti intézkedést is meghatároz, amelyek mindegyike a közbiztonság védelmezését, illetve az állam büntető igényének az érvényre juttatását szolgálja. Az Alkotmány egészen a 2004. évi CIV. törvényben kihirdetett módosításáig, sehol nem használta a rendvédelem kifejezést. A most hivatkozott változtatással viszont az alaptörvény VIII. fejezetének címe, ami addig a következő volt: „A fegyveres erők és a rendőrség” „A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek” fordulatra változott.

Az Alkotmány 2006. évi módosítása a rendvédelmi szervek kormányzati irányításának átalakítását szolgálta. 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 a rendészetet. Ez az alkotmánymódosítás alapozta meg a rendészet irányításának feladataival kibővített Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozását.

A rendvédelmi szervek számának és struktúrájának meghatározása jelenleg nem alkotmányjogi szabályozási tárgy. Az Alkotmány VIII. fejezetének új címe: A magyar honvédség és az egyes rendvédelmi szervek.¹⁰ Ekként utólag eloszlottak azok az aggályok, amelyek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény azon rendelkezésével kapcsolatban fogalmazódtak meg, amelyik igen szélesre tárta a rendvédelmi szerv fogalmát, ide sorolva a rendőrséget, a határőrséget, a polgári védelmet, a vám- és pénzügyőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságot és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

A rendőrség alapvető feladata az Alkotmány 40/A § (2) bekezdése szerint „a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelme”. A 2007. évi alkotmánymódosítás ismételen alkotmányjogi normába foglalta a közrend kategóriát, kiegészítve azt – tekintettel a rendőrség és a határőrség integrációjára – az államhatár védelmével, ami utóbbi része a jogilag szabályozott közrendnek.¹¹

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Rtv) legutóbbi 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

¹⁰ A 2007. évi LXXXVIII. törvény az Alkotmány módosításáról

¹¹ A 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról

kormányzati szabad belátásra van bízva, hogy a kabinet mely tagja kerül kijelölésre a rendszertért felelős posztra.¹²

Az integráció, mint a hatékony rendészeti igazgatás egyik feltétele

A törvényes és eredményes működés mellett a piacgazdaságra épülő szabad társadalmak rendszeteiktől hatékonyságot követelnek, azt, hogy a lehető legoptimálisabb ráfordításokkal ériék el a közbiztonság lehető legmagasabb színvonalát. A vállalkozói szférában kialakított szervezési metodikák átvétele csak akkor lehet eredményes, ha azokat a közszolgálat természetéhez, közelebről a rendészeti igazgatás sajátosságaihoz formálják.

A legegyszerűbbnek az mutatkozott, ha a rendőrséget szolgáltató vállalatnak tekintik, ahol a végtermék maga a közbiztonság, mint a nem anyagi jellegű infrastruktúra része, amely ahhoz szükséges, hogy az egyes ember és közösségei megvalósíthassák értéktartó céljait. „A minőségi szemlélet a rendőri munkát közhatalmi szolgáltatásként értelmezi, amelynek alanya, érdekeltje, minősítője az állampolgár (mint ügyfél) és az együttműködők széles köre.”¹³ A vállalkozásoknál irányadó jövedelmezőségre is találni analógiát, erre ad lehetőséget a bűnügyi statisztika és a felderítési eredményesség. A tapasztalatok szerint mindkét megközelítéssel érdemes óvatosan bánni. A rendészeti igazgatás nem minden ága hordoz közszolgáltatói jellemzőket. Különösen a bűnüldözés és a csapaterő karhatalmi alkalmazása kívánja meg a speciális minőségértékelési módszereket. A bűnügyi statisztikának a rendőri teljesítmény mérésében kisebb szerepet kellene szánni, mert a bűnözés alakulása és a rendőri munka között nincs olyan szoros kapcsolat, mint ahogyan azt a statisztika hívei feltételezik.

A vállalkozás a leghétköznapibb értelemben profitot termelő emberi tevékenység, amely a gazdaságban elfogadott szervezeti rendben működik, és amelynek eredménye, jövedelem formájában a piacon realizálódik. A magántulajdonosi rendszer vállalata kizárja a monopolhelyzetet, külső üzleti kapcsolatait a mellérendeltségi viszonyokon alapuló szerződések határozzák meg. Egész tevékenysége a magánjog szférájába tartozik, hatósági jogkörnek ebben a rendszerben nincs helye. A piacot a versenyhelyzet jellemzi. Nincs előre meghatározott vállalati szervezet, azt a tulajdonosok széles autonómiával maguk alakítják ki.

A közigazgatási szervezet alapítására csak törvény jogosult, miként a struktúra átalakítása is jogszabályi rendben történik. A közigazgatás a társadalom közös szükségleteit hatósági jogosítványok birtokában elégíti ki, végrehajtó-rendelkező tevékenységét alá-fölérendeltségi viszonyok jellemzik, az ügyfél nem vevő még akkor sem, ha hatósági szolgáltatást vesz igénybe. A közigazgatás szakirányú tevékenységének eredménye nem árucikk, hanem közjogi érték. A közigazgatás közjogi monopóliummal rendelkezik, ami korlátozza a piaci analógiákat.

A különbségek rögzítése után érdemes a közös pontokat is megkeresni. A közhivatalban ugyanúgy emberek dolgoznak, mint az üzleti életben. A szervezetek tevékenységében mindenhol megjelenik a szakirányú munka és a szervezetet fenntartó szervei működés. A köz- és magánszféra egyaránt meghatározott társadalmi környezetben működik, amely hat a szervezet teljesítményére. A hivatal és az üzem is kommunikációra ítélt ezzel a környezettel, a teljesítmény elismerését a jó marketing segíti.

¹² A 2007. évi XC. törvény

¹³ Forró János – Lőrinczné Bubla Éva: Tapasztalatok a minőségirányítási rendszer kiépítéséről és működéséről a Fejér megyei Rendőr-főkapitányságon. Belügyi Szemle, 2002/8. szám, 57. o.

A legnagyobb sikereket a stratégiaközpontú szervezetek érik el, amelyekben minden decentralizálnak, amit lehetséges, növelik az egyes divíziók önállóságát, a stratégia megalkotásába bevonják a végrehajtókat, a stratégiai elhatározásokat folyamatosan ellenőrzik és korrigálják, a teljesítmény megítélésében a nem anyagi tényezőket is számon tartják (ügyféli elégedettség, a humán erőforrások kiaknázásának szintje, a beosztottak érdekeltté tétele a vállalkozás sikerébe), létrehozzák a teljesítmény mutatók kiegyensúlyozott rendszerét. „Az értékteremtési eszközök határozottan eltolódnak a tárgyi eszközök menedzselésétől a tudás alapú stratégiák felé, amelyek a szervezet immateriális javait használják fel: a vevői kapcsolatokat, az innovatív termékeket és szolgáltatásokat, a magas minőségű és válaszképes folyamatokat, az információ-technológiát és az adatbázisokat, a munkatársak képességeit, készségeit és motivációjukat.”¹⁴

A közigazgatás és a rendészeti igazgatás

A rendőrségek nem teremtik, hanem megvédelmezik a biztonságot azáltal, hogy a fenyegető veszélyeket szakmai hozzáértéssel felismerik és az általuk gyakorolt hatósági kényszerrel elhárítják. Ebből az is következik, hogy nem minden fajta veszély kezelésére jogosultak és képesek, hanem csupán azokért felelnek, amelyek forrása a közjog által tilalmazott és szankcióval fenyegetett jogellenes emberi magatartás. Ez utóbbiak közül olyan jogsértések utalhatóak rendészeti hatáskörbe, amelyek legitim állami erőszakkal megelőzhetőek, megszakíthatóak, illetve felderíthetőek. A legitim erőszak egyes eszközeit a rendészetén kívül más közigazgatási hatóság nem is birtokolhatja, ez utóbbit tekinthetjük a rendészet fizikai erőszak monopóliumának.

A rendészeti igazgatás hatáskörébe tartozik olyan hatósági jogalkalmazás is, amely nem a jogsértő magatartások elleni fellépésben, hanem a jogkövető társadalommal kooperálva valósul meg. A rendészeti nyilvántartások vezetése, az engedélyezési ügyek, a rendészeti szempontból veszélyes tevékenységek felügyelete, a közterületeken való jelenlét sorolhatóak ebbe a kategóriába.

A rendészeti igazgatásban felismerhetőek a közigazgatás általános jegyei, olyan invariánsok, amelyek meglétében a rendészet valóban a közigazgatási rendszer egyik elemének fogható fel. Ezek a következők:

- A rendészeti igazgatás alanya a rendészeti szervezet, amelynek létesítése, irányítása és vezetése megfelel a közigazgatási szervezettel szemben támasztott általános követelményeknek, létrehozása törvényhozási tárgy.
- A rendészet feladata a közbiztonság és a belső rend oltalmazása, mindezt a jogellenes magatartást tanúsító személyek jogainak törvényen alapuló korlátozása révén, közigazgatási hatósági jogkörben eljárva valósítja meg.
- A rendészeti igazgatás tartalma végrehajtó- rendelkező tevékenység, amely a rendészeti feladatok teljesítése személyi és tárgyi feltételeinek a folyamatos biztosítására hivatott. A rendészeti igazgatás is felosztható szakirányú (külső) hatósági ügyintézésre és a rendészeti szervezetet fenntartó szervei (belső) igazgatási tevékenységre.

¹⁴ Robert S.Kaplan – David P. Norton: A stratégiaközpontú szervezet. Panem – IFUA Horváth és Partner, Budapest, 2002. 14. o.

- A rendészet joga azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a rendészet szakirányú és szervei működésének jogi rendjét, valamint a személyzet szolgálati rendjét írják elő. A rendészet anyagi joga azoknak a törvényi tényállásoknak az együttese, amelyek megvalósulása esetén rendészeti ügy keletkezik.
- A rendészeti szerv közigazgatási hatósággként eljárva, közhatalmi jogosítványaival élve egyoldalú akaratnyilatkozattal intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettségeket állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt.¹⁵
- A rendészet személyzete része a közszolgáltatásnak. A kinevezés rendje, a szakmai előmenetel, a képesítési követelmények, a minősítési eljárás, a szakmai kritériumok meghatározása és a szakképzés rendszere megegyezik a köztisztviselő karral szemben támasztott legáltalánosabb követelményekkel.

A rendészeti igazgatás a közigazgatás egyik ága, azon belül hordozza a csak reá jellemző sajátosságokat.

A rendészeti igazgatás sajátosságai

A rendészet a modern állam közigazgatásában mindenhol látványosan elkülönül a civil igazgatás más területeitől. Nézzük az elválasztó ismérveket részletesen:

- A közigazgatás nagy területei a társadalom értékteremtő folyamatainak személyi és tárgyi feltételeit teremtik meg. Ennyiben tekinthetjük ezeket az ágazatokat a közösség pozitív, alkotó energiái megszervezésének, a társadalom pozitív kontrollmechanizmusának. A rendészet ellenben védekező rendszer, a jogellenes magatartások elhárításának igazgatási formája, ennyiben a társadalom negatív kontrollja. A rendészeti igazgatás akkor sikeres, ha minél több akadályt tud állítani a jogsértések elé, és minél korábban szakítja meg a veszélyeztető folyamatokat, lehetőleg akkor, amikor azok károkat még nem okoztak.
- Az igazgatás világosan elkülöníthető attól a szakmai tevékenységtől, amelynek a személyi és tárgyi feltételeiről folyamatosan gondoskodni köteles. Az egészségügyi igazgatás területét senki nem téveszti össze a gyógyítással. Hasonlóképpen az oktatási igazgatás nem keverhető össze a pedagógus nevelő munkájával. A rendészeti igazgatás differenciálatlansága azt jelenti, hogy abban nehezen választható el az igazgatási elem, a veszélyelhárítás személyi és tárgyi feltételeinek folyamatos biztosítása magától a rendészeti beavatkozástól, a veszélyelhárító intézkedéstől.
- Minden igazgatásnak alkalmazkodnia kell annak a szakmai tevékenységnek a „természetéhez”, amelynek a személyi és tárgyi feltételeit igazgatási aktusokkal teremti meg. A rendészet ebben az értelemben azoknak a szakmai ismereteknek, készségeknek és jártasságoknak a foglalatja, amelyek a jogellenes magatartásokból származó kockázatok felismeréséhez és elemzéséhez, valamint az elhárításukat szolgáló legitím erőszak alkalmazásához szükséges. A rendészet teljesítménye a közbiztonság elért színvonalával mérhető. A rendészet ezért nem kizárólag a

¹⁵ A Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata a felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában hozott határozata bíróság általi felülvizsgálatáról.

rendészeti igazgatási rendszer része, hanem tagja egy másik társadalmi alrendszernek is, amelyet nevezünk közbiztonsági rendszernek.

- A jog uralma alatt álló hatósági aktusok jellemzője, hogy az eljárás megindítása maga is jogi értékelésre épít, a processzus meghatározott és állandóságot mutató formákat követ, a döntés a jog parancsának az érvényre juttatása. Az ilyen hatósági fellépésnek azonban van egy fontos feltétele, a jogsértéssel előidézett veszély megszüntetése. Az igazságszolgáltatás nem tud mit kezdeni a még el nem hártott támadásokkal, de a jövőt fenyegető potenciális kockázatokkal sem. Az igazságszolgáltatás mindig a múltba való jogi reakció. Ezzel szemben a rendészeti beavatkozás terepe az aktuális, jelenlévő veszély, célja pedig annak megszüntetése. A veszélyelhárító rendészeti cselekvés spontán (előre nem tervezhető), amorf (eljárási szabályokat nem tűrő) és autonóm (rögtöni cselekvést kiváltó, amikor a cselekvő döntéseit maga kénytelen meghozni).
- Az előbbieken vázolt jellemzők (a spontaneitás, az amorf jelleg és az autonómia) nem egyenlő mértékben jellemzik a rendészeti tevékenységeket, ezért különbséget kell tennünk a szolgálati ágak között. A rendészeti igazgatás heterogenitása azt jelenti, hogy egyes ágazatai merőben különböző igazgatási formákat kívánnak meg. A közbiztonsági feladatokat ellátó rendészet feladatait közigazgatási hatósági felhatalmazás birtokában teljesíti, míg a bünyügyi szolgálat a felderítéssel és a nyomozásokkal a büntető igazságszolgáltatás előkészítését látja el. A kétféle minőség eltérő szervezeti felépítést és igazgatási kultúrát követel meg.

A hierarchikus irányítás, a feltétlen engedelmesség követelménye és a modern szervezésméleti megoldások, amelyek az egyéni érdekeltiségre és a kooperációra épülnek, aligha egyeztethetők össze olyan szervezetbe, amely a tekintélyelvű és fegyelmező módszerek alkalmazására alakítottak ki. Bernhard Prestel, a magyar rendőrséget átvilágító Team Consult cég egyik vezetője, aki több európai rendőrség modernizációjában vett részt, tapasztalatait a következőkben foglalta össze: A szervezéstudomány tanításai csak annak a rendészetnek szólnak, amelyik maga is modernizálódni akar. A változatlanságot nem lehet és nem is érdemes menedzselni. Prestel kiemeli, hogy „a modern menedzsment a kollektívák vállalkozásközpontú irányítása, a szervezetben résztvevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra.”¹⁶ A szervezéstudomány és a rendészet Európa nyugati felében nem csupán azért találtak egymásra, mert a modern menedzser módszerektől a rendőrségnél is a humán erőforrások jobb kihasználását várták. Legalább ilyen fontos volt az is, hogy a vállalkozó szférából jó ismert üzemgazdasági szemlélet követésével tegyék hatékonyabbá a költségvetési támogatások felhasználását.

A tervezési módszerek

A magán- és a közszféra közös jellemzői alkalmat adnak arra, hogy a vállalkozói világban kimunkált tervezési módszereket hasznosítsuk a közszolgálat távlatos fejlesztésében. Különösen a következő ajánlások érdemesek a megfontolásra:

¹⁶ Prestel, Bernhard: Police et management moderne. Revue internationale de Criminologie et de police technique, 1997/2. 134. o.

- A stratégia megalkotása alapos állapot-analízisre épülhet. A jelen helyzet ismerete nélkül a jövőre sem adhatóak végrehajtható feladatok.
- A szervezetek működésének feltárásában tudni kell elválasztani a szakirányú működést a funkcionális feladatok ellátásától, a szervei működése önálló funkcionális stratégiákat igényel (költségvetési, anyagi-technikai, humán-, oktatási stb.).
- A tervezés kollektív teljesítmény, amelyben a politikai-, a szakmai- és a társadalmi szempontok ötvöződnek, a stratégiaalkotásból nem szabad kirekeszteni azokat, akikre majd a célkitűzések megvalósítása vár.
- A stratégia elkészítésénél fontosabb annak végrehajtása, a teljesítmény mérésének folyamatossága és a rendszeres korrekció.
- A stratégia célja nem lehet a változatlanság fenntartása, a szervezeti bíró célok védelmezése a változó környezeti követelményekkel és feltételekkel szemben.

A közigazgatás távlatos fejlesztésének vannak olyan követelményei, amelyek a demokratikus rendszerek sajátosságaiból következnek:

- A közszolgálat jövőjét a társadalom által támogatott politikai konszenzusra alapozva, a szakigazgatás ágazati szakmai követelményeivel harmonizálva szükséges megtervezni
- A közszolgálati stratégia állami aktusban, törvényben, országgyűlés- vagy kormányhatározatba, annak végrehajtása viszont az állami irányítás egyéb, alacsonyabb szintű nem jogi eszközeiben kap formát.
- A stratégia része a jogalkotási program. A közszolgálati szervezet reform értékű modernizációja csak törvénnyel történhet. A jogalkotással létrehozott eljárási reformok ellenben csak a szervezeti reformmal együtt számíthatnak eredményre.
- Minden közigazgatási korszerűsítés, modernizáció vagy reform költségvetési többletforrásokat igényel. A hiánygazdálkodás nem a nagy átalakítások ideje.
- A közszolgálat hatékonyságának növelése stratégiai cél, ami azt jelenti, hogy a hatósági feladatokat kisebb szervezetekkel és alacsonyabb létszámmal lehetséges végrehajtani. Távlatosan minden sikeres reform csökkenti a központi költségvetés közszolgálatra fordított kiadásait.
- Minden közszolgálati reform célja a demokrácia fejlesztése, ami elérhető egyes korábbi feladatok társadalmisításával, a központi államigazgatás lehetséges mértékű decentralizációjával, a helyi autonómiák közigazgatási kompetenciáinak növelésével, az eljárási garanciák kiterjesztésével és a társadalmi ellenőrzés, a civil kontroll fokozásával.

A rendészeti tervezés további sajátosságai:

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

- A rendészet része a közigazgatásnak, ugyanakkor előkészítője a büntető igazságszolgáltatásnak is. Stratégiája ezért szorosan kapcsolódik a közszolgálat fejlesztési terveihez és az igazságszolgáltatás várható átalakulásához.
- A rendészeti stratégia számára kedvező, ha az ország rendelkezik világos kriminálpolitikával. Nehezebb a tervezés akkor, ha az még hiányzik vagy kialakulatlan.

A rendészet jövőképe nem írható le egyetlen stratégiába:

- A társadalom létét fenyegető valamennyi értékelhető veszélyforrás számbavételére alkalmas a nemzeti biztonsági stratégia, ami a biztonság komplex megjelenítésére vállalkozik. A biztonság szintetizáló ábrázolása megkönnyíti a közjogi eszközökkel kezelhető jogellenes, és az ilyen tulajdonságokkal nem rendelkező veszélyek és kockázatok megkülönböztetését, valamint kooperációt kezdeményez a veszélykezelés különböző rendszerei között. Ebben a műfajban született a 2073/2004. (IV.15.) Kormányhatározat a nemzeti biztonsági stratégiáról.
- A közbiztonságot és a közrendet fenntartó, erősítő és védelmező társadalmi és jogi válaszok teljes körét fogja át a közbiztonsági stratégia. Ennek példája – napjainkig érvényes üzenettel – az 1033/1994. (V. 6.) Kormányhatározat a közbiztonság fejlesztésének feladatairól.
- A rendvédelmi stratégia a Magyar Köztársaság rendvédelmi szerveit irányító minisztérium távlatos célkitűzéseit és az egyes rendvédelmi szervek szakmai elgondolásait tartalmazza. Ebben a műfajban 2002-től több munkaanyag is készült.
- A bűnmegelőzés stratégia világossá teszi a társadalmi önvédelemnek azokat a határait, amelyek a rendészet számára is irányadóak, együttműködési lehetőségeket kínál a rendvédelmi szervek számára, végül elvárásokat fogalmaz meg a bűnmegelőzési prioritások rendőrségi támogatására, amint azt példázza a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003 (X. 28.) Országgyűlési határozat.
- A biztonság- és védelempolitikai alapelvek azért irányadóak, mert azok a hagyományos politikai-diplomáciai és honvédelmi-katonai tényezőkön túl a biztonság egyéb dimenzióit is érintik, egyebek mellett a rendészeti válaszokat igénylő olyan határterületeket, mint a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem.¹⁷

A stratégiaalkotás időpontjának megválasztása ugyancsak hatást gyakorol a tartalomra. Mivel a rendészet nem költségérzékeny és teljesítménye társadalmi értékeléséről ritkán kap direkt visszajelentéseket, rendszerint külső nyomásra kényszerül számot vetni saját jövőjével. Akkor, ha egy átfogó államreform, vagy a kényszerű államháztartási takarékoság erre kényszeríti (lásd az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI.

¹⁷ A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) Országgyűlési határozat.

30.) kormányhatározat. Még nagyobb a készlet akkor, amikor olyan el nem rejthető működési zavarai válnak ismertté, amelyek megszüntetése csak strukturális átalakítással lehetségesek.¹⁸

Nem a kényszer és nem a szükség, hanem a bölcs kormányzás teszi lehetővé azt, hogy a távlatos rendszet-fejlesztés már a kormányprogramban is helyet kapjon. Ebben az esetben a tervezésre elegendő idő áll rendelkezésre, lehetséges a döntési alternatívák költség-haszon elemzése, megszerezhető a tudományos támogatás, széles körben értékelésre kerülhetnek nemzetközi tapasztalatok. Ez a munkamódszer lesz alapja a politikai kompromisszumoknak is. Ilyen kedvező feltételek között született meg 2003-ban a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti programja.

A stratégiaalkotásnál fontosabb annak végrehajtása. Ez azt jelenti, hogy a közép- és hosszú távra szóló elhatározások mellett rangja van a rövidtávra érvényes, a realitásokkal számoló, egy-egy prioritást középpontba helyező programnak. A messzire tekintő stratégiákat viszont, amelyek három-öt éves közép- és öt-tizenöt évre érvényes tervek lehetnek, rendszeresen felül kell vizsgálni, azok állandó korrekciója és a hivatali működés mindennapjaira gyakorolt jótékony hatásuk hozhat sikert.

Az integráció

A határőrségi integrációs előkészületek legfontosabb jellemzője az volt, hogy nem egy átfogó rendszeti stratégia részeként, hanem az államreform keretei között került rájuk sor. A másik sajátosság, hogy az eredeti elgondolás az összevonást a regionális szervezetre való áttéréssel kapcsolta volna össze, de ez utóbbi nem kapta meg a szükséges politikai támogatást. Az előkészítő konzultációk lehetőséget biztosítottak az érintetteknek az integrációra vonatkozó szakterületi elgondolások részletes és sokoldalú bemutatására. Az eltérő integrációs értelmezések és a konkuráló szervezeti (szakmai) érdekek alapján – egymástól és nem egy esetben a jóváhagyott Koncepció elvi alapjaitól – jelentősen különböző elgondolások javaslatok születtek.

Határőrségi vélemények szerint a Rendőrség és Határőrség teljes körű integrációja nem egy ütemben, hanem több évet magában foglaló szerves fejlődés eredményeként, folyamat jelleggel valósítható meg. Az integráció előkészítése során tartotta magát az a határőrségi vezetők által képviselt nézet, miszerint az összevonás első lépcsőben csak a központi szinten megvalósítható, jelentékeny létszámcsökkentéssel, a helyi szinteken azonban hosszabb átmenetre van szükség.

Az idegenrendészeti szakterületet érintően éles viták zajlottak és a szakmai érdekek mentén különböző javaslatok, alternatívák hangoztak el. A véleménykülönbségek központi kérdése volt az idegenrendészeti jogkörök civil, illetve rendészeti szervezetek által történő gyakorlása. A szakhatósági feladatokat továbbra is a határrendészeti szolgálati ág gyakorolná. Ehhez képest merőben más volt a Rendőrség igazgatásrendészeti szolgálati ágának felfogása, amelyik szerint a létrejövő egységes rendőrségi igazgatásrendészet képes ellátni mind a szakhatósági, mind az amúgy is csak kiegészítő jellegű idegenrendészeti feladatokat.

Az integrációval egységes rendőri szervezet csapaterő kerül kialakításra.

¹⁸ A 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvényekkel és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról szóló 1013/2007. (III. 13.) korm. határozat

A gazdálkodási, igazgatási, humán és egyéb kiszolgáló, illetve erőforrást biztosító szakszolgálatok a szükséges mennyiségben – az egyenlő lehetőségeket biztosító pályázati rendszer alkalmazásával – beintegrálódnak a közös szervezet megfelelő apparátusába. Mindez egyrészt elősegíti a feladatokhoz szükséges személyi feltételek biztosítását, másrészt az apparátusok minőségi összetételének javítását.

A rendőrségi törvényt módosító 2007. évi XC. törvény végül olyan megoldást öntött normába – függetlenül attól, hogy a regionális átalakítás ezúttal elmaradt – amely csak a határrendészeti kirendeltségeket őrizte meg kifejezetten határrendészeti szakfeladatok ellátására rendelt dekoncentrált szervezeti egységként. Ebben a gyors integráció kormányzati szándéka öltött testet.

Az integrációs javaslat kitért a civilesítés programjára: „A szervezeti változásokkal azonos időben javasoljuk az állományviszonyokénti létszám-arány módosítását (civilesítést), melynek végrehajtása jelenleg csak a státuszokat érinti, az eltérő állományviszony megszüntetése hosszabb folyamat eredményeként – „kihalásos alapon” – valósulhat meg az igazgatási szervezetekben.” A munkaanyag a következőkkel záródott:

„Az államháztartás hatékony működtetését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről” sz. 2118/2006. (VI. 30.) Kormányhatározatban foglalt feladatokból adódó Rendőrségi reform az államigazgatás egészét érintő komplex átalakítási folyamat része. A rendészeti szervek korszerűsítése új minőséget hoz létre, új szervezeti kultúra megteremtését jelenti. Fontos elvárás, hogy az új típusú rendőrség legyen képes Magyarország biztonságának jelentős, a bűnüldözéssel és a rendészettel összefüggő szeletének biztosítására, továbbá az EU tagságból adódó feladatok teljesítésére.

Meggyőződésünk szerint a rendészeti reformfolyamatok végére a rendőrség olyan közszolgáltató szervezetté válik, amelyben a munkatársaink az alapfeladataikra összpontosítva, a törvényességet működési feltételnek tekintve, önálló felelősséggel, hatékonyan és eredményesen végzik munkájukat.”